



**PRAWO FINANSOWE
PO TRANSFORMACJI USTROJOWEJ
MIĘDZYNARODOWE I EUROPEJSKIE
PRAWO PODATKOWE**

ZJAZD KATEDR PRAWA FINANSOWEGO I PODATKOWEGO

Łódź, 5–6 czerwca 2012 r.

redakcja naukowa
Ireneusz Mirek i Tomasz Nowak



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

**PRAWO FINANSOWE
PO TRANSFORMACJI USTROJOWEJ
MIĘDZYNARODOWE I EUROPEJSKIE
PRAWO PODATKOWE**



WYDAWNICTWA
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

**PRAWO FINANSOWE
PO TRANSFORMACJI USTROJOWEJ**

**MIĘDZYNARODOWE I EUROPEJSKIE
PRAWO PODATKOWE**

ZJAZD KATEDR PRAWA FINANSOWEGO I PODATKOWEGO

Łódź, 5–6 czerwca 2012 r.

redakcja naukowa
Ireneusz Mirek i Tomasz Nowak



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2013

Ireneusz Mirek – Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Materialnego Prawa Podatkowego, 90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12
Tomasz Nowak – Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Finansowego, Zakład Zobowiązań i Procedur Podatkowych
90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

RECENZENT

Jadwiga Glumińska-Pawlic

REDAKTORZY WYDAWNICTWA UŁ

Katarzyna Gorzkowska, Dorota Stępień

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

OKŁADKĘ PROJEKTOWAŁA

Barbara Grzejszczak

Publikacja dofinansowana przez Urząd Miasta Łodzi



© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2013

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.06300.13.0.K

ISBN (wersja drukowana) 978-83-7969-015-2

ISBN (ebook) 978-83-7969-278-1

Spis treści

Wstęp (<i>Ireneusz Mirek, Tomasz Nowak</i>)	9
---	---

I. USTROJOWE PRAWO FINANSOWE

<i>Andrzej Gorgol</i> , Zasada jawności finansów publicznych a jawność publicznego finansowania partii politycznych w Polsce	13
<i>Rafał Mroczkowski</i> , Kryzys Unii Gospodarczo-Walutowej jako przesłanka wydłużenia harmonogramu wypełniania przez Polskę kryteriów konwergencji	26
<i>Andrzej Borodo</i> , Zakres i treść ustawy budżetowej jako zagadnienie konstytucyjne (głos w dyskusji)	33
<i>Wojciech Bożek</i> , Międzyresortowe komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych	38
<i>Urszula K. Zawadzka-Pąk</i> , Porównanie francuskich i polskich doświadczeń w zakresie budżetu zadaniowego na przykładzie funkcji <i>Sprawiedliwość</i>	51
<i>Tomasz Sowiński</i> , Program Partnerstwa Publicznego nową formą współpracy jednostek sektora finansów publicznych	61
<i>Wiesława Miemieć, Przemysław Pest</i> , Konstytucyjność regulacji normującej sytuację wnioskodawców w procedurze naboru projektów w systemach realizacji programów operacyjnych według orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego	71
<i>Tomasz Nieborak</i> , Pakt fiskalny jako kolejny etap integracji europejskiej?	84
<i>Przemysław Panfil</i> , Wsparcie instytucji finansowych przez Skarb Państwa w dobie kryzysu finansów publicznych	96
<i>Andrzej Michór</i> , Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) w systemie ingerencji na rynku kapitałowym Unii Europejskiej	105
<i>Damian Cyman</i> , Wpływ prawa europejskiego na rynek usług płatniczych w Polsce	115
<i>Edyta Rutkowska-Tomaszewska</i> , Normy ostrożnościowe wydawane w formie uchwał Komisji Nadzoru Finansowego wobec banków w świetle Konstytucji RP	123
<i>Anna Zalcewicz</i> , Polskie i unijne tendencje regulacyjne po transformacji ustrojowej w Polsce a rola banków spółdzielczych na współczesnym rynku finansowym – przyczynek do dyskusji	135
<i>Krzyszyna Piotrowska-Marczak</i> , Finansowe skutki „dobrego” i „złego” prawa	146

II. PRAWO FINANSOWE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

<i>Małgorzata Ofiarska, Zbigniew Ofiarski</i> , Status ustrojowy i finansowoprawny jednostek pomocniczych gminy	159
<i>Elżbieta Feret</i> , Zadania publiczne a zakres działania jednostek samorządu terytorialnego	174

<i>Krystyna Sawicka</i> , Zmiany budżetu jednostki samorządu terytorialnego w toku jego wykonywania – zakres, kompetencje	188
<i>Paulina Pieprzyk</i> , Ewolucja zadań JST w systemie ochrony zdrowia	199
<i>Patrycja Zawadzka</i> , Obligacje komunalne na zorganizowanym rynku kapitałowym	208
<i>Wojciech Gonet</i> , Zakres i formy udzielania przez jednostki samorządu terytorialnego wzajemnej pomocy finansowej – zarys problematyki	219
<i>Iwona Ciepiała</i> , Zespół współpracy terytorialnej nową jednostką sektora finansów publicznych?	230
<i>Marek Kopyściański</i> , Granice dopuszczalności stosowania wykładni pozajęzykowej w prawie podatkowym na przykładzie opodatkowania zbiorników wodnych retencyjnych podatkiem od nieruchomości	242
<i>Katarzyna Kopyściańska</i> , Opodatkowanie budowli podatkiem od nieruchomości w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych	249
<i>Irena Czaja-Hliniak</i> , Wpływ dyrektyw europejskich na wybrane opłaty publiczne	256

III. EUROPEJSKIE PRAWO PODATKOWE

<i>Dominik Mączyński</i> , Wymiana informacji w Unii Europejskiej w zakresie podatków bezpośrednich – stan obecny i perspektywy	269
<i>Ziemowit Kukulski</i> , Negatywna integracja uregulowań prawa krajowego państw członkowskich UE w zakresie korekty zysków przedsiębiorstw powiązanych	279
<i>Ewa Gwardzińska</i> , Proces harmonizacji rynku usług pośrednictwa celnego w Unii Europejskiej ...	291
<i>Andrzej Gomułowicz</i> , Wystąpienie przez sąd krajowy z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a zawieszenie postępowania podatkowego	302
<i>Dobrosława Antonów</i> , Prawo do zwrotu nadpłaty powstałej w wyniku orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości jako gwarancja pozycji podatnika w procesie stosowania prawa podatkowego	311
<i>Dominik Gajewski</i> , Opodatkowanie spółki europejskiej a koncepcja Wspólnej Korporacyjnej Podstawy Opodatkowania (CCCTB)	324
<i>Ireneusz Mirek</i> , <i>Navigare necesse est</i> . Pojęcie żegluga we wspólnotowym prawie akcyzowym ...	331

IV. MIĘDZYNARODOWE PRAWO PODATKOWE

<i>Krzysztof Lasiński-Sulecki</i> , Status prawny Wytocznych OECD w sprawie cen transferowych dla międzynarodowych przedsiębiorstw oraz administracji podatkowych i ich znaczenie w orzecznictwie polskich sądów na tle praktyki wybranych innych państw	343
<i>Kamil Dybiec</i> , Negocjowanie umów o unikaniu podwójnego opodatkowania	358
<i>Edward Juchniewicz</i> , Globalna sprawiedliwość podatkowa w międzynarodowym prawie podatkowym	368
<i>Małgorzata Wróblewska</i> , Podatki bezpośrednie w świetle Układu Ogólnego w sprawie Handlu Usługami (GATS)	381
<i>Paweł Klimek</i> , Wybrane aspekty stosunków pomiędzy Polską a Wielką Brytanią w zakresie opodatkowania dochodów osób fizycznych	389

V. OGÓLNE PRAWO PODATKOWE

<i>Wojciech Morawski</i> , Konflikt międzynarodowych, unijnych i krajowych interpretacji prawa podatkowego lub celnego (próba „hierarchizacji” interpretacji)	401
<i>Paweł Borszowski</i> , Określenia nieostre i klauzule generalne w regulacji zobowiązania podatkowego – zagadnienie elastyczności (zarys problematyki)	411
<i>Artur Mudrecki</i> , Modele sądowej ochrony praw podatnika w świecie – wybrane zagadnienia ...	421
<i>Jerzy Malecki</i> , <i>Ex iniuria non oritur ius</i> w prawie podatkowym	430
<i>Ryszard Sowiński</i> , Językowa a celowościowa wykładnia przepisów polskiego prawa podatkowego	439
<i>Łukasz Karczyński</i> , Wykładnia operatywna sądu administracyjnego w roli gwaranta ochrony praw podatnika (wybrane uwagi)	446
<i>Wanda Wójtowicz</i> , Ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych w warunkach kryzysu gospodarczego	454
<i>Katarzyna Święch</i> , Zasady opodatkowania osób samotnie wychowujących dzieci i ich ewolucja	459
<i>Robert Zieliński</i> , Wybrane problemy opodatkowania dochodów osób fizycznych z pozarolniczej działalności gospodarczej	468
<i>Aleksander Werner</i> , Prawo podatnika do kształtowania zobowiązania podatkowego	477
<i>Marek Zdebel</i> , Warunki stosowania w Polsce umorzeń płatności należności budżetowych	487
<i>Michał Kowalski</i> , Niepodatkowe należności budżetowe a prawo unijne	499
<i>Marek Klink</i> , Preferencje podatkowe jako konstrukcje prawne w zakresie unikania podwójnego opodatkowania w ramach podatku od spadków i darowizn	510
<i>Elżbieta Agnieszka Ambrożej</i> , Transformacja polskiego systemu podatkowego i jej wpływ na ukształtowanie się doradztwa podatkowego	518
<i>Henryk Dzwonkowski</i> , Koncepcja budowy Ordynacji podatkowej w układzie funkcjonalnym (zarys)	530
Łódź – miasto gospodarz Zjazdu Katedr Prawa Finansowego i Podatkowego	539

Wstęp

Publikacja jest zbiorem opracowań przygotowanych na obrady Zjazdu Katedr Prawa Finansowego i Podatkowego, który odbył się w Łodzi w dniach 5–6 czerwca 2012 r. Zjazd został zorganizowany wspólnie przez Katedrę Materialnego Prawa Podatkowego (pod kierownictwem prof. dr. hab. Włodzimierza Nykiela) oraz Katedrę Prawa Finansowego Uniwersytetu Łódzkiego (pod kierownictwem prof. dr. hab. Teresy Dębowskiej-Romanowskiej). Tematy wiodące zjazdu to: *Prawo finansowe po transformacji ustrojowej* oraz *Międzynarodowe i europejskie prawo podatkowe*.

Celem zjazdu było podsumowanie dorobku nauki prawa finansowego i podatkowego po okresie transformacji ustrojowej. Jak podkreśliła prof. dr. hab. Teresa Dębowska-Romanowska w wystąpieniu otwierającym obrady, nauka polskiego prawa finansowego i podatkowego po przełomie ustrojowym może poszczycić się licznymi osiągnięciami, do których należy zaliczyć m.in. uregulowanie całego ustroju finansowego w Konstytucji RP oraz gwarancje konstytucyjne dotyczące podatków, zawarte w art. 84 i 217. Celem zjazdu było również wskazanie kierunków oraz zidentyfikowanie wyzwań, przed którymi stoi współczesna nauka prawa finansowego i podatkowego. Chodziło zwłaszcza o wyzwania związane z globalizacją gospodarki, stanowiącą zagrożenie dla równowagi finansów publicznych, z ochroną suwerenności państw, a także stworzeniem nowego systemu finansów lokalnych, odpowiedniego do zwiększającego się zakresu zadań tego samorządu.

W opracowaniach składających się na niniejszą publikację uwzględniono wiodącą tematykę zjazdu, podejmując zagadnienia dotyczące:

- zakresu i głębokości reglamentacji prawnej finansów publicznych;
- jakości regulacji prawnej jako odpowiadającej zasadom prawidłowej i przyzwoitej legislacji;
- skutków ustrojowych regulacji prawnej;
- rozwoju i wzrostu znaczenia w Polsce międzynarodowego i europejskiego prawa podatkowego.

Zagadnienia te zostały przedstawione w ramach pięciu paneli dyskusyjnych, co odzwierciedla również systematyka tej publikacji (części I–V).

W książce omówiono węzłowe zagadnienia regulacji prawnofinansowej, co umożliwiło zidentyfikowanie zasadniczych problemów, przed jakimi stoi nauka prawa finansowego i podatkowego. Chodzi mianowicie o odpowiedź

na następujące pytania: Jaki jest niezbędny zakres regulacji prawnej w tej dziedzinie? Czy działa tu zasada proporcjonalności ingerencji ustawodawcy? Jakie są minimalne standardy wymagań stawianych legislacji?

Ponadto, podkreślono znaczny i dynamiczny wzrost znaczenia międzynarodowego i europejskiego prawa podatkowego w Polsce, widoczny zarówno na płaszczyźnie refleksji naukowej, jak i w orzecznictwie sądowym oraz w praktyce stosowania prawa przez organy administracji. Doktryna wypracowała również odpowiednią metodologię implementacji postanowień prawa unijnego w taki sposób, aby przyjmowane rozwiązania polepszały sytuację podatników. W dużej mierze to właśnie doktrynie zawdzięczamy podniesienie ogólnego poziomu prawa podatkowego w Polsce.

W tym miejscu pragniemy serdecznie podziękować Autorom za przygotowanie opracowań na zjazd – to dzięki Państwu powstała ta publikacja.

Prof. dr hab. Jadwidze Glumińskiej-Pawlic z Katedry Prawa Finansowego Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach dziękujemy za przygotowanie recenzji wydawniczej niniejszej książki.

Dziękujemy prof. dr. hab. Włodzimierzowi Nykielowi, rektorowi Uniwersytetu Łódzkiego oraz prof. dr. hab. Agnieszce Liszewskiej, dziekanowi Wydziału Prawa i Administracji UŁ za objęcie zjazdu patronatem.

Ireneusz Mirek, Tomasz Nowak

I. USTROJOWE PRAWO FINANSOWE

*Andrzej Gorgol**

Zasada jawności finansów publicznych a jawność publicznego finansowania partii politycznych w Polsce

1. Wprowadzenie

Finanse publiczne stanowią istotne zagadnienie ustrojowe, czego formalnym przejawem jest ich ujęcie w strukturze Konstytucji RP w postaci odrębnego rozdziału¹. Wśród unormowań zawartych w ustawie zasadniczej nie ma jednak żadnego przepisu, który odnosiłby jawność do każdego przejawu tych zjawisk finansowych, a nie do niektórych ich aspektów. Z tego punktu widzenia zasada jawności finansów publicznych nie jest konstytucyjną regułą. Zasady ogólne są bowiem pojęciem ustrojowym, które w znaczeniu normatywnym jest ujmowane wąsko w kontekście wolności, praw, obowiązków człowieka i obywatela². Konstytucja RP nie rozpatruje tych reguł w aspekcie jawności finansowania środkami publicznymi. Niewątpliwie jednak występuje pomiędzy tymi czynnikami funkcjonalne powiązanie, gdyż jawność finansów publicznych jest także jednym ze środków realizacji wolności oraz praw człowieka i obywatela.

Konstytucja RP wyraźnie ustanawia jawność finansowania partii politycznych³. Nakaz prowadzenia jawnej działalności finansowej wyodrębnia partie polityczne wśród innych form organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Warto zauważyć, że Konstytucja RP nakłada na państwo obowiązek zapewnienia wolności tworzenia i działania nie tylko partii politycznych, lecz także związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji⁴. Jednak

* Dr hab. Andrzej Gorgol – Katedra Prawa Finansowego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

¹ Zob. Rozdział X Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm. (dalej: Konstytucja RP).

² Rozdział II Konstytucji RP zatytułowany *Wolności, prawa, obowiązki człowieka i obywatela* zawiera przepisy od art. 30 do art. 37 pogrupowane i nazwane jako *Zasady ogólne*.

³ Zob. art. 11 ust. 2 Konstytucji RP.

⁴ Zob. art. 12 Konstytucji RP.

w odróżnieniu od ugrupowań politycznych te struktury organizacji społeczeństwa obywatelskiego nie są obowiązane do jawnego finansowania swojej działalności. Nakaz jawności finansów partyjnych może być postrzegany jako odstępstwo od ustrojowej wolności działania. Ogranicza on swobodę wyboru reguł gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych, która jest typowa dla podmiotów prawa prywatnego. Upodabnia zarazem pozycję prawną partii politycznych do jednostek sektora finansów publicznych, których finansowanie jest jawne⁵. Upublicznienie statusu ugrupowań politycznych jest następstwem objęcia ich także publicznym finansowaniem ze środków budżetu państwa⁶. Warto zauważyć, iż jedynie partie polityczne wraz z jednostkami samorządu terytorialnego są adresatem elitarnego subwencjonowania⁷. Stosowane jest ono niezależnie od ich dotowania, które jako egalitarna forma wydatkowania środków publicznych jest skierowane do znacznie szerszego kręgu beneficjentów, obejmującego także zwyczajnie ugrupowania polityczne uczestniczące w wyborach⁸.

Niewątpliwie jawność finansów partyjnych rozciąga się na wszelkie formy finansowania partii politycznej – zarówno prywatne, jak i publiczne. W zakresie wspierania przez państwo działalności ugrupowań politycznych środkami budżetowymi występuje sytuacja, gdy nakładają się zakresy obowiązywania konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych i ustawowej reguły jawności finansów publicznych. Wydaje się zatem zasadne rozważenie wzajemnego oddziaływania obu tych zasad.

⁵ Por. art. 9, art. 33 ust. 1 i art. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm. (dalej: u.f.p.).

⁶ Publiczne finansowanie ugrupowań politycznych powoduje zacieśnienie ich relacji z państwem i „podkreślenie publicznego charakteru partii politycznych”. Zob. J. Sułkowski, *Pozycja ustrojowoprawna partii politycznych w Polsce, Czechach i na Węgrzech*, Łódź 2010, s. 282. Szerzej na temat patrz: A. Gorgol, *Prawne aspekty publicznego finansowania partii politycznych w Polsce i na poziomie europejskim*, Lublin 2011, s. 202–203.

⁷ Zob. art. 112 ust. 1 pkt 3 i 6 u.f.p.

⁸ Zgodnie z art. 150 § 1 i § 2, art. 151 § 1 i § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm., dotacja podmiotowa przysługuje partii politycznej, która powołała własny komitet wyborczy lub weszła w skład koalicyjnego komitetu wyborczego, który uczestniczył w wyborach do Sejmu, Senatu, Parlamentu Europejskiego. Kwota dofinansowania jest wprost proporcjonalna do liczby uzyskanych mandatów parlamentarnych. Z uwagi na sformułowaną w art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924 ze zm. (dalej: u.p.p.) regułę dopuszczającą finansowanie działalności partyjnej w zasadzie jedynie przez osoby fizyczne będące obywatelami polskimi i mające miejsce zamieszkania w Polsce, dotacje dla partii politycznych stosowane są wyjątkowo w okolicznościach opisanych w tej ustawie. Wyłącza to możliwość przekazywania ugrupowaniom politycznym innych dotacji wymienionych w ustawie o finansach publicznych, które nie mają charakteru dotacji podmiotowej w rozumieniu Kodeksu wyborczego.

2. Wykładnia prokonstytucyjna nakazów jawności

Zasada jawności finansów publicznych, która ma źródło w przepisie ustawowym⁹, powinna być interpretowana w zgodzie z konstytucyjną regułą jawności publicznego finansowania partii politycznych¹⁰. Jedynie w ten sposób zostanie zrealizowane normatywne założenie prymatu Konstytucji RP wśród aktów prawnych¹¹, jej bezpośredniego stosowania¹² oraz systemowej spójności aksjologicznej prawa¹³. Oznacza to, iż w sferze gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych przez ugrupowania polityczne występuje formalna hierarchia nakazów jawności, przejawiająca się w zróżnicowaniu ich mocy prawnej oraz przyznaniu standardowi konstytucyjnemu pozycji nadrzędnej wobec ustawowej zasady.

Wykładnia prokonstytucyjna zawęża zakres poszukiwania treści reguły jawności finansów publicznych, eliminując ustalenia nie tylko sprzeczne z jawnością finansowania partii politycznych, lecz także niespójne z ustrojowymi wartościami i instrumentami ich realizacji. Standardy konstytucyjne obowiązują w sferze zarówno przyzwoitej legislacji, jak i stosowania prawa. Z tego względu powinny być eliminowane również takie sposoby interpretowania reguły ustawowej jawności, które nie są wzajemnie sprzeczne z konstytucyjnym nakazem jawności, lecz wywołują kolizję w jego oddziaływaniu na realne stosunki społeczne.

Nie wydaje się zasadne postrzeganie konstytucyjnego standardu w ten sposób, że unifikuje on materię legislacyjną tak, iż treść jawności finansów publicznych zostaje niejako „wtłoczona” w zakres znaczeniowy jawności finansowania partii politycznych. Obie zasady nie są tożsame pod względem formalnym i merytorycznym¹⁴. Zróżnicowanie ich treści występuje w połączeniu z różnorodnością zakresu ich obowiązywania. Biorąc zatem pod uwagę kryterium relacji tych zasad, można wyróżnić trzy zakresy ich stosowania. Po pierwsze, przedział wspólny dla jawności finansów publicznych i jawności finansów partyjnych, który rozciąga się na publiczną formę finansowania działalności partyjnej środkami rozdysponowywanymi z budżetu państwa. Po drugie, przedział wyłącznego obowiązywania zasady jawności finansów publicznych, który w znacznej części

⁹ Zob. art. 33 ust. 1 u.f.p.

¹⁰ Zob. art. 11 ust. 2 Konstytucji RP.

¹¹ Zob. art. 8 ust. 1 Konstytucji RP.

¹² Zob. art. 8 ust. 2 Konstytucji RP.

¹³ Szerzej na temat znaczenia art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji RP dla ustroju finansowego państwa patrz: T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 105–109; eadem, *Pojęcie i znaczenie konstytucjonalizacji ustroju i system finansowego państwa*, [w:] P. J. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.), *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, Białystok 2010, s. 17–29.

¹⁴ Brak jest podstaw normatywnych i merytorycznych do rozpatrywania zasad publicznego finansowania partii politycznych w opozycji do zasad budżetowych, chociaż mogą one mieć różne uzasadnienie aksjologiczne. Zob. A. Gorgol, *op. cit.*, s. 220–221.

wykracza poza sferę funkcjonowania ugrupowań politycznych. Po trzecie, zakres zastosowania tylko zasady jawności finansowania partii politycznych. Rozciąga się on na ich prywatną działalność finansową, a więc prowadzoną bez udziału środków publicznych.

Ustawa o finansach publicznych dopuszcza odstępianie od przestrzegania zasady jawności gospodarowania środkami publicznymi, gdy z mocy umowy międzynarodowej lub odrębnych przepisów ich pochodzenie lub przeznaczenie zostało uznane za informację niejawną¹⁵. Utajnienie danych o środkach budżetowych wydatkowanych na rzecz partii politycznych narusza jednak konstytucyjny standard jawności ich finansowania. Oznacza to, iż Konstytucja RP nadaje zasadzie jawności finansów publicznych w zakresie odnoszącym się do działalności finansowej ugrupowań politycznych cechy specyficzne, odbiegające od jej ustawowego modelu, ale typowe dla ustrojowych wolności praw stosowanych bez żadnych wyjątków¹⁶. W ten sposób wzmocnieniu ulega znaczenie jawności w gospodarowaniu środkami publicznymi wydatkowanymi z budżetu państwa na wspieranie działalności partyjnej. Upodobnienie się pod względem oddziaływania ustawowego nakazu jawności do nielimitowanej, ustrojowej reguły jawności finansowania partii politycznych jest korzystne i służy zwiększeniu skuteczności jej wdrożenia. Prawne przyzwolenie na ograniczenie zakresu zastosowania jawności finansów publicznych mocą innych przepisów prawa mogłoby doprowadzić do sprzeczności pomiędzy tym rozwiązaniem a konstytucyjnym standardem jawności.

Warto zauważyć, że uregulowanie zasady jawności finansowania partii politycznych jest pełne w tym znaczeniu, iż ustalenie jej treści nie wymaga uwzględnienia innych, pozakonstytucyjnych przepisów prawa. Jak słusznie zauważono w literaturze przedmiotu¹⁷, pojęcia konstytucyjne nie powinny być interpretowane z wykorzystaniem definicji ustawowych, ani tym bardziej przepisów wykonawczych. Jawność finansów partyjnych ma treść ukształtowaną również konstytucyjnie, która nie może być modyfikowana mocą innych aktów prawnych. Z tego względu zawarta w ustawie o partiach politycznych regulacja tej jawności powinna uszczegóławiać rozwiązanie ustrojowe, a nie ograniczać jego treść lub zakres obowiązywania. Nie jest możliwe rozciągnięcie mocą tej ustawy zakresu jawności na jakieś dodatkowe informacje o partyjnych finansach, gdyż konstytucyjny standard nie przewiduje wyjątków od nakazu prowadzenia jawnej działalności partyjnej w pełnym jej zakresie.

¹⁵ Zob. art. 33 u.f.p.

¹⁶ Na przykład prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 2 Konstytucji RP) i do opieki ze strony państwa w trakcie pobytu obywatela za granicą (art. 36 Konstytucji RP) nie jest ograniczane wyjątkami, a prawo do własności (art. 64 Konstytucji RP) oraz wolność działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP) mogą być limitowane.

¹⁷ Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Pojęcie...*, s. 17–18; eadem, *Zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14.12.2004 r.*, sygn. K 25/03, OTK ZU 2004, nr 11A, poz. 116.

Jawność finansów publicznych stanowi zagadnienie wykraczające poza ograniczone ramy materii ustawowej regulacji. Ustalenie treści i zakresu obowiązywania tej zasady wymaga uwzględnienia przepisów zawartych w różnych aktach prawnych, a nie tylko w ustawie o finansach publicznych. Warto zauważyć, iż ustawowa alternatywa podstaw prawnych utajnienia informacji o pochodzeniu lub przeznaczeniu środków publicznych jest myląca¹⁸. Ratyfikowane umowy międzynarodowe ogłoszone w Dzienniku Ustaw stanowią bowiem akty prawa powszechnie obowiązującego w Polsce, a ich przepisy mają odrębny charakter w stosunku do unormowań ustawy o finansach publicznych¹⁹. Postanowienia tych umów są zatem tożsame z ustawowym sformułowaniem „odrębne przepisy”. Pomimo użytego spójnika „lub”, sugerującego według reguł wykładni językowo-gramatycznej występowanie logicznej alternatywy, należy uznać, że w rzeczywistości ona nie występuje. Sformułowanie „na podstawie odrębnych przepisów lub jeżeli wynika to z umów międzynarodowych” powinno być interpretowane w ten sposób, iż odstępstwa od zasady jawności finansów publicznych wynikają z odrębnych przepisów, w tym z ratyfikowanych umów międzynarodowych. Legislacyjne odwołanie się do formy tych umów pełni funkcję przykładowej egzemplifikacji mocy prawnej odrębnego przepisu.

Niewątpliwie ustawa o partiach politycznych zawiera odrębne przepisy w stosunku do ustawy o finansach publicznych. Nie są one jednak istotne dla stosowania reguły jawności finansów publicznych. Prokonstytucyjna wykładnia tej zasady wyłącza bowiem utajnienie jakichkolwiek danych o finansowaniu działalności partyjnej. Eliminuje to konieczność ustalenia, czy z mocy ustawy o partiach politycznych lub innego przepisu wykonawczego wydanego na podstawie jej upoważnienia możliwe jest uznanie danych o gospodarce środkami publicznymi za informacje niejawne. Warto jednak zauważyć, iż ustawa o partiach politycznych nie może być stosowana w oderwaniu od ustawy o finansach publicznych. Partie polityczne nie są jednostkami sektora finansów publicznych, ale w zakresie gospodarowania środkami publicznymi uzyskanymi z budżetu państwa w formie subwencji lub dotacji podmiotowej są obowiązane do przestrzegania także ustawowego nakazu jawności finansów publicznych²⁰.

3. Treść nakazów jawności

Przepisy ustanawiające jawność finansowania partii politycznych i jawność finansów publicznych mają identyczną strukturę redakcyjną. Przyjmują postać zdań oznajmujących, których treść stwierdza występowanie cechy jawności.

¹⁸ Zob. art. 33 ust. 2 u.f.p.

¹⁹ Zob. art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

²⁰ Wynika to wprost z art. 4 ust. 1 pkt 2 stosowanego w zw. z art. 33 ust. 1 u.f.p.

W ustawie o finansach publicznych punktem odniesienia jest gospodarka środkami budżetowymi, a w Konstytucji RP – finansowanie partii politycznych²¹. W obu regulacjach jawność jest ujmowana w sposób przedmiotowy z pominięciem podmiotów, do których jest skierowana norma prawna. W ustawie zasadniczej pojawia się, co prawda, kategoria podmiotowa partii politycznych, ale jest ona użyta w kontekście ich finansowania, a więc ma charakter dopełnienia definiowanej przedmiotowo cechy.

Niewątpliwie ustalenie w ramach wykładni językowo-gramatycznej, że konstytucyjny i ustawowy standard jawności nie mają wyraźnej formy nakazów określonego zachowania, nie wyklucza, iż nie mają one takiej treści. Rozstrzygnięcie tej kwestii wymaga sięgnięcia do innych metod interpretacji przepisów prawa, a w szczególności wykładni systemowej i celowościowej.

W Konstytucji RP przepis ustanawiający jawność finansowania partii politycznych ma formę redakcyjną ust. 2 w jej art. 11. W ramach wykładni systemowej²² konstatacja ta wywołuje istotne następstwa interpretacyjne. Korzystając w drodze analogii z powszechnie akceptowanych szczegółowych zasad przyzwolonej legislacji – które ujęte są w normatywnej formule rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej²³ – można stwierdzić, że ustrojowy standard jawności dopełnia funkcjonalnie treść zawartą w ustępie pierwszym art. 11 Konstytucji RP. Powinien być zatem odczytywany w kontekście wolności tworzenia i działania partii politycznych oraz zasad i celów zrzeszania się obywateli w ugrupowania polityczne. Nie stanowi on samodzielnej regulacji, chociażby z tego powodu, iż odrębny artykuł ujmuje każdą samodzielną myśl²⁴. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej podział przepisu na ustępy jest możliwy tylko w alternatywnych sytuacjach²⁵. Po pierwsze, gdy samodzielną myśl wyraża zespół zdań. Po drugie, gdy między zdaniem wyrażającym samodzielną myśl występują powiązania treściowe, ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, by została wydzielona w odrębnym artykule. Jak już wspomniano, jawność finansowania partii politycznych pozostaje w związku merytorycznym z zasadami działalności partyjnej. Stanowi ona jednak kluczowe zagadnienie dla prawidłowego funkcjonowania nie tylko tych ugrupowań, ale również demokratycznego państwa prawa, społeczeństwa obywatelskiego, a nawet ma wpływ na przestrzeganie praw człowieka i obywatela. Wynika z tego, że struktura redakcyjna art. 11 Konstytucji RP

²¹ Por. art. 33 ust. 1 u.f.p. i art. 11 ust. 2 Konstytucji RP.

²² Jedną z dyrektyw tej wykładni jest *argumentum a rubrica*. Nakazuje interpretowanie przepisu z uwzględnieniem jego miejsca w systematyce aktu prawnego. Zob. np. J. Wróblewski, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław 1990, s. 74; L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 198–199.

²³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. Nr 100, poz. 908 (dalej: z.t.p.).

²⁴ Zob. § 55 ust. 1 z.t.p.

²⁵ Zob. § 55 ust. 3 i 4 z.t.p.

odzwierciedla zespół zdań, które odnoszą się do wspólnego, wieloaspektowego zagadnienia²⁶.

Wydaje się, iż w ramach wykładni celowościowej unormowania nakazu jawności finansowania partii politycznych można wyróżnić zarówno jego treść negatywną, jak i pozytywną. Negatywny aspekt jest widoczny w ograniczeniu zakresu obowiązywania konstytucyjnej wolności. Z kolei pozytywna strona unormowania wiąże się z takim obowiązkiem zachowania, które powinno doprowadzić do kształtowania finansów partii politycznych i otoczenia ich działalności, aby jawność sprzyjała wolnej rywalizacji ugrupowań politycznych oraz prawidłowemu wykonywaniu ich funkcji.

Poddanie finansowania działalności partyjnej władczemu oddziaływaniu państwa za pomocą instrumentów regulacyjnych i reglamentacyjnych oznacza odstępstwo od założenia wolności tworzenia i działania partii politycznych oraz ograniczenia aktywności organów demokratycznego państwa prawa do jej przestrzegania. Konstytucyjne sformułowanie: „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność” wiąże się z nałożeniem na organy państwowe nakazu zachowania się w sposób prowadzący do zrealizowania tego standardu. Skoro słowo „zapewnić” nie zostało zdefiniowane dla celów normatywnych²⁷, powinno być ono interpretowane według reguł typowych dla języka polskiego²⁸. Słownikowym desygnatem²⁹ tego pojęcia są przede wszystkim określenia: „czynić coś pewnym; sprawiać, że stanie się coś korzystnego dla kogoś lub dla siebie; gwarantować komuś lub sobie coś”. Warto także zwrócić uwagę na drugie znaczenie analizowanego słowa, które jest zawarte w sformułowaniach: „starać się przekonać kogoś o czymś; usunąć czyjeś wątpliwości; oświadczyć komuś, iż coś jest lub będzie na pewno; zaręczyć; upewnić o czymś”. Ta wieloznaczność przekłada się na odmienne, ale równoprawne sposoby podejścia do ustalenia treści konstytucyjnego standardu. W podstawowym ujęciu jawi się on jako dyrektywa postępowania, a więc aktywnego zachowania się jego adresata. Natomiast w drugim znaczeniu stanowi zapewnienie, czyli wypowiedź mającą na celu przekonanie kogoś o czymś; oświadczenie o czymś, co jest lub będzie na pewno. Niewątpliwie redakcja omawianego

²⁶ W wielu orzeczeniach sądy przyjmują takie, a nie inne znaczenie danego przepisu, wnioskując, że skoro artykuł stanowi pewną samodzielną całość, to nie należy przyjmować takiej interpretacji, która zakładałaby, że jakiś fragment danego artykułu nie jest związany z pozostałą częścią tego przepisu. Natomiast jeśli jakieś zdanie jest jedynie ustępem, a nie osobnym artykułem, oznacza to, że nie stanowi ono w pełni samodzielnej myśli, lecz jest fragmentem większej całości i nie może być interpretowane w oderwaniu od tej całości.

²⁷ Warto zauważyć, iż zostały sformułowane reguły prawidłowej legislacji, które ograniczają możliwość tworzenia definicji normatywnych do sytuacji wymienionych w § 146 u.z.p. Skoro sformułowanie „zapewnia” występuje w różnych przepisach konstytucyjnych oraz jest wieloznaczne, przyczynę jego niezdefiniowania można racjonalnie uzasadnić jedynie tym, iż jest ono powszechnie zrozumiałe.

²⁸ Zgodnie z § 8 ust. 1 z.t.p. w aktach prawnych należy się posługiwać poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu.

²⁹ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, t. 3: R–Z, Warszawa 1999, s. 880; M. Bańko (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 6: Wde–Żyz, Warszawa 2007, s. 338–339.

przepisu konstytucyjnego nawiązuje do formy zapewnienia, czyli oświadczenia o pewności występowania cechy jawności finansowania partii politycznych, a nie do oświadczenia, iż organy demokratycznego państwa podejmą działania, aby wystąpił taki stan faktyczny. Nie wyklucza to jednak odczytywania tego zapewnienia jako także oświadczenia o zobowiązaniu się przez państwo do eliminowania patologii naruszających standard jawności finansów partyjnych. Należy zatem uznać, że regulacja konstytucyjna zawiera zarówno nakaz postępowania, oświadczenie wiedzy diagnozujące stan finansów partyjnych, jak i oświadczenie woli o działaniu w celu zapewnienia jej skutecznego przestrzegania. Logiczną konsekwencją stwierdzenia, że jawność już charakteryzuje finanse partyjne, jest brak uzasadnienia do podejmowania działań wdrażających ten standard. W takim przypadku rola państwa powinna być ograniczona do korygowania obecnego systemu w sposób eliminujący rozwiązania prawne niezgodne z unormowaniem konstytucyjnym oraz patologie związane z unikaniem przestrzegania reguł jawności.

Traktowanie nakazu jawności finansowania partii politycznych jako instrumentu zapewnienia wolności ich działania uzasadnia stwierdzenie o spójności aksjologicznej obu części redakcyjnych art. 11 Konstytucji RP. Pluralizm polityczny w warunkach demokracji parlamentarnej, społeczeństwo obywatelskie, ochrona praw człowieka i obywatela stanowią wartości ustrojowe, które uzasadniają poddanie ugrupowań politycznych powszechnemu pod względem obowiązywania, publicznemu w swej treści i bezwzględnie obowiązującemu rygorowi ujawnienia informacji o finansach partyjnych. W zakresie publicznego finansowania partii politycznych taką wartością są także finanse publiczne, a szczególności dbałość o ograniczenie deficytu całego systemu finansów publicznych, państwowego długu publicznego, właściwe zarządzanie środkami publicznymi. Niewątpliwie rolą Konstytucji RP nie jest regulowanie szczegółowych katalogów prawnie dopuszczalnych instrumentów ochrony tych wartości, gdyż takie zagadnienia wykraczają poza zakres ustrojowych zasad. Stanowią one materię regulacji ustawowej oraz przepisów wydawanych na podstawie, w granicach i w wykonaniu upoważnień ustawowych. Niemniej jednak warto zauważyć, iż konstruowanie wykazu środków stosowanych w celu zapewnienia jawności finansów publicznych podlega konstytucyjnym ograniczeniom. Zarówno materialne, jak i proceduralne standardy ustrojowe istotnie zawężają swobodę legislacyjną. Jedynie tytułem przykładu można wskazać na konieczność poszanowania w równym stopniu wolności i równości partii politycznych³⁰, adekwatności nakładanego obowiązku dla zapewnienia celu legislacyjnego i przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji³¹.

³⁰ W Polsce wolność i równość partii politycznych wynika z konstytucyjnie chronionej zasady pluralizmu politycznego. Por. art. 11 i art. 32 Konstytucji RP. Szerzej na ten temat patrz: M. Granat, *Zasada pluralizmu politycznego*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1998, s. 147; W. Gulczyński, *Demokratyczna reguła pluralizmu politycznego*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998, s. 174.

³¹ Mają one źródło przede wszystkim w art. 2 Konstytucji RP.

Ustawa o finansach publicznych wyraźnie odnosi jawność finansów publicznych do gospodarowania środkami publicznymi³². Natomiast w tytule jej Rozdziału 4 zawartego w Dziale I jawność jest cechą finansów publicznych. Pojawia się zatem wątpliwość, jaki jest zakres znaczeniowy nakazu jawności, skoro finanse publiczne nie są tożsame z gospodarką środkami publicznymi. Według definicji legalnej finanse publiczne to wszelkie procesy związane z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych, a zatem nie tylko te zjawiska finansowe, które wymienione są enumeratywnie w ustawowym katalogu³³. Wyliczenie to pełni funkcję przykładowej egzemplifikacji tych procesów, które są najbardziej typowe dla finansów publicznych. W ustawowym katalogu nie została wymieniona gospodarka środkami publicznymi, chociaż uwzględniono jej niektóre przejawy. Niewątpliwie wszystkie przykłady egzemplifikacji procesów charakterystycznych dla finansów publicznych mogą być zarazem uznane za czynności z zakresu gospodarki środkami publicznymi. Jednak nie można utożsamić obu tych pojęć. Gospodarowanie środkami publicznymi obejmuje także działania, które nie polegają bezpośrednio na gromadzeniu lub wydatkowaniu środków publicznych, ale tworzą przesłanki materialne i formalne do prowadzenia działalności finansowej. Dotyczy to np. sfery stanowienia przepisów finansowych, sporządzania planów finansowych, kontrolowania ich wykonania, tworzenia struktur organizacyjnych sektora finansów publicznych. Gospodarka środkami publicznymi jest istotnym zagadnieniem dla systemu finansów publicznych. Potwierdzeniem normatywnym tej tezy jest chociażby jej uwzględnienie w tytule Rozdziału 5 Działu I ustawy o finansach publicznych. Niewątpliwie brak definicji legalnej pojęcia „gospodarka środkami publicznymi”, występującego zarówno w języku prawnym, jak i prawniczym, powoduje wątpliwości interpretacyjne także przy ustalaniu treści nakazu prowadzenia tej gospodarki w sposób jawny.

W literaturze przedmiotu³⁴ jawność finansów publicznych jest uznawana za regułę systemową³⁵, a więc mającą zastosowanie w całym systemie finansów publicznych. Cecha jawności nie powinna być zawężana do budżetu, ale postrzegana jako zasada budżetowa³⁶, gdyż ma zastosowanie również do gospodarki

³² Zob. art. 33 ust. 1 u.f.p.

³³ Zob. art. 3 u.f.p.

³⁴ Patrz np.: C. Kosikowski, *Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 316; A. Komar, *Finanse publiczne w gospodarce rynkowej*, Bydgoszcz 1996, s. 87–90.

³⁵ Zasada systemowa opisuje normatywne lub postulowane przez doktrynę cechy całego systemu finansów publicznych, a nie poszczególnych jego elementów składowych. Niekiedy jest ona określana jako zasada ogólna prawa finansowego. Zob. np. C. Kosikowski, *Prawo finansowe. Część ogólna*, Warszawa 2003, s. 42–43. Taka nomenklatura nie jest jednak trafna, gdyż czym innym są zasady prawa, a czym innym zasady systemu finansów publicznych. Reguły systemowe mogą być także typowymi postulatami doktryny, które nie mają normatywnego charakteru.

³⁶ Etiologia jawności jest związana z genezą budżetu i z historią parlamentaryzmu. Szerzej na temat ewolucji postrzegania jawności w gospodarowaniu środkami publicznymi patrz: B. Kucia-Guściora, *Komentarz do art. 33*, [w:] P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 315–316.

pozabudżetowej środkami publicznymi. Wykładnia językowo-gramatyczna ustawowego nakazu jawności prowadzi do wstępnego wniosku, iż jest on treścią zasady gospodarowania środkami publicznymi. Paradoksalnie jednak te zdawałoby się bezsporne ustalenia interpretacyjne nie wytrzymują konfrontacji z wnioskami mającymi źródło w wykładni wewnątrzsystemowej. Przyjmując bowiem założenie racjonalności działań legislacyjnych, należy ograniczyć katalog zasad gospodarowania środkami publicznymi w znaczeniu normatywnym wyłącznie do zasad uregulowanych w Rozdziale 5 Dziale I ustawy o finansach publicznych. Jawność gospodarki środkami publicznymi stanowi regułę systemową, której istotne znaczenie uzasadnia jej pominięcie w grupie zasad technicznych odnoszących się do gospodarowania tymi środkami³⁷.

Podobnie jak finansowanie partii politycznych spełnia standard jawności, tak jawność finansów publicznych może być postrzegana jako normatywna cecha aktualnego systemu finansów publicznych. Z ustawy o finansach publicznych wynika bowiem zapewnienie, iż gospodarka środkami publicznymi i finanse publiczne są jawne. Niewątpliwie z obiema regułami łączy się nakaz takiego postępowania, które ma na celu ujawnienie danych finansowych. W ramach analogii można także uznać, iż państwo złożyło oświadczenie woli – zapewnienie, iż nie będzie tolerowało sytuacji, gdy ustawowy standard jawności nie będzie realizowany.

Inaczej niż w przypadku konstytucyjnego rozwiązania, ustawa o finansach publicznych określa kazuistycznie katalog środków służących realizacji zasady jawności finansów publicznych³⁸. Regulacja ta nie zawiera bezpośrednich odniesień do publicznego finansowania partii politycznych. Oczywiście nie oznacza to, że jest ona neutralna z punktu widzenia działania ugrupowań politycznych i realizowania konstytucyjnego standardu ich jawności. Katalog ustawowy zawiera bowiem instrumenty bardziej uniwersalne, które są stosowane w szerszym zakresie podmiotowym i przedmiotowym, obejmującym nie tylko partie polityczne i ich działalność finansową.

Warto podkreślić, iż wyspecjalizowanym instrumentem rozdysponowania środków z budżetu państwa jest subwencja na rzecz partii politycznych. Ustawa o finansach publicznych nie wymienia wśród instrumentów realizacji nakazu jawności finansów publicznych podawania do publicznej wiadomości danych o kwotach takich wydatków budżetowych. Niewątpliwie takie informacje są jawne ze względu na obowiązywanie konstytucyjnego standardu jawności finansowania partii politycznych, który jest realizowany przez obowiązek sporządzania i upublicznienia sprawozdań finansowych wymaganych przez ustawę o partiach politycznych³⁹. Zarówno informacja finansowa o otrzymanej subwencji oraz o po-

³⁷ Zasady gospodarowania środkami publicznymi powtarzają, uzupełniają lub precyzują zasady ogólne. Zob. E. Ruśkowski, *Komentarz do art. 42*, [w:] E. Ruśkowski, J. M. Salachna (red.), *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2010, s. 170–171.

³⁸ Zob. art. 34 u.f.p.

³⁹ Por. art. 34 ust. 1 i art. 38 ust. 1 u.p.p.

niesionych z subwencji wydatkach, jak i sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym, zawierają zindywidualizowane dane finansowe o beneficjentach środków publicznych wydatkowanych z budżetu państwa. Charakteryzują się one także konkretnością informacji o kwotach nie tylko uzyskanego przez partię polityczną zasilenia finansowego, ale także ponoszonych przez nią wydatkach.

Z kolei ustawa o finansach publicznych wprowadza obowiązek upublicznia danych finansowych zarówno zbiorczych, jak i skonkretyzowanych. W odniesieniu do dotacji budżetowych, a więc także dotacji dla partii politycznych, ma on węższy zakres obowiązywania. Nie występuje bowiem obowiązek ujawnienia danych o sposobie wykorzystania przez ich beneficjenta otrzymanych środków publicznych. Należy zatem uznać, iż publikacja dokumentów finansowych sporządzanych na podstawie ustawy o partiach politycznych w większym stopniu realizuje standard jawności niż instrumenty przewidziane w ustawie o finansach publicznych. W tym kontekście pominięcie w katalogu środków zapewniających jawność finansów publicznych upubliczniania kwot subwencji dla partii politycznych nie stanowi błędu legislacyjnego i nie ma praktycznych konsekwencji dla zagwarantowania przestrzegania jawności finansów publicznych. Konstytucyjny standard jawności finansowania partii politycznych wymusza bowiem ujawnienie danych finansowych o większym stopniu szczegółowości i rozleglejszym zakresie tematycznym niż nakaz jawności gospodarki budżetowej. Skoro rozwiązanie ustrojowe niejako konsumuje obowiązek z ustawy o finansach publicznych, zbędne jest zdublowanie obowiązku ujawniania tych samych danych zarówno przez wykonawcę budżetu państwa, jak i beneficjenta środków publicznych.

Konstytucja RP przyznaje każdemu obywatelowi prawo do uzyskania informacji publicznych, którego zakres przedmiotowy rozciąga się na dane o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne, organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych podmiotów w zakresie wykonywanych przez nich zadań publicznych i gospodarowania mieniem publicznym⁴⁰. Niewątpliwie uprawnienie to może być realizowane także w sferze finansów publicznych⁴¹. Z kolei partie polityczne nie są prawnie obowiązane do wykonywania żadnych funkcji publicznych, chociaż odgrywają istotną rolę w sferze publicznej. Nie gospodarują także mieniem skarbowym lub samorządowym. Z tego powodu nie odnosi się do nich konstytucyjne prawo obywatelskiego dostępu do informacji publicznych. Treść zasad jawności finansowania

⁴⁰ Zob. art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

⁴¹ Jawność publicznej gospodarki finansowej stanowi jedną z gwarancji realizacji konstytucyjnej zasady prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej, a także osób pełniących funkcje publiczne. Zob. W. Miemiec, *Komentarz do art. 33*, [w:] M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wrocław 2010, s. 90.

partii politycznych i jawności finansów publicznych nie zawiera uprawnienia podmiotu do uzyskania takich informacji. Zarówno powołanie się na ustawowe, jak i konstytucyjne unormowania prawa obywatelskiego do uzyskania informacji publicznej nie jest wystarczające do uznania, iż na partii politycznej spoczywa obowiązek przekazania obywatelowi żądanych przez niego informacji finansowych. Wniosek ten uzasadnia także pominięcie ugrupowań politycznych wśród adresatów ustawowego obowiązku udostępnienia informacji publicznych⁴². Skoro jednak Konstytucja RP nie ogranicza podmiotowo beneficjentów jawności finansowania działalności partyjnej, należy uznać, iż bez względu na ich status wszelkie podmioty są uprawnione do uzyskania dostępu do danych finansowych partii⁴³.

4. Podsumowanie

We wspólnym zakresie obowiązywania konstytucyjnego i ustawowego nakazu jawności występuje ich wzajemne oddziaływanie, wywołujące efekt synergii. Dotyczy to wzmocnienia stopnia jawności zarówno finansowania partii politycznych, jak i finansów publicznych.

Z uwagi na fundamentalną rolę Konstytucji RP w polskim systemie prawa wpływ jej oddziaływania na treść i stosowanie ustawy o finansach publicznych jest oczywisty. Można zarazem stwierdzić znaczny stopień siły tego oddziaływania. W zakresie wspólnego obowiązywania jawności finansów publicznych i finansowania partii politycznych standard jawności gospodarowania środkami publicznymi nabywa nowe, specyficzne cechy odbiegające od typowego rozwiązania ustawowego. Prokonstytucyjna wykładnia ustawy o finansach publicznych eliminuje możliwość utajnienia na podstawie odrębnych przepisów jakichkolwiek informacji o środkach budżetu państwa przeznaczonych na wsparcie ugrupowań politycznych. Prowadzi to także do upodobnienia się zasady jawności finansów publicznych do tych zasad ustrojowych, które mają bezwzględny charakter, gdyż nie występuje możliwość odstąpienia od obowiązku ich przestrzegania. Pozytywny wpływ jawności finansowania partii politycznych jest także zauważalny przy ustalaniu niejednoznacznej treści ustawowej reguły jawności.

Oddziaływanie standardu jawności finansów publicznych na nakaz jawności finansowania partii politycznych występuje w ograniczonym zakresie i funkcjonalnym powiązaniu, ale ma ono intensywne natężenie. Pojęcia konstytucyjne nie mogą być interpretowane z wykorzystaniem ustawowych definicji. Luki konstrukcyjne ustawy zasadniczej nie mogą być eliminowane przez stosowanie wprost rozwiązań innych aktów prawnych, a jej regulacje nie powinny być „wtłaczane”

⁴² Zob. art. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

⁴³ A. Gorgol, *op. cit.*, s. 227.

w zakres materii ustawowych unormowań. Z tego względu jawność finansów publicznych nie jest pomocną dyrektywą interpretacyjną dla odkodowania norm ustrojowych, ale stanowi wskazówkę prakseologiczną w doborze działań zmierzających do skutecznego zrealizowania celów konstytucyjnych. Publiczne finansowanie partii politycznych jest formą finansów partyjnych, która najpełniej realizuje zasadę jawności ich finansowania. Wynika to przede wszystkim z obowiązującego w sektorze finansów publicznych nakazu prowadzenia jawnej gospodarki środkami publicznymi. Z tego względu rozszerzenie zakresu wykorzystania środków publicznych w finansowaniu działalności partyjnej stanowi środek realizacji konstytucyjnego standardu jawności.

Studium niniejszego przypadku pozwala na sformułowanie ogólniejszej konkluzji, iż ustawowe zasady finansów publicznych, gospodarki środkami publicznymi i reguły budżetowe są poddane silnemu oddziaływaniu regulacji konstytucyjnej. Ustalenie ich istoty, treści i zakresu obowiązywania wymaga stosowania prokonstytucyjnej wykładni przepisów zawartych w ustawie o finansach publicznych i innych aktach prawnych, gdyż pominięcie w procesie wykładni fundamentalnej roli ustawy zasadniczej może spowodować istotne błędy interpretacyjne.

*Rafał Mroczkowski**

Kryzys Unii Gospodarczo-Walutowej jako przesłanka wydłużenia harmonogramu wypełniania przez Polskę kryteriów konwergencji

Dzień 1 stycznia 2012 r. to pierwsza zadeklarowana w dokumencie rządowym data wprowadzenia w Polsce euro¹. Cel ten oparto na założeniu wypełnienia w 2011 r. kryteriów konwergencji i uchylenia przez Radę Europejską w stosunku do Polski derogacji². Na przeszkodzie stanął jednak kryzys gospodarczy, zapoczątkowany na globalnych rynkach finansowych w 2007 r. Z perspektywy czasu można stwierdzić, iż ten sam kryzys, który uniemożliwił Polsce spełnienie ekonomicznych kryteriów z Maastricht, uwidoczniał jednocześnie słabości Unii Gospodarczej i Walutowej oraz korzyści wynikające z posiadania statusu państwa objętego derogacją. Doświadczenia te powinny zatem wpłynąć na harmonogram wypełniania przez Polskę kryteriów konwergencji, który zostanie przyjęty w *Narodowym planie wprowadzenia euro*.

Celem niniejszego artykułu jest wykazanie wpływu trwającego kryzysu na bilans korzyści i kosztów wynikających z wprowadzenia euro (pełnego uczestnictwa Polski w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej)³ oraz implika-

* Dr Rafał Mroczkowski – Katedra Prawa Finansowego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański.

¹ Ministerstwo Finansów, *Mapa drogowa przyjęcia euro przez Polskę. Materiał informacyjny*, Warszawa 2008, www.mf.gov.pl/_files_/euro/raporty/rzadowe/2_mapa_drogowa_28_10_2008.pdf, www.mf.gov.pl/_files_/euro/raporty/rzadowe/2_mapa_drogowa_28_10_2008.pdf, s. 3.

² Status państwa członkowskiego objętego derogacją określa art. 139 i n. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana – Dz. U. C 115 z 9 maja 2008 r., s. 1–388 (dalej: TFUE).

³ Unia Gospodarcza i Walutowa (Economic and Monetary Union; EMU) tworzona była w trzech etapach zgodnie z procedurami i harmonogramem określonymi w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (dalej: TWE). W pierwszym etapie (1.07.1990–31.12.1993) zlikwidowano ograniczenia w przepływie kapitału i płatności, w ramach realizacji wieloletnich programów osiągnięto wysoki stopień trwałej zbieżności (*lasting convergence*), w szczególności w zakresie stabilizacji cen, dyscypliny budżetowej i wprowadzenia rynku wewnętrznego. W ramach drugiego etapu (1.01.1994–31.12.1998) utworzono Europejski Instytut Walutowy, wprowadzono zakaz finansowania sektora publicznego przez banki centralne, zakaz uprzywilejowanego dostępu do instytucji

cji tej tezy dla harmonogramu wypełniania przez Polskę kryteriów z Maastricht, w szczególności polegających na przesunięciu terminu przyjęcia euro bądź rezygnacji z określania tej daty na obecnym etapie.

1. Wprowadzenie

Europejska unia walutowa od początku była budowana jako projekt polityczny, będący zwieńczeniem procesu ekonomicznej integracji Europy i propagowany jako sztandarowy jej sukces. Jednocześnie okazało się, że projekt ten niedostatecznie uwzględniał różnice w zakresie poziomu rozwoju gospodarczego, konkurencyjności gospodarek, wydajności pracy, kultury prawnej i organizacyjnej w poszczególnych państwach strefy euro. Z dzisiejszej perspektywy można zatem stwierdzić, iż Unia Gospodarcza i Walutowa jest u jej zarania obarczona „grzechem pierworodnym”, którego prawdziwa natura objawiła się w czasie ostatniego kryzysu gospodarczego. Kryzys ten, zwany już teraz wielkim, początkowo w latach 2007–2009 ujawnił się na rynkach finansowych, następnie w 2009 r. w realnej gospodarce, a poprzez impulsy z niej płynące – w sektorze publicznym, przybierając postać kryzysu fiskalnego. Ta ostatnia jego odsłona dotknęła w sposób szczególny państwa Unii Gospodarczej i Walutowej o najniższym poziomie realnej konwergencji⁴, względnie z niestabilnym systemem bankowym, dla których przyjęło się wymowne określenie PIGS, oparte na pierwszych literach angielskich nazw takich państw, jak: Portugalia, Irlandia, Grecja i Hiszpania. Do tego niechlubnego grona dołączyły Włochy, a w wyniku efektu zarażania kryzys rozlewa się na inne państwa, w tym stanowiące trzon Unii Gospodarczej i Walutowej, w szczególności na Francję i Holandię. W krajach tych kryzys stał się katalizatorem problemów, które nagromadziły się przez lata, w szczególności związanych z nadmiernym deficytem i długiem zarówno publicznym, jak i prywatnym, spadającą bazą podatkową, będącą efektem deindustrializacji i niekorzystnych tendencji demograficznych, malejącą konkurencyjnością gospodarek m.in. wskutek nieelastycznego rynku pracy oraz niestabilnym systemem bankowym. Dowodzi

finansowych oraz obowiązek unikania nadmiernego deficytu. Trzeci etap (1.01.1999–31.12.2001) obejmował przyjęcie przez państwa spełniające kryteria konwergencji jednolitej waluty i zaprowadzenie w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) wspólnej polityki pieniężnej i walutowej oraz utworzenie nowego Mechanizmu Stabilizowania Kursów (ERM II). Dnia 1 stycznia 1999 r. 11 państw przyjęło euro w obrocie bezgotówkowym w charakterze waluty rozliczeniowej, zaś od 1 stycznia 2002 r. wprowadzono ją do obiegu, por. A. Jurkowska-Zeidler, *Europejska Unia Walutowa*, [w:] A. Drwiłło, D. Maśniak (red.), *Leksykon prawa finansowego*, Warszawa 2009, s. 110 i n.

⁴ Podobieństwo gospodarek krajowych jest mierzone przy pomocy wskaźników makroekonomicznych i finansowych.

to, iż pełne uczestnictwo w Unii Gospodarczej i Walutowej nie stanowi remedium na kryzysy gospodarcze i finansowe. Do zapewnienia stabilności finansowej i makroekonomicznej konieczna jest bowiem także odpowiednia polityka gospodarcza, w tym fiskalna, prowadzona na szczeblu krajowym.

W tych niekorzystnych warunkach makroekonomicznych Polska, która jako kraj objęty derogacją zachowała własną walutę i samodzielność w kreowaniu polityki pieniężnej, wydaje się we względnie korzystnym położeniu. Kurs złotego polskiego w stosunku do głównych walut w reakcji na wzrost awersji do ryzyka poddany został gwałtownej deprecjacji, co zwiększyło konkurencyjność polskich towarów i usług za granicą, i zmniejszyło ją w odniesieniu do towarów wwożonych do kraju, wspierając eksport i osłabiając opłacalność importu, co pozytywnie wpłynęło na poziom produktu krajowego brutto. Samodzielność w określaniu celów polityki pieniężnej i jej realizacji pozwoliła zaś na dostosowanie jej założeń do krajowych warunków makroekonomicznych. W efekcie tych i innych czynników Polska uniknęła recesji, która w roku 2009 oraz powtórnie na przełomie lat 2011 i 2012 dotknęła wiele państw strefy euro.

2. Istota kryzysu Unii Gospodarczej i Walutowej oraz jego implikacje dla wprowadzenia w Polsce euro

Kryzys Unii Gospodarczej i Walutowej można określić jako stan, w którym system gospodarczo-walutowy UE nie realizuje prawidłowo swoich funkcji, polegających w szczególności na zapewnieniu swobodnego i bezpiecznego przepływu kapitału i płatności pomiędzy państwami członkowskimi, a także w stosunku do państw trzecich, ułatwianiu pozyskiwania z rynków środków finansowych tak przez państwa, jak i przez przedsiębiorstwa, zapewnieniu zrównoważonego rozwoju gospodarczego państwom członkowskim.

Mając na uwadze powyższe aspekty, należy wskazać, iż objawami trwającego obecnie kryzysu są w szczególności:

- utrudnienia w dostępie do finansowania rynkowego przez niektóre państwa członkowskie w drodze emisji obligacji, objawiające się zmniejszonym popytem na te papiery wartościowe i rosnącym ich oprocentowaniem;
- utrudnienia w dostępie do kredytu dla przedsiębiorstw i obywateli, co przejawia się w zmniejszeniu akcji kredytowej;
- *run* na banki w państwach południa Europy;
- przenoszenie wkładów do banków z siedzibą w państwach członkowskich cechujących się stabilnym systemem bankowym;
- nagłe zmiany cen instrumentów na rynkach finansowych.

Zjawiska te z punktu widzenia zarówno poszczególnych państw, sektora przedsiębiorstw, jak i obywateli powodują istotne zmiany w bilansie korzyści i kosztów wynikających z przyjęcia wspólnej waluty, zmniejszając w krótkiej

perspektywie te pierwsze i zwiększając te drugie⁵. Jest to szczególnie widoczne w odniesieniu do Polski, będącej importerm netto kapitału, co do której powszechnie formułowano oczekiwania, iż wprowadzenie euro ułatwi dostęp do finansowania na europejskich rynkach finansowych i obniży jego koszt. Stanowi to asumpt do podjęcia próby oceny wpływu kryzysu na poziom korzyści i kosztów wynikających z pełnego uczestnictwa w trzecim etapie UGW, związanych z wypełnieniem przez Polskę kryteriów konwergencji i przyjęciem wspólnej waluty.

Jeszcze w 2009 r. na podstawie zakrojonych na szeroką skalę badań prowadzonych z inicjatywy Narodowego Banku Polskiego bilans ten oceniany był jako korzystny, przy tym nad głównie krótkoterminowymi kosztami przeważały korzyści rosnące w długim okresie⁶. Na powyższą tezę nie wpłynęły zasadniczo pierwsze symptomy kryzysu fiskalnego w państwach sfery euro⁷. Podobne wnioski płyną z analiz prowadzonych na zlecenie Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską. W podsumowaniu dokumentu uzupełniającego do *Ram strategicznych narodowego planu wprowadzenia euro*, pt. *Bilans korzyści i kosztów wprowadzania euro w Polsce w świetle najnowszych badań*, wskazuje się, iż „z zestawienia szerokiego spektrum badań nad skutkami integracji ze strefą euro wynika, że proces ten powinien być dla Polski korzystny zarówno w krótkim, jak i w długim okresie. Należy przy tym zaznaczyć, że w długim okresie przewaga korzyści nad kosztami jest znacznie większa”⁸.

W chwili obecnej niezależnie od analizy zmieniającej się relacji rosnących kosztów do zmniejszających się korzyści należy uwzględnić ryzyko częściowego lub zupełnego rozpadu strefy euro i wystąpienia trudnego do przewidzenia, jeżeli chodzi o czas trwania i głębokość, kryzysu finansowego i gospodarczego⁹.

⁵ Z analiz prowadzonych przez Narodowy Bank Polski (NBP) jeszcze przed akcesją Polski do Unii Europejskiej wynika jednoznacznie pozytywny bilans korzyści i kosztów, por. Narodowy Bank Polski, *Raport na temat korzyści i kosztów przystąpienia Polski do strefy euro*, Warszawa 2004, www.nbp.pl/publikacje/o_euro/korzysci_euro_2004.pdf, s. 9 i n.

⁶ Najbardziej kompleksowym dokumentem analizującym korzyści i koszty wynikające z wprowadzenia w Polsce euro jest przygotowany z inicjatywy Narodowego Banku Polskiego i w ramach programu badawczego prowadzonego na jego zlecenie, *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w Trzecim Etapie Unii Gospodarczo-Walutowej*, Warszawa 2009, www.nbp.pl/Publikacje/O_Euro/RE1.pdf.

⁷ Por. *Suplement. Kryzys finansowy i gospodarczy – implikacje dla integracji Polski ze strefą euro*, [w:] Narodowy Bank Polski, *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 372 i n.

⁸ Pełnomocnik Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, *Bilans korzyści i kosztów wprowadzania euro w Polsce w świetle najnowszych badań. Dokument uzupełniający do ram strategicznych narodowego planu wprowadzenia euro*, Warszawa 2010, http://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/Euro/bilans_10.2010.pdf, s. 24 i n.

⁹ Z sondażu, jaki wśród inwestorów, analityków, ekonomistów i traderów przeprowadziła w pierwszym tygodniu maja 2012 r. agencja Bloomberg wynika, iż 57% jego uczestników uważa, że w tym roku co najmniej jeden kraj opuści strefę euro, jednocześnie 13% ankietowanych przewiduje, że strefa euro całkowicie się w tym roku rozpadnie, por. GS, *Ankieta Bloomberg: Grecja opuści strefę euro jeszcze w tym roku, bezpiecznie jest tylko w Niemczech i USA*, GG Parkiet z 11.05.2012 r.

Materializacja tego czynnika ryzyka w sposób diametralny odmieni bilans korzyści i kosztów, a w skrajnym przypadku (powrotu przez kraje strefy euro do walut narodowych) zdezaktualizuje rozważania na temat obecności Polski w strefie euro.

3. Harmonogram przygotowań do wprowadzenia w Polsce euro

Szczegółowy harmonogram realizacji zadań w zakresie przygotowania do wprowadzenia w Polsce euro zostanie określony w *Narodowym planie wprowadzenia euro* opracowywanym we współpracy administracji rządowej i Narodowego Banku Polskiego. Pierwotnie opublikowanie tego dokumentu było przewidywane na III kwartał 2011 r.¹⁰ Jednakże ani we wskazanym terminie, ani w późniejszym¹¹ plan ten nie został opracowany. Natomiast 6 października 2011 r. odbyło się dziesiąte posiedzenie Rady Koordynacyjnej ds. Euro, na którym przedstawiciel Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską przedstawił założenia i strukturę *Narodowego planu wprowadzenia euro* oraz omówił procedurę dalszych prac nad dokumentem, w szczególności konsultacji w ramach struktury organizacyjnej ds. wprowadzenia euro w Polsce¹².

Z dotychczas opublikowanych dokumentów rządowych¹³ wynika, iż przygotowania do wprowadzenia euro w Polsce będą prowadzone w czterech etapach:

- etap I (przygotowawczy) – przed włączeniem złotego do ERM II;
- etap II (spełniania kryteriów konwergencji) – od momentu włączenia złotego do ERM II do decyzji Rady o uchyleniu derogacji;
- etap III (przygotowań technicznych do wprowadzenia euro) – od decyzji Rady o uchyleniu derogacji do momentu przystąpienia do strefy euro;
- etap IV (wprowadzenia euro) – wprowadzenie euro do obiegu i wycofanie z obiegu złotego.

W ramach pierwszego etapu, który formalnie trwa od uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r., powinny zostać zidentyfikowane działania przygotowawcze, jakie należy podjąć we wszelkich sektorach gospodarki oraz w administracji państwowej i samorządowej. Ich przełożenie

¹⁰ Por. Pełnomocnik Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, *Ramy Strategiczne Narodowego Planu Wprowadzenia Euro*, Warszawa 2010, www.mf.gov.pl/_files/_euro/raporty/rzadowe/4_ramy_strategiczne_26_10_2010.pdf, s. 6.

¹¹ Tj. do dnia 14 maja 2012 r.

¹² Por. Ministerstwo Finansów, *Dziesiąte posiedzenie Rady Koordynacyjnej ds. Euro*, Aktualności, 10.10.2011, www.mf.gov.pl/dokument.php?const=1&dzial=2903&id=271603&typ=news.

¹³ Ministerstwo Finansów, *Integracja Polski ze Strefą Euro: Uwarunkowania członkostwa i strategia zarządzania procesem*, Warszawa 2005, www.mf.gov.pl/_files/_euro/raporty/rzadowe/1_integracja_polski_ze_strefa_euro_19_08_2005.pdf, s. 37; Ministerstwo Finansów, *Mapa drogowa...*, s. 5; Pełnomocnik Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, *Ramy Strategiczne...*, s. 71 i n.

na zadania w poszczególnych obszarach, z ustaleniem podmiotów odpowiedzialnych za realizację i harmonogram, pozwoli opracować strategię działania (*Narodowy plan wprowadzenia euro*). Etap ten powinien zakończyć się najpóźniej na 32 miesiące przed planowanym wprowadzeniem euro¹⁴.

W drugim etapie zakłada się wypełnienie kryteriów konwergencji, zarówno fiskalnej – odnoszącej się do wielkości deficytu sektora finansów publicznych i długu publicznego, jak i monetarnej – dotyczącej stabilności cen, wysokości długoterminowych stóp procentowych oraz stabilności kursu walutowego w ramach europejskiego systemu walutowego ERM II (art. 140 ust. 1 TFUE). Niezależnie od powyższego na tym etapie powinna zostać osiągnięta konwergencja prawna¹⁵, w szczególności w zakresie: niezależności krajowych banków centralnych (art. 130 TFUE), przestrzegania zakazu finansowania ze środków banku centralnego (art. 123 TFUE), uprzywilejowanego dostępu do instytucji finansowych (art. 124) oraz integracji prawnej krajowych banków centralnych z Eurosystemem (art. 14 Statutu ESBC i EBC). Spełnienie kryteriów konwergencji stanowić będzie podstawę do podjęcia przez Radę Europejską decyzji o uchyleniu derogacji¹⁶ oraz decyzji o ustaleniu nieodwracalnego kursu wymiany¹⁷.

Trzeci etap, obejmujący techniczne przygotowania do wprowadzenia euro, trwa około pół roku. W jego trakcie następuje zabezpieczenie odpowiedniej liczby banknotów i monet euro, zaopatrzenie w nie banków komercyjnych (zaopatrzenie pierwotne) i jednostek sektora detalicznego (zaopatrzenie wtórne) oraz rozpoczęcie podwójnej ekspozycji cen¹⁸.

W ramach czwartego etapu, związanego z wprowadzeniem euro, kontynuowana jest podwójna ekspozycja cen, następuje wymiana banknotów i monet nominowanych w złotych na euro przez banki komercyjne, a następnie przez NBP. Etap ten kończy się od 6 do 12 miesięcy po wprowadzeniu euro¹⁹.

¹⁴ Pełnomocnik Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, *Ramy Strategiczne...*, s. 76.

¹⁵ Zgodnie z art. 131 TFUE każde państwo członkowskie zapewnia zgodność swojego ustawodawstwa krajowego, w tym statutu krajowego banku centralnego, z Traktatami i Statutem ESBC i EBC (Protokół nr 4 w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, Dz. U. C 115/230 z 9 maja 2008 r.).

¹⁶ Stosownie do treści art. 140 ust. 2 TFUE po konsultacji z Parlamentem Europejskim i dyskusji w ramach Rady Europejskiej, Rada, na wniosek Komisji, decyduje, które państwa członkowskie objęte derogacją spełniają niezbędne warunki, na podstawie kryteriów określonych w ust. 1, i uchyla derogacje w stosunku do danych państw członkowskich.

¹⁷ Zgodnie z art. 140 ust. 3 TFUE, jeżeli decyduje się, zgodnie z procedurą przewidzianą w ust. 2, o zakończeniu stosowania derogacji, Rada, stanowiąc jednomyślnie głosami państw członkowskich, których walutą jest euro oraz danego państwa członkowskiego na wniosek Komisji i po konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym, nieodwołalnie określa kurs, po jakim euro zastępuje walutę danego państwa członkowskiego oraz decyduje o innych środkach niezbędnych do wprowadzenia euro jako jednej waluty w danym państwie członkowskim.

¹⁸ Pełnomocnik Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, *Ramy Strategiczne...*, s. 76.

¹⁹ Ibidem.

4. Podsumowanie

Polska z dniem uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej uczestniczy równocześnie w Unii Gospodarczo-Walutowej jako państwo objęte derogacją traktatową. Oznacza to, że przejściowo pozostaje przy dotychczasowej walucie, ale jest jednocześnie zobowiązana, po spełnieniu kryteriów konwergencji, do przyjęcia euro jako środka płatniczego. O ile jednak Polska zobowiązała się do wprowadzenia euro, o tyle nie został określony termin takiej operacji, który zależy od tempa wypełniania kryteriów konwergencji. Równocześnie kryzys fiskalny w strefie euro, rzutujący ujemnie na stabilność Unii Gospodarczej i Walutowej, stanowi przesłankę zabezpieczenia interesu narodowego w ramach strategii wprowadzania euro, której integralnym elementem będzie harmonogram działań. Wiele argumentów natury politycznej, finansowej i gospodarczej przemawia za tym, iż pozostanie przy krajowej walucie do czasu wzmocnienia stabilności w strefie euro leży w polskiej racji stanu.

Uwzględniając aktualne uwarunkowania, należy wskazać, iż zakończenie pierwszego etapu przygotowań i określenie daty przyjęcia euro w Polsce będzie celowe po:

– ustabilizowaniu się sytuacji gospodarczej w państwach strefy euro: stabilizacji stanu finansów publicznych oraz sytuacji na rynkach finansowych, w szczególności na rynkach obligacji i walutowym, względnie „wyjście ze strefy euro” państw o najniższym poziomie konwergencji realnej;

– wykrystalizowaniu się sytuacji politycznej w kraju poprzez wyłonienie się większości parlamentarnej zdolnej do przeprowadzenia koniecznych zmian w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Do tego czasu, kontynuując politykę gospodarczą, mającą na celu wypełnienie kryteriów z Maastricht, w szczególności kryteriów fiskalnych, należy zrezygnować z określania terminu przystąpienia do mechanizmu stabilizacji kursu ERM II oraz terminu wprowadzenia euro jako prawnego środka płatniczego w Polsce. Wypełnienie nominalnych kryteriów konwergencji stanowi bowiem nie tylko przesłankę uchylenia derogacji i pełnego uczestnictwa Polski w Unii Gospodarczej i Walutowej, lecz także tworzy podstawy stabilności makroekonomicznej i finansowej, sprzyjając długofalowemu wzrostowi gospodarczemu i prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego. Jednocześnie wzrost konwergencji realnej zmniejszy czas i koszty przyszłych działań dostosowawczych przed przyjęciem euro oraz zagrożenia wynikające z tego procesu.

*Andrzej Borodo**

Zakres i treść ustawy budżetowej jako zagadnienie konstytucyjne (głos w dyskusji)

Przedmiotem niniejszego opracowania jest przedstawienie niektórych aspektów prawno-ustrojowych dotyczących zakresu i kształtu ustawy budżetowej, a w szczególności rozważenie, czy współczesny budżet stosowany w Polsce (ujęty w ustawie budżetowej) odpowiada wymogom konstytucyjnym.

W ustroju demokratyczno-parlamentarnym prawo zatwierdzania budżetu przez parlament zapewnia mu wpływ na politykę rządu i daje podstawę kontroli. Budżet musi być uchwalany (zatwierdzany) przez parlament, jest aktem władzy przedstawicielskiej. Akt finansowy, przedstawiający dochody i wydatki państwa – niezatwierdzany przez parlament – nie jest budżetem.

Konstytucja powinna dawać wyraźne wskazówki do ustaw zwykłych tworzących prawo budżetowe danego państwa. Ustawa o finansach publicznych i inne ustawy finansowe muszą – w nawiązaniu do wymogów konstytucyjnych – kształtować instytucje prawne ustawy budżetowej, deficytu budżetowego, zakresu i układu budżetu, przedsiębiorstw publicznych, finansowania ubezpieczeń społecznych. Konstytucja musi też określać podstawowe właściwości corocznej ustawy budżetowej.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r. stanowiła w art. 4, że ustawa państwowa ustala corocznie budżet państwa na następny rok budżetowy. Art. 10 Konstytucji marcowej określa, że wnioski i projekty ustaw, pociągające za sobą wydatki ze Skarbu Państwa, muszą podawać sposób ich zużycia i pokrycia.

Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. stanowiła w art. 58, że ustawa ustala corocznie budżet państwa oraz że państwo nie może pozostawać bez budżetu (art. 60). Konstytucja kwietniowa postanawia, że rząd nie może czynić wydatków bez upoważnienia ustawowego, chyba że zachodzi konieczność państwowa – w tym przypadku rząd, na podstawie uchwały Rady Ministrów, dokona niezbędnego wydatku, przesyłając do Sejmu w terminie siedmiodniowym od powzięcia uchwały projekt ustawy o przyznaniu kredytów dodatkowych.

* Prof. zw. dr hab. Andrzej Borodo – Katedra Prawa Budżetowego i Finansów Samorządu Terytorialnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Współczesna Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. stanowi w art. 219 ust. 1, że Sejm uchwala budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej. Nie określa treści i kształtu ustawy budżetowej¹. Z przepisów Konstytucji z 1997 r. można wnioskować, że budżet państwa jest to akt prawny stanowiony przez Sejm w formie ustawy budżetowej, a jego przedmiotem są dochody i wydatki państwa ustalane na jeden rok. Sądzę, że obecne polskie ujęcia konstytucyjne są zbyt ogólne i w niewystarczający sposób zakreślają wymogi dla ustawy budżetowej oraz ustawy o finansach publicznych.

Budżet państwowy powinien być skonstruowany, uchwalany i wykonywany zgodnie z zasadami budżetowymi. Zasady budżetowe powinny być stosowane przez rządy i parlamenty, muszą być elementem porządku prawnego w państwie, składnikiem obowiązującego prawa konstytucyjnego i finansowego. Budżet niezgodny z zasadami budżetowymi jest wyrazem nieprawidłowości rządzenia. Problematyka pojęcia, znaczenia i funkcji zasad budżetowych należy do nauki finansów publicznych i prawa finansowego. Z rozwojem praktyki finansowej w Polsce zmienia się rola zasad budżetowych. Są one powiązane z praktycznymi funkcjami i zadaniami budżetu państwa w gospodarce rynkowej i w demokracji parlamentarnej opartej na walce i konkurencji sił politycznych. Zasady budżetowe muszą być więc badane na gruncie współczesnej gospodarki rynkowej, pluralistycznej, bazującej na grze interesów; muszą być traktowane jako konstrukcje realnie kształtujące treści budżetowe. Jeżeli miały one zostać jedynie „fasadową dekoracją” i „historycznym ozdobnikiem”, to byłoby to niekorzystne dla praktyki państwowej.

Analiz finansowych i prawnych wymagają wszystkie zasady budżetowe, m.in. zasada równowagi budżetowej i mechanizmy finansowania deficytu budżetowego, zasada zupełności budżetu (związana m.in. z problemem konsolidacji finansów publicznych w ramach budżetu państwa), zasada szczegółowości, jasności i jawności budżetu.

Zasada zupełności wymaga, aby budżet obejmował wszystkie dochody i wydatki państwa. Parlament, uchwalając budżet, powinien decydować o wszystkich dochodach i wydatkach państwowych, a nie tylko o niektórych. Budżet niepełny stawia pod znakiem zapytania wartość planowanej lub osiągniętej równowagi budżetowej².

W praktyce i regulacjach prawnych współcześnie stosowanych w Polsce występuje problem zupełności budżetu państwa. Czy na gruncie obecnych ujęć konstytucyjnych z 1997 r. budżet ma być zupełny, czy ma obejmować wszystkie dochody i wydatki państwa, czy tylko niektóre? Czy deficyt budżetowy to wielkość wskazująca na brak pokrycia całości wydatków publicznych możliwymi do uzyskania wszystkimi dochodami państwa, czy jest to wielkość fragmentaryczna,

¹ C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2004, s. 81.

² R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s. 27.

wyjęta z całości? Czy deficyt ustalany w ustawie budżetowej mówi o deficycie całego sektora publicznego?

Jeżeli Sejm współcześnie uchwała budżet państwa i zawarty w nim deficyt budżetu państwa (a nie deficyt sektora finansów publicznych), to stanowi o niedoborach w pewnej dziedzinie finansów, a nie o wielkości deficytu całości finansów publicznych. A jeżeli decyduje o części deficytu publicznego (a nie o całości), to czy jest to zgodne z Konstytucją RP? Sądzę, że nie.

Bez budżetu zupełnego, całościowego, deficyt budżetowy jest wielkością drugoplanową, fasadową. Konstytucja powinna zmusić rządy do budowania budżetu zupełnego i ukazywania rzeczywistego deficytu finansów państwa.

W okresie II RP zasada zupełności (powszechności) budżetu była rozpatrywana m.in. w aspekcie funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych i ich budżetowego ujęcia. Przedsiębiorstwa te (także skomercjalizowane, mające osobowość prawną) były jednak traktowane jako podmioty państwa (a ich finanse jako finanse państwa). Dokonano wówczas podziału budżetu państwowego na budżet administracyjny i budżety przedsiębiorstw. Powiązania przedsiębiorstw z budżetem miały nieraz konstrukcję powiązania netto (wpłatami przedsiębiorstw do budżetu lub dopłatami ze skarbu do przedsiębiorstw), jednak plany finansowo-gospodarcze tych podmiotów były brutto ujęte w budżecie w ramach budżetowej grupy B – Przedsiębiorstwa. Dawało to ciałom ustawodawczym i opinii publicznej możliwość zorientowania się w kwestii pozycji gospodarki finansowej przedsiębiorstw należących do państwa.

Ponadto, w polskiej praktyce budżetowej okresu II RP pożyczki nie były traktowane jako dochody budżetowe, nie były więc na ogół wpisywane do budżetu. Wpływy z pożyczek i ich użycie (przeznaczenie) określano w odrębnej ustawie, nienależącej do budżetu. T. Grodyński stoi na stanowisku, że pożyczki to nie są dochody budżetowe, ale antycypacja przyszłych dochodów³. Uważano, że pożyczki państwowe (o ile w ogóle je stosować) powinny być kierowane na cele twórcze, inwestycyjne. Dochody z pożyczek nie były w zasadzie ujmowane w budżecie, natomiast spłata pożyczek (kapitału i odsetek) następowała z kredytów (wydatków) budżetowych⁴.

W RFN budżet federalny składa się z kilku części. Są to w szczególności budżety poszczególnych resortów, budżet ogólny (całościowy), ujęcia przeglądowe (objaśniające) poszczególnych dziedzin działalności⁵. Budżet ogólny zawiera m.in. plan finansowy określający finansowanie zadań w oparciu o dług publiczny. W planie tym ustalone są wpływy z kredytów zaciąganych na rynku finansowym i kwoty przeznaczone na spłaty długów.

³ T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932, s. 49.

⁴ I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, Warszawa 1935, s. 118.

⁵ E. Piduch, *Das Staatshaushaltsrecht*, [w:] V. Arnold, O.-E. Geske (red.), *Öffentliche Finanzwirtschaft*, München 1988, s. 138.

Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec stanowi w art. 109, że związek i kraje związkowe wypełniają zobowiązania wynikające z traktatów unijnych dotyczące dyscypliny budżetowej i uwzględniają w swej gospodarce budżetowej wymagania ogólnej równowagi gospodarczej. Budżety tych władz powinny być równoważone w zasadzie bez udziału kredytów. Art. 115 Konstytucji niemieckiej stanowi, że zaciągnięcie przez władze federalne kredytu lub udzielenie poręczenia bądź gwarancji – które prowadzi do wydatków budżetowych w przyszłych okresach – wymaga upoważnienia ustawowego. Przepis ten wprowadza też zasadę, zgodnie z którą równowaga budżetowa jest zachowana, gdy wpływy budżetowe z tytułu kredytów przeznaczone na finansowanie deficytu budżetowego nie przekraczają 0,35% nominalnego produktu krajowego brutto. Reguła 0,35 PKB jako granica finansowania deficytu ma jednak (przewidziane w art. 115) dodatkowe uwarunkowania i wyjątki. Poprzednia (nieobowiązująca już) wersja art. 115 Konstytucji RFN stanowiła, że wpływy z zaciągniętych kredytów rządowych nie powinny przekraczać kwoty przewidzianej w budżecie na cele inwestycyjne, a wyjątki od tej zasady dopuszczalne były w przypadku potrzeby zachowania ogólnej równowagi gospodarczej⁶.

Czy nieujmowanie współcześnie w polskiej ustawie budżetowej dochodów i wydatków Krajowego Funduszu Drogowego i innych funduszy prowadzonych i obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego jest zgodne z Konstytucją RP?

Zauważyć trzeba, że z przepisów ustawy z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 ze zm.) wynika, że finansowanie zadań w zakresie dróg krajowych (zwłaszcza autostrad) jest realizowane ze środków Krajowego Funduszu Drogowego, które pochodzą z opłaty paliwowej (pobieranej od ilości wprowadzanych na rynek krajowy paliw silnikowych oraz gazu), przychodów z akcji i udziałów niektórych spółek należących do Skarbu Państwa, z opłat za przejazd autostradą, ze środków z tytułu kredytów i pożyczek zaciąganych na rzecz Funduszu przez Bank Gospodarstwa Krajowego, wpływów z obligacji emitowanych na rzecz Funduszu przez Bank Gospodarstwa Krajowego, dotacji z budżetu państwa, opłat i kar określonych w ustawie o drogach publicznych, innych dochodów. Krajowy Fundusz Drogowy nie jest jednak ujmowany w ustawie budżetowej. Także inne fundusze prowadzone przez Bank Gospodarstwa Krajowego (Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych, Fundusz Termomodernizacji i Remontów, Fundusz Kolejowy, Fundusz Żeglugi Śródlądowej, Fundusz Pożyczek i Kredytów Studenckich, Fundusz Strefowy) nie są objęte ustawą budżetową.

Powstaje też pytanie o konstytucyjne znaczenie kredytu publicznego (długu publicznego) jako źródła finansowania zadań publicznych. Ma to istotne znaczenie

⁶ Por. R. F. Heller, *Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden*, Heidelberg 2010, s. 471 i n.

teoretyczne i praktyczne. Można przyjąć, że wydatki budżetowe powinny być pokryte z danin i innych środków bezzwrotnych, a pożyczki i kredyty mają być kierowane tylko na cele rozwojowe. Gdyby przyjąć takie założenie, to finansowanie bieżących zadań państwa powinny pokrywać podatki i inne dochody bezzwrotne, a w dziedzinie celów inwestycyjnych, rozwojowych należy podjąć ich finansowanie z pożyczek, kredytów i obligacji skarbowych. Wydaje się, że stałe, konieczne zadania państwa nie powinny opierać się na finansowaniu pochodzącym z pożyczek, kredytów i obligacji.

Regulacji prawnych na temat szczegółowych celów, na które są przeznaczane wpływy z obligacji skarbowych nie ma. Mamy tylko bardzo ogólną zasadę, zgodnie z którą obligacje skarbowe są skierowane na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Czy sprawę finansowania zadań państwowych (w tym zadań inwestycyjnych) należy pozostawić swobodnej decyzji polityków tworzących roczne budżety, czy można ją ująć w bardziej sztywne ramy konstytucyjne, wymuszające określone granice co do źródeł finansowania zadań bieżących i inwestycyjnych? Chodzi m.in. o wprowadzenie regulacji wiążących rozmiary wydatków inwestycyjnych budżetu z rozmiarami dochodów z majątku, podatków o charakterze inwestycyjnym oraz wielkością zaciąganych pożyczek. Wyraźne granice i źródła wydatków majątkowych (tzw. nadzwyczajnych) stosowało ustawodawstwo budżetowe w II RP.

Powstaje bowiem pytanie – o charakterze ustrojowym – związane z problemem: czy finansowanie bieżących zadań państwa w oparciu o pożyczki jest dopuszczalne z punktu widzenia podstawowych interesów państwowych? Jeżeli przyjąć, że jest dopuszczalne, to w jakich granicach i na jakich warunkach?

Brak ustrojowej koncepcji co do znaczenia pożyczek publicznych jest mankamentem obecnych regulacji polskich. Przepisy konstytucyjne dają władzy rządowej olbrzymie możliwości do prowadzenia w istocie dowolnej polityki wydatkowej, której nie ograniczają źródła dochodowe. Wpływy z danin nie stanowią bariery finansowania, w razie ich braku stosowane są wpływy ze sprzedaży obligacji. Konstytucyjne ograniczenie skali długu (60% PKB), bez wskazania, na co wpływy oparte na zadłużeniu mogą być użyte, stanowi zbyt ogólną regulację.

Sądzę, że przyjęcie regulacji konstytucyjnych dotyczących m.in. źródeł finansowania wydatków inwestycyjnych państwa oraz przesłanek dotyczących stosowania deficytu jest sprawą istotną. Brak konstytucyjnego ujęcia sprawy źródeł finansowania zadań bieżących i inwestycyjnych państwa oraz deficytu publicznego daje zbyt dużą swobodę dla władzy rządowej w sprawach finansowania działalności państwa, zwłaszcza przy pomocy źródeł pożyczkowych. Konstytucja RP powinna regulować, czy i w jakim zakresie pożyczki mogą finansować działalność bieżącą (zwyczajną) państwa, czyli taką, która powinna być finansowana z podatków, składek i opłat.

*Wojciech Bożek**

Międzyresortowe komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw – zwaną dalej ustawą zmieniającą – znowelizowano ustawę z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej: u.o.n.d.f.p.)¹.

W uzasadnieniu do projektu wyżej wskazanej ustawy zmieniającej podniesiono, że potrzeba nowelizacji u.o.n.d.f.p. wynikała z dokonania jej oceny pod kątem występujących w niej niedociągnięć. Uznano, że ówczesne rozwiązania wymagały rozszerzenia i umocnienia, aby w pełni zagwarantowane było należyte przeprowadzenie postępowania dyscyplinarnego, a w rezultacie ukaranie osób odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w sposób adekwatny do popełnionego naruszenia. Wskazano również, że powodem podjęcia ingerencji ustawodawczej było niewystarczające wypełnianie funkcji represyjnej postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. System odpowiedzialności wymagał także modyfikacji ze względu na zmiany w źródłach prawa finansowego oraz usunięcia wątpliwości interpretacyjnych². Dostrzeżono potrzebę poprawy skuteczności egzekwowania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, usprawnienia postępowania w sprawach

* Mgr Wojciech Bożek – Katedra Prawa Finansowego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Szczeciński.

¹ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 240, poz. 1429); ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).

² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 4465), <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/4465.htm>, por. Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz innych ustaw, przedłożone przez ministra finansów 1 marca 2011 r., www.premier.gov.pl oraz Projekt ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw, przedłożony przez ministra finansów 19 lipca 2011 r., www.premier.gov.pl.

o naruszenie dyscypliny, racjonalizacji kosztów dochodzenia odpowiedzialności, poszerzenia zakresu podmiotowego osób objętych odpowiedzialnością oraz zmodyfikowania wymiaru kar za naruszenia³.

Według stanu prawnego obowiązującego przed dokonaniem przedmiotowych zmian (art. 46 u.o.n.d.f.p.) komisjami orzekającymi w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych były: wspólna komisja orzekająca, resortowe komisje orzekające przy ministrach kierujących działem lub działami administracji rządowej; komisja orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz regionalne komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych.

Resortowe komisje orzekające orzekały w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie dotyczącym realizacji budżetu państwa w częściach, którymi dysponował minister kierujący działem lub działami administracji rządowej, z wyłączeniem środków przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego, ich związkom i stowarzyszeniom oraz samorządowym jednostkom organizacyjnym, w tym samorządowym osobom prawnym. Nadto, do właściwości resortowych komisji orzekających należało również orzekanie w zakresie dotyczącym organów i jednostek podległych lub nadzorowanych przez ministra oraz jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych, a także innych jednostek otrzymujących środki publiczne przekazane z części budżetu państwa lub w zakresie innych środków publicznych, którymi dysponował minister lub wskazane wyżej organy i jednostki.

Zgodnie z art. 49 u.o.n.d.f.p. przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie dotyczącym osób pełniących funkcje wojewody, wicewojewody, dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego i głównego księgowego części budżetowej, której dysponentem był wojewoda oraz osób pełniących funkcje marszałka województwa, członka zarządu województwa i głównego księgowego budżetu województwa (skarbnika województwa) orzekała resortowa komisja orzekająca przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej.

W sporządzonym na podstawie art. 192 ust. 2 u.o.n.d.f.p. sprawozdaniu z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorczym sprawozdaniu z działalności komisji orzekających pierwszej instancji w 2011 r. z dnia 12 marca 2012 r. wskazano, że z ogółu 232 spraw rozstrzygniętych w 2011 r. przez resortowe komisje orzekające najwięcej spraw rozstrzygnęły: Resortowa Komisja Orzekająca przy Ministrze Sprawiedliwości (77 spraw), Resortowa Komisja Orzekająca przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji (32 sprawy) oraz Resortowa Komisja Orzekająca przy Ministrze Zdrowia i Resortowa Komisja Orzekająca przy Ministrze Obrony Narodowej (każda po 24 sprawy). Najmniej spraw rozstrzygniętych miały natomiast Resortowe Komisje Orzekające przy: Ministrze Edukacji Narodowej

³ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw, <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/4465.htm>.

(1 sprawa), Ministrze Gospodarki (1 sprawa), Ministrze Rozwoju Regionalnego (2 sprawy), Ministrze Spraw Zagranicznych (2 sprawy), Ministrze Środowiska (2 sprawy). W 2011 r. ani razu nie orzekła komisja przy Ministrze Sportu i Turystyki. Nadmienić należy, że w dniu 17 listopada 2011 r. wygasły kadencje Resortowej Komisji Orzekającej przy Ministrze Infrastruktury oraz przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji, co spowodowane zostało zniesieniem organów, przy których działały te komisje⁴.

Na początku 2011 r. w komisjach orzekających pierwszej instancji oczekiwały na rozstrzygnięcie wnioski o ukaranie dotyczące 480 obwinionych (w 2010 r. – 590, zaś w 2009 r. – 448), w tym w resortowych komisjach orzekających – 80 obwinionych, zaś w regionalnych komisjach orzekających – 400 obwinionych. Nadto, w 2011 r. do komisji orzekających w pierwszej instancji wpłynęły wnioski o ukaranie 1676 obwinionych (201 obwinionych – do resortowych komisji orzekających, pozostałe – do regionalnych komisji orzekających), co stanowi wzrost ilościowy o 352 obwinionych w stosunku do stanu z 2010 r.

Uwzględniając z kolei fakt, że w ww. okresie do ponownego rozpoznania zwrócono sprawy dotyczące 35 obwinionych (do resortowych komisji orzekających – 14 obwinionych, natomiast do regionalnych komisji orzekających sprawy dotyczące 21 obwinionych), stwierdzić należy, iż w komisjach orzekających pierwszej instancji pozostawały łącznie do rozpoznania w 2011 r. sprawy dotyczące 2191 obwinionych, w tym 296 obwinionych w resortowych komisjach orzekających, natomiast co do pozostałych obwinionych – w regionalnych komisjach orzekających⁵.

Celem zobrazowania zakresu spraw rozpatrywanych w tym samym roku przez regionalne komisje orzekające wspomnieć należy, że z ogółu 1437 spraw rozstrzyganych przez nie w ciągu 2011 r.: Regionalna Komisja Orzekająca przy RIO w Krakowie rozstrzygnęła 215 spraw, w Poznaniu – 213 spraw, w Katowicach – 141 spraw, najmniej natomiast we Wrocławiu – 20 spraw. Wskazuje to na istnienie znacznych dysproporcji w obciążeniu pracą poszczególnych komisji orzekających, ale nadto, w podziale na resortowe i regionalne komisje orzekające, co zostało zauważone przez ustawodawcę i stanowiło tym samym asumpt do dokonania zmian organizacyjnych w powyższym zakresie⁶.

⁴ Sprawozdanie z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności komisji orzekających I instancji w 2011 r. z dnia 12 marca 2012 r., s. 18, www.mf.gov.pl, por. Sprawozdanie z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności komisji orzekających I instancji w 2009 r. z dnia 11 marca 2010 r., www.mf.gov.pl, s. 11–18, por. Sprawozdanie z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności komisji orzekających I instancji w 2010 r. z dnia 11 marca 2011 r., www.mf.gov.pl, s. 12–21.

⁵ Sprawozdanie z działalności Głównej Komisji Orzekającej..., s. 15–18.

⁶ *Ibidem*, s. 17–18.

Warto zauważyć, że komisje orzekające pierwszej instancji wydały w 2011 r. rozstrzygnięcia wobec 1669 obwinionych, co wskazuje na tendencję wzrostową rozstrzyganych spraw, bowiem w roku 2010 r. rozstrzygnięto 1458 spraw, zaś w 2009 r. – 1318 spraw. Ponadto, na koniec 2011 r. do rozstrzygnięcia pozostały wnioski o ukaranie 478 obwinionych, w tym w regionalnych komisjach orzekających – wobec 414 obwinionych, natomiast w resortowych komisjach orzekających – wobec zaledwie 64 obwinionych. Wyjaśnić jednak należy, iż różnica pomiędzy liczbą złożonych wniosków a rozpoznawanych spraw wynika z łącznego rozpoznania spraw pozostających w ścisłym związku⁷.

Na podstawie danych opublikowanych przez Ministerstwo Finansów można stwierdzić, iż komisje orzekające pierwszej instancji w 2011 r. wydały ogółem orzeczenia wobec 1320 obwinionych. Porównując zaś stan istniejący w latach poprzednich zauważyć można, iż liczba wydanych orzeczeń w zakresie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wzrastała, tj. z 1062 wydanych orzeczeń w 2009 r. do 1195 w 2010 r. oraz, jak to już wyżej wskazano, do 1320 wydanych orzeczeń w 2011 r. Przy czym, uniewinniono 330 osób, tj. 24,8% wszystkich obwinionych, wobec których wydano orzeczenia w 2011 r., w samych zaś resortowych komisjach orzekających 83 osoby, co stanowiło 25,2% wszystkich uniewinnionych. W tym samym okresie odpowiedzialnymi za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uznano 990 osób (75% wszystkich obwinionych, wobec których wydano orzeczenia), z czego resortowe komisje orzekające orzekały o uznaniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wobec 95 osób, co stanowiło 9,5% obwinionych, którym przypisano odpowiedzialność⁸.

W 2011 r. w resortowych komisjach orzekających umorzono postępowanie wobec 54 osób (z ogólnej liczby 349 umorzonych postępowań), przy czym wnioski złożone przez rzecznika najczęściej nie kończyły się przypisaniem odpowiedzialności w Resortowej Komisji Orzekającej przy Ministrze Pracy i Polityki Społecznej (10 spraw), Resortowej Komisji Orzekającej przy Ministrze Kultury i Dziedzictwa Narodowego (9 spraw) oraz Resortowej Komisji Orzekającej przy Ministrze Infrastruktury (7 spraw)⁹.

Z opublikowanego przez Ministerstwo Finansów sprawozdania z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorczego sprawozdania z działalności komisji orzekających pierwszej instancji w 2011 r. z dnia 12 marca 2012 r. wynika, iż spośród 990 osób, które zostały uznane za odpowiedzialne za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w 2011 r. (w 2010 r. – 829, w 2009 r. – 790), resortowe komisje orzekające przypisały odpowiedzialność 95 obwinionym (regionalne komisje orzekające – 895 obwinionym), przy czym ukarano łącznie 421 osób (42,5%), w tym

⁷ Ibidem, s. 17.

⁸ Ibidem, s. 19.

⁹ Ibidem, s. 20.

48 osób w resortowych komisjach orzekających (373 w regionalnych komisjach orzekających). Wobec 47 osób resortowe komisje orzekające odstąpiły od wymierzenia kary, zaś regionalne komisje orzekające – wobec 522 osób, co łącznie stanowiło 57,5% ogólnej liczby uznanych za odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Okolicznościami łagodzącymi, decydującymi najczęściej o odstąpieniu od wymierzenia kary, były przede wszystkim: uprzednia niekaralność obwinionego, wyróżnianie się obwinionego przed popełnieniem naruszenia, wzorowe wypełnianie obowiązków zawodowych, niska szkodliwość popełnionego naruszenia dla finansów publicznych czy też podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania uchybień¹⁰.

Obecne brzmienie art. 46 u.o.n.d.f.p. wskazuje, iż komisjami orzekającymi w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych są, niezmiennie, wspólna komisja orzekająca, komisja orzekająca przy Szeffie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz regionalne komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych. Z kolei w miejsce dotychczasowych resortowych komisji orzekających przy ministrach kierujących działem lub działami administracji rządowej utworzono międzyresortowe komisje orzekające przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych, ministrze właściwym do spraw administracji publicznej oraz ministrze sprawiedliwości.

W literaturze przedmiotu wielokrotnie podnoszono konieczność zmian w powyższym zakresie, podając w wątpliwość zasadność funkcjonowania komisji orzekających przy każdym ministrze, szczególnie, że obok komisji resortowych, w których rozpatrywana była duża liczba spraw (porównywalna z niektórymi komisjami regionalnymi), występowała również znaczna liczba komisji resortowych, które były powołane w składzie ustawowym, obejmującym – zgodnie z art. 43 ust. 1 u.o.n.d.f.p. – przewodniczącego, jednego lub dwóch jego zastępców i od 5 do 21 członków komisji. Komisje te rozpatrywały po jednej lub dwie sprawy rocznie, a zdarzały się sytuacje, kiedy poszczególne komisje nie rozpatrywały żadnych spraw. Tym samym wprowadzone zmiany urzeczywistniły propozycje ustawowego zmniejszenia liczby komisji resortowych, przy określeniu ich właściwości dla kilku lub kilkunastu działów administracji rządowej, bowiem również do rzeczników dyscypliny finansów publicznych w tych resortach wpływały rocznie pojedyncze zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach, wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹¹.

Analiza funkcjonowania komisji orzekających pierwszej instancji wskazuje, że ograniczenie liczby komisji resortowych było w pełni uzasadnione, bowiem liczbę resortowych komisji orzekających uzależniano od liczby resortów, nie zaś

¹⁰ Ibidem, s. 19–22.

¹¹ Por. K. Borowska, A. Kościńska-Paszkowska, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 464, por. M. Malinowski, „Represyjna” nowelizacja przepisów o dyscyplinie finansów publicznych z dnia 3 lutego 2011 r., www.lex.pl, www.mofnet.gov.pl.

od faktycznego obciążenia pracą komisji, wynikającego z liczby rozpatrywanych spraw. Wobec powyższego, w miejsce siedemnastu resortowych komisji orzekających przy ministrach kierujących działem lub działami administracji rządowej powołano trzy międzyresortowe komisje orzekające. Nadal funkcjonowały natomiast wszystkie pozostałe komisje orzekające pierwszej instancji wskazane w art. 46 u.o.n.d.f.p., tj. przy Szefie Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz szesnaście komisji przy regionalnych izbach obrachunkowych¹².

Ograniczenie liczby komisji orzekających właściwych w sprawach, w których dotychczas orzekały resortowe komisje orzekające znajdowało również swoje uzasadnienie w dużym zróżnicowaniu liczby spraw rozpoznawanych przez te komisje. Przy czym należy podkreślić, iż w uzasadnieniu ustawy zmieniającej opierano się na analizie danych statystycznych obejmujących liczbę spraw rozpoznanych przez te komisje w latach 2006–2009 (w uwzględnionym okresie resortowe komisje orzekające średnio rozpoznawały łącznie 261 spraw w ciągu roku). Mając zaś na uwadze fakt, że począwszy od 2006 r. liczba spraw rozpoznawanych przez resortowe komisje orzekające zmniejszyła się (od 385 w 2006 r. do 194 w 2009 r.), istnienie komisji orzekających w ówczesnym kształcie nie znajdowało uzasadnienia także ze względu na koszty ponoszone na ich działalność, w szczególności na ryczałtowe wynagrodzenia miesięczne¹³.

Konkludując, aktualnie utworzono trzy komisje o zwiększonej liczbie członków, przy czym przesłanką decydującą o powołaniu komisji przy ministrze właściwym ds. finansów publicznych był fakt, że minister ten jest właściwym w zakresie działu finanse publiczne. Z kolei powołanie dwóch pozostałych komisji międzyresortowych – przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej i ministrze sprawiedliwości – miało na celu zapobieżenie problemom natury organizacyjnej (związany z częstotliwością pracy komisji oraz zapewnieniem jej właściwych warunków), które mogłyby się pojawić, gdyby funkcjonowała tylko jedna komisja. Co więcej, utworzenie trzech komisji orzekających, które orzekają w znacznej liczbie spraw, oprócz oszczędności finansowych ma przyczynić się także do podniesienia poziomu merytorycznego orzecznictwa¹⁴.

Wprowadzenie międzyresortowych komisji orzekających skutkowało koniecznością uregulowania ich właściwości. W art. 48–49b u.o.n.d.f.p. określono właściwość tych komisji, co do zasady, w odniesieniu do działów administracji rządowej (części budżetu państwa odpowiadających tym działom). Zachowano przy tym szczególną właściwość międzyresortowej komisji orzekającej przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej, tj. w sprawach osób pełniących funkcje marszałka województwa, członka zarządu województwa i skarbnika

¹² Por. Uzasadnienie rządowego projektu...

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

województwa oraz wojewody, wicewojewody, dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego i głównego księgowego części budżetowej, której dysponentem jest wojewoda¹⁵. Natomiast w związku z możliwością wystąpienia sytuacji, w której nie będzie możliwe ustalenie właściwości na podstawie przepisów określających właściwość komisji międzyresortowych – ustawodawca podaje jako przykład sytuację, gdy utworzono nową część budżetową, którą nie dysponuje minister – ustalono, że właściwa będzie międzyresortowa komisja orzekająca przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych¹⁶.

Zgodnie z aktualnie obowiązującym porządkiem prawnym międzyresortowa komisja orzekająca przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych orzeka w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie dotyczącym realizacji budżetu państwa w częściach ustalonych dla takich działów administracji rządowej, jak: budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe, członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, kultura fizyczna, nauka, oświata i wychowanie, rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne, rybołówstwo, szkolnictwo wyższe, turystyka, sprawy zagraniczne, zdrowie. Nadto, międzyresortowa komisja orzekająca przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych orzeka w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie realizacji budżetu państwa w częściach innych niż ustalone dla działów administracji rządowej, którymi dysponują ministrowie kierujący działami, o których mowa wyżej. Przy czym, z powyższego zakresu orzekania wyłączono środki przekazane jednostkom samorządu terytorialnego, ich związkom i stowarzyszeniom z wyłączeniem osób pełniących funkcje marszałka województwa, członka zarządu województwa i głównego księgowego budżetu województwa (skarbnika województwa) oraz środki przekazane samorządowym jednostkom organizacyjnym, w tym samorządowym osobom prawnym¹⁷.

Do właściwości ww. międzyresortowej komisji orzekającej należy również orzekanie w zakresie dotyczącym organów i jednostek podległych ministrom kierującym wskazanymi wyżej działami lub nadzorowanych przez tych ministrów oraz jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych, a także w zakresie innych podmiotów otrzymujących środki publiczne przekazane ze wskazanych w ustawie części budżetu państwa lub z innych środków publicznych, którymi dysponują ministrowie kierujący poszczególnymi działami lub też organy i jednostki podległe temu ministrowi.

Z kolei, zgodnie z art. 49 u.o.n.d.f.p., międzyresortowa komisja orzekająca przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej orzeka w sprawach

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności..., art. 49b oraz por. Uzasadnienie rządowego projektu...

¹⁷ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności..., art. 48.

o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie dotyczącym realizacji budżetu państwa w częściach ustalonych dla takich działów administracji rządowej, jak administracja publiczna, budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, gospodarka morska, gospodarka wodna, informatyzacja, łączność, obrona narodowa, praca, rozwój regionalny, Skarb Państwa, transport, środowisko, rodzina, sprawy wewnętrzne, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne, zabezpieczenie społeczne, z wyłączeniem środków przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego, ich związkom i stowarzyszeniom. Komisja ta orzeka również w zakresie realizacji budżetu państwa w częściach innych niż ustalone dla działów administracji rządowej, którymi dysponują ministrowie kierujący działami wymienionymi powyżej. Przy czym wyłączono z powyższego zakresu środki przekazane jednostkom samorządu terytorialnego, ich związkom i stowarzyszeniom oraz samorządowym jednostkom organizacyjnym, w tym samorządowym osobom prawnym¹⁸.

Międzyresortowa komisja orzekająca przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej orzeka również w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie dotyczącym osób pełniących funkcje marszałka województwa, członka zarządu województwa i głównego księgowego budżetu województwa (skarbnika województwa), osób pełniących funkcje wojewody, wicewojewody, dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego i głównego księgowego części budżetowej, której dysponentem jest wojewoda, dalej zaś, organów i jednostek podległych ministrom kierującym działami wskazanymi powyżej lub nadzorowanych przez tych ministrów oraz jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych. Komisja ta jest również właściwa w sprawach dotyczących innych podmiotów otrzymujących środki publiczne przekazane z części budżetu państwa lub z innych środków publicznych, którymi dysponują ministrowie kierujący właściwymi działami lub organy i jednostki im podległe¹⁹.

Międzyresortowa komisja orzekająca przy Ministrze Sprawiedliwości orzeka w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie dotyczącym realizacji budżetu państwa w części ustalonej dla działu administracji rządowej sprawiedliwość, w częściach innych niż ustalona dla działu administracji rządowej sprawiedliwość, którymi dysponuje Minister Sprawiedliwości, w części, którą dysponuje Prokurator Generalny z wyłączeniem środków przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego, ich związkom i stowarzyszeniom (z wyłączeniem osób pełniących funkcje marszałka województwa, członka zarządu województwa i głównego księgowego budżetu województwa – skarbnika województwa) oraz samorządowym jednostkom organizacyjnym, w tym samorządowym osobom prawnym. Nadto, międzyresortowa komisja orzekająca przy Ministrze Sprawiedliwości orzeka w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie

¹⁸ Ibidem, art. 49.

¹⁹ Ibidem.

dotyczącym organów i jednostek podległych Ministrowi Sprawiedliwości albo Prokuratorowi Generalnemu lub nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości albo Prokuratora Generalnego, a także jednostek podległych tym organom lub jednostkom lub nadzorowanych przez te organy lub jednostki oraz innych podmiotów otrzymujących środki publiczne przekazane z wyżej wskazanych części budżetu państwa, lub z innych środków publicznych, którymi dysponują Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny lub organy i jednostki im podległe lub nadzorowane oraz podległe tym jednostkom lub przez nie nadzorowane²⁰.

Analizowane zmiany, związane z wprowadzeniem do kanonu komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych międzyresortowych komisji orzekających, wiązały się z koniecznością modyfikacji trybu powoływania przewodniczących i zastępców przewodniczących tych komisji oraz ich członków.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 oraz ust. 3 u.o.n.d.f.p., przewodniczących międzyresortowych komisji orzekających i ich zastępców powołuje i odwołuje, na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych, niezmiennie Prezes Rady Ministrów. Przy czym są powoływani spośród kandydatów zgłoszonych do międzyresortowych komisji orzekających przez ministra, przy którym działa dana komisja. Wcześniejsze uregulowania w tym zakresie zakładały, że przewodniczącego oraz zastępcę (zastępców) resortowej komisji orzekającej przy ministrze kierującym działem lub działami administracji rządowej powoływał ten właśnie minister²¹.

Przewodniczący międzyresortowej komisji orzekającej występuje dalej do ministrów kierujących działami administracji rządowej objętymi właściwością danej komisji, a w przypadku międzyresortowej komisji orzekającej przy ministrze sprawiedliwości – również do Prokuratora Generalnego, o przedstawienie kandydatów na członków tej komisji. Kandydatów przedstawia się w terminie 14 dni od dnia wystąpienia²². Przy czym, członkami międzyresortowej komisji orzekającej nie mogą być kierownik i zastępca kierownika komórki bezpośrednio odpowiedzialnej za wykonanie budżetu państwa w zakresie części objętej właściwością danej komisji lub planu finansowego jednostki budżetowej – urzędu obsługującego ministra będącego dysponentem tej części, a w przypadku międzyresortowej komisji orzekającej przy Ministrze Sprawiedliwości – również Prokuratora Generalnego. Dostosowano w ten sposób regulację zapewniającą bezstronność komisji²³.

Konsekwencją powołania międzyresortowych komisji orzekających jest także zmiana art. 70 ust. 1 u.o.n.d.f.p. regulującego koszty funkcjonowania komisji orzekających pierwszej instancji. W myśl zawartych w nim uregulowań obowią-

²⁰ Ibidem, art. 49a.

²¹ Ibidem, art. 53.

²² Ibidem.

²³ Ibidem, art. 55.

zek zapewnienia siedziby, obsługi prawnej i administracyjno-technicznej oraz ponoszenia wydatków związanych z funkcjonowaniem komisji międzyresortowych i powołanych przy nich rzeczników został nałożony na ministrów, przy których utworzono komisje międzyresortowe, tj. ministra właściwego do spraw finansów publicznych, ministra właściwego do spraw administracji publicznej i ministra sprawiedliwości, co pozostawało w zgodzie z dotychczasową zasadą obciążenia tymi obowiązkami organu, przy którym działa komisja orzekająca i rzecznik dyscypliny²⁴.

Z uwagi na to, iż właściwość rzeczników jest związana z właściwością komisji orzekającej, odpowiedniego dostosowania wymagały również przepisy dotyczące trybu powoływania rzeczników dyscypliny i ich zastępców oraz konieczne było sformułowanie przepisów dostosowujących działalność rzeczników dyscypliny finansów publicznych.

Dlatego też w art. 15 ustawy zmieniającej wskazano, że rzecznicy dyscypliny finansów publicznych i ich zastępcy, powołani przy resortowych komisjach orzekających przy ministrach kierujących działem lub działami administracji rządowej, do dnia odwołania pełnili swoją funkcję odpowiednio przy komisji, przy której zostali powołani oraz przy międzyresortowej komisji orzekającej, która przejęła sprawy prowadzone przez tę komisję. Z kolei z dniem powołania przy właściwej międzyresortowej komisji orzekającej odpowiednio rzecznika dyscypliny finansów publicznych i jego zastępców, nie później jednak niż w terminie 2 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych zobowiązany był do odwołania dotychczasowych rzeczników i ich zastępców. Zastrzeżono jednak, że ww. rzecznicy i ich zastępcy, nie później niż w terminie miesiąca od dnia odwołania, powinni przekazać właściwym rzecznikom dyscypliny finansów publicznych przy międzyresortowych komisjach orzekających zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w sprawach niezakończonych wydaniem postanowienia o wszczęciu postępowania wyjaśniającego albo o odmowie wszczęcia tego postępowania, akta spraw, w których toczyło się postępowanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz akta spraw, w których nie rozpoznano złożonego zażalenia na postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego albo o odmowie wszczęcia tego postępowania oraz w których nie upłynął termin na jego złożenie²⁵.

Rzecznicy dyscypliny finansów publicznych i ich zastępcy, powołani przy resortowych komisjach orzekających przy ministrach kierujących działem lub działami administracji rządowej, nie później niż w terminie miesiąca od dnia odwołania zostali zobowiązani również do złożenia sprawozdania dotyczącego ich działalności za okres sprawozdawczy lub część tego okresu przypadającą przed

²⁴ Ibidem, art. 70.

²⁵ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności..., art. 15.

dniem ich odwołania, zaś rzecznicy dyscypliny finansów publicznych powołani przy międzyresortowych komisjach orzekających przejęli sprawy prowadzone przez rzeczników i ich zastępców stosownie do właściwości komisji, przy której zostali powołani. W przypadku, gdyby międzyresortowa komisja orzekająca została powołana przed dniem odwołania rzecznika dyscypliny lub jego zastępcy przy komisji resortowej, rzecznicy ci mieli być właściwi w sprawach prowadzonych przez właściwą komisję międzyresortową, która przejęła sprawy z komisji resortowej, przy której byli powołani²⁶.

Aktualnie kandydatów na rzeczników dyscypliny i ich zastępców zgłaszają właściwi ministrowie kierujący działami administracji rządowej objętymi właściwością międzyresortowych komisji orzekających, zaś w przypadku międzyresortowej komisji orzekającej przy Ministrze Sprawiedliwości – również Prokurator Generalny. W uzasadnieniu do ustawy zmieniającej wskazano, że liczbę zastępców rzecznika dyscypliny Główny Rzecznik będzie dostosowywał do potrzeb wynikających z liczby rozpatrywanych spraw, dlatego też Główny Rzecznik nie ma obowiązku kierowania wniosku o zgłoszenie kandydatów do wszystkich ministrów, lecz jedynie do niektórych z nich²⁷.

Rzecznik dyscypliny i jego zastępcy są właściwi w sprawach rozpatrywanych przez komisję orzekającą, przy której zostali powołani. Wszelkie zaś spory o właściwość rozstrzyga Główny Rzecznik. Jednocześnie w art. 64 u.o.n.d.f.p. wskazano, że o powołaniu lub odwołaniu rzecznika dyscypliny lub jego zastępcy powiadamia się odpowiednio właściwego ministra, przy którym działa międzyresortowa komisja orzekająca, a w przypadku rzecznika dyscypliny lub jego zastępcy powołanego przy międzyresortowej komisji orzekającej – również ministra kierującego działem administracji rządowej lub Prokuratora Generalnego, który przedstawił jego kandydaturę²⁸.

W konsekwencji zmniejszenia liczby komisji rozpatrujących sprawy należące dotychczas do właściwości komisji resortowych zrezygnowano również z możliwości powoływania rzeczników właściwych w sprawach rozpoznawanych przez więcej niż jedną komisję.

Zgodnie z art. 13 ustawy zmieniającej międzyresortowe komisje orzekające przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych, przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej i przy ministrze sprawiedliwości przejęły, stosownie do ich właściwości, sprawy prowadzone przez resortowe komisje orzekające przy ministrach kierujących działem lub działami administracji rządowej. Kadencja resortowej komisji orzekającej przy ministrze kierującym działem lub działami administracji rządowej wygasła z dniem powołania przewodniczą-

²⁶ Ibidem, art. 16 oraz por. Uzasadnienie rządowego projektu...

²⁷ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności..., art. 62 oraz por. Uzasadnienie rządowego projektu...

²⁸ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności..., art. 62a, 64; por. Uzasadnienie rządowego projektu...

cego międzyresortowej komisji orzekającej, która przejęła sprawy prowadzone przez tę komisję (nie później jednak niż z upływem miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, w ocenie ustawodawcy był to czas wystarczający na powołanie na podstawie przepisów u.o.n.d.f.p. przewodniczących nowych komisji). Zastrzeżono jednak, że przewodniczący resortowych komisji orzekających przy ministrach kierujących działem lub działami administracji rządowej mieli przekazać przewodniczącemu właściwej międzyresortowej komisji orzekającej, niezwłocznie po jego powołaniu, akta spraw, w których toczyło się postępowanie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a nadto, w których prawomocne orzeczenia nie zostały wykonane oraz ukaranie nie uległo zatarciu²⁹.

Z kolei sprawozdania dotyczące wniosków o ukaranie wniesionych do resortowych komisji orzekających przy ministrach kierujących działem lub działami administracji rządowej za okres sprawozdawczy lub część tego okresu przypadającą przed dniem wygaśnięcia kadencji tych komisji składali przewodniczący tych komisji, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wygaśnięcia kadencji tych komisji. Właściwa międzyresortowa komisja orzekająca prowadziła zatem przejęte sprawy w dalszym ciągu, przy czym rozprawy odroczone należało prowadzić w nowym terminie w dalszym ciągu, a jeżeli skład orzekający został zmieniony, należało ujawnić dowody przeprowadzone poprzednio³⁰.

Wprowadzenie w art. 17 ustawy zmieniającej upoważnienia dla Prezesa Rady Ministrów do dokonania przeniesienia między częściami budżetu państwa wydatków związanych z funkcjonowaniem resortowych komisji orzekających i rzeczników dyscypliny (w zakresie zapewnienia siedziby, obsługi prawnej i administracyjno-technicznej komisji orzekającej oraz rzecznika i jego zastępcy właściwych w sprawach tej komisji, wydatki związane z ich funkcjonowaniem, wypłatą wynagrodzeń i szkoleniem oraz zwrotem świadkom kosztów przejazdu, finansowanych z budżetu państwa) było podyktowane nową organizacją komisji orzekających, tj. powołaniem komisji międzyresortowych. Funkcjonowanie międzyresortowych komisji orzekających, z uwagi na ich rozszerzoną właściwość i znaczną liczbę spraw do nich wpływających, wiązało się bowiem z koniecznością zapewnienia dodatkowej obsługi organizacyjnej i administracyjno-prawnej tym komisjom i właściwym rzecznikom dyscypliny finansów publicznych. Roczne wydatki związane z zatrudnieniem dodatkowych 10 osób, wykonujących przedmiotową obsługę, według przyjętych założeń miały wynosić ok. 580 tys. zł (w tym na wynagrodzenia – ok. 540 tys. zł, na pokrycie pozaosobowych kosztów utrzymania stanowiska pracy wraz z odpisem na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych – ok. 40 tys. zł)³¹.

²⁹ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności..., art. 13 oraz por. Uzasadnienie rządowego projektu...

³⁰ Ibidem, art. 13, 14.

³¹ Ibidem, art. 17 oraz por. Uzasadnienie rządowego projektu...

Podsumowując – w ogólnym ujęciu szacowana wysokość wydatków na funkcjonowanie komisji pierwszej instancji, według stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, wynosiłaby ok. 3 770 250 zł. Z kolei zmniejszenie liczby komisji orzekających oraz wprowadzenie zmian wskaźników ma skutkować obniżeniem tych wydatków do wysokości 2 485 789 zł i tym samym prowadzić do oszczędności ok. 1 284 460 zł. Zarówno z ekonomicznego, jak i praktycznego punktu widzenia dokonanie ograniczenia liczby komisji orzekających – z siedemnastu resortowych komisji orzekających do trzech międzyresortowych komisji orzekających – było zatem niezbędnym i słusznym rozwiązaniem. System odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ma bowiem skutecznie służyć eliminowaniu niezgodnych z prawem zachowań w zakresie gospodarowania środkami publicznymi, zaś wszelkie rozwiązania prawne powinny wypływać z pragmatycznego ujęcia ich przydatności w dochodzeniu odpowiedzialności w przypadku stwierdzonych naruszeń dyscypliny finansów publicznych³².

³² Por. Uzasadnienie rządowego projektu...

Urszula K. Zawadzka-Pąk*

Porównanie francuskich i polskich doświadczeń w zakresie budżetu zadaniowego na przykładzie funkcji *Sprawiedliwość*¹

1. Wprowadzenie

Zastosowanie budżetu zadaniowego w zakresie wymiaru sprawiedliwości i powiązanych z nim dziedzin wywołuje wiele kontrowersji. Szczególnie w pierwszych latach prac wdrożeniowych pomysł ten spotykał się z wieloma zarzutami. Jednak również obecnie zdaniem niektórych budżet zadaniowy stanowi zagrożenie dla niezawisłości sądów lub jest po prostu narzędziem nieprzydatnym w obszarze wymiaru sprawiedliwości i w innych dziedzinach polegających na wykonywaniu uprawnień władczych państwa. Wydaje się jednak, że problem nie tkwi w samym zastosowaniu budżetu zadaniowego w analizowanym obszarze, ale w tym, co jest mierzone i w jakim celu pomiary te są dokonywane.

Budżet zadaniowy jest instrumentem przeniesionym z sektora prywatnych przedsiębiorstw. Sektor prywatny i publiczny realizują jednak odmienne cele. Przedsiębiorstwa nastawione są na osiąganie zysku, natomiast państwo na realizację usług publicznych. Zatem w sektorze publicznym (zarówno na szczeblu państwa, jak i samorządu terytorialnego) pożądanym rezultatem działalności jest efektywność i skuteczność realizacji usług publicznych.

W sektorze prywatnym gospodarka rynkowa, dzięki systemowi ocen w procesie produkcji dóbr prywatnych, jest w stanie osiągnąć efektywną alokację zasobów². Dzięki niewidzialnej ręce konkurencji³ na rynku utrzymują się jedynie producenci, którzy w efektywny sposób wytwarzają swoje dobra, których jakość

* Dr Urszula K. Zawadzka-Pąk – Katedra Finansów Publicznych i Prawa Finansowego, Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku.

¹ Artykuł powstał w ramach grantu promotorskiego nt. konstrukcji prawnej, wdrażania i realizacji budżetu zadaniowego we Francji i w Polsce realizowanego pod kierunkiem prof. zw. dr. hab. Eugeniusza Ruśkowskiego (N N110 189240).

² J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004, s. 184–185.

³ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Warszawa 2008.

i cena są w stanie przekonać potencjalnych klientów o zakupie danych towarów, a zatem utrzymują się tylko przedsiębiorstwa przynoszące zysk.

Z oczywistych względów do oceny funkcjonowania państwa nie można zastosować kryterium zysku, konieczne zatem staje się zastosowanie innych kryteriów. W tym celu wykorzystywane są różnego rodzaju mierniki. Wybór takich mierników, które by w satysfakcjonującym stopniu mierzyły efekty działalności sektora publicznego, napotyka na trudności we wszystkich krajach, gdzie wdrażany jest budżet zadaniowy. Przestrzeganie międzynarodowych standardów opracowywania mierników oraz wzorowanie się na doświadczeniach zagranicznych jedynie częściowo mogą usprawnić proces ich doskonalenia ze względu na specyfikę poszczególnych państw. Mankamenty związane z konstrukcją mierników są stopniowo likwidowane, jednak nawet w krajach, w których budżetowanie zadaniowe stosowane jest od wielu lat, około 10% mierników jest nadal niepoprawnych. Zadowolający poziom pomiaru rezultatów najtrudniej jest uzyskać w dziedzinach o charakterze typowo władczym (taki charakter mają m.in. uprawnienia związane z wymiarem sprawiedliwości), gdzie realizowane zadania nie mają charakteru typowych usług publicznych.

2. Konstrukcja prawna budżetu zadaniowego

W Polsce budżet zadaniowy opiera się na trzech filarach. Pierwszym z nich jest układ zadaniowy wydatków zamieszczany w uzasadnieniu do ustawy budżetowej (II i III tom). Po wykonaniu budżetu w układzie tradycyjnym (który jako jedyny ma wiążący charakter) opracowywana jest informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym. Drugim filarem budżetu zadaniowego są programy wieloletnie, których zestawienie jest zamieszczane w załączniku do ustawy budżetowej. Trzecim zaś filarem jest Wieloletni Plan Finansowy Państwa (dalej: WPFPP) zawierający m.in. wydatki budżetu państwa w układzie funkcji (łącznie z celami i miernikami) na okres czterech lat. Corocznie opracowywana jest też informacja z realizacji WPFPP.

Inaczej sytuacja wygląda we Francji, gdzie budżet tradycyjny został całkowicie zastąpiony budżetem zadaniowym. W ustawie finansowej (budżetowej) zamieszczane są limity wydatków dla zadań wchodzących w skład poszczególnych funkcji. Limity te są dwójakiego rodzaju – ustala się upoważnienia do zaciągania zobowiązań oraz środki na płatności. W ustawie finansowej ustalany jest dodatkowo podlimit wydatków tytułu 2. (wydatki na wynagrodzenia). Szczegółowy podział wydatków zadań na pozostałe tytuły (o charakterze szacunkowym) jest zamieszczany w załącznikach do ustawy finansowej, w tzw. rocznych planach rezultatów (fr. *projet annuel de performance* – PAP). Te dokumenty o charakterze planistycznym zawierają także tzw. część sprawnościową budżetu zadaniowego, tj. cele i mierniki. W ustawach zatwierdzających wykonanie budżetu

(fr. *loi de règlement*) zamieszczana jest informacja o zrealizowanych wydatkach. Natomiast informacja o realizacji celów i mierników umieszczana jest w załącznikach do tej ustawy zatwierdzającej, tzw. rocznych raportach rezultatów (fr. *rapport annuel de performance* – RAP), które mają analogiczną strukturę jak dokumenty o charakterze planistycznym PAP, dzięki czemu możliwe jest porównywanie planowanych i realizowanych rezultatów. Roczne planowanie (programowanie) zadaniowe jest spójne z programowaniem wieloletnim realizowanym przez ustawy o programowaniu finansów publicznych, o czym poniżej.

3. Klasyfikacja zadaniowa

Układ zadaniowy wydatków we Francji i w Polsce jest bardzo zbliżony ze względu na fakt, że model francuski stał się punktem wyjścia dla rozwiązań przyjętych w Polsce. Francuska klasyfikacja zadaniowa składa się z *missions*, *programmes* i *actions*, natomiast polski układ zadaniowy wydatków z funkcji, zadań i podzadań. Ze względu na fakt, że rozwiązania francuskie stały się wzorem dla układu zadaniowego wydatków przyjętego w Polsce, za uprawnione należy uznać tłumaczenie terminów określających francuską strukturę zadaniową przy wykorzystaniu nazewnictwa stosowanego w Polsce (tj. funkcja, zadanie i podzadanie). Takie rozwiązanie ma również walor praktyczny, gdyż ułatwi porównywanie francuskich i polskich rozwiązań.

Analiza porównawcza francuskiego i polskiego budżetu zadaniowego (dość ograniczona ze względu na rozmiar niniejszego opracowania) zostanie dokonana na przykładzie funkcji 18. polskiego budżetu zadaniowego (*Sprawiedliwość*) oraz najbardziej zbliżonej do niej treściowo funkcji francuskiego budżetu zadaniowego (fr. *Justice*), którą można przetłumaczyć również jako *Sprawiedliwość*⁴. Aby uniknąć wątpliwości, czy omawiane zagadnienia dotyczą francuskiej czy też polskiej funkcji, w stosunku do funkcji francuskiej stosować będziemy jej oryginalną nazwę (fr. *Justice*). Analiz dokonano w oparciu o materiały planistyczne i sprawozdania z wykonania budżetu zadaniowego za 2011 r.

Funkcja *Justice* obejmuje pięć zadań realizowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, które są niezbędne do zapewnienia jedności państwa, tj. sądownictwo cywilne i karne, przygotowywanie ustaw i rozporządzeń, wyznaczanie kierunków polityki penalnej i wykonywania kar, środków wychowawczych oraz pomoc postpenitencjarną⁵. Natomiast na funkcję 18. *Sprawiedliwość* składa się sześć zadań obejmujących sprawy sądownictwa, wykonywania kar, środków wychowawczych oraz środka poprawczego orzeczonego przez sądy, a także spra-

⁴ We francuskim budżecie zadaniowym, inaczej niż w Polsce, funkcje nie są numerowane, lecz omawiane w kolejności alfabetycznej.

⁵ *Projet annuel de performance (PAP). Justice*, 2011, s. 10, www.performance-publique.budget.gouv.fr.

wy pomocy postpenitencjarnej. W omawianym zakresie finansowane jest m.in. podnoszenie jakości administracyjnej działalności sądów, zapewnienie im odpowiednich warunków lokalowych, a także utrzymanie i rozwój istniejącej infrastruktury informatycznej⁶. Środkami tej funkcji dysponuje minister sprawiedliwości (któremu powierzono zdecydowaną większość środków przypisanych do tej funkcji), a także minister obrony narodowej, Naczelny Sąd Administracyjny oraz Krajowa Rada Sądownictwa. Poniższa tabela prezentuje zadania składające się na funkcję *Sprawiedliwość* oraz funkcję *Justice*.

Tabela 1. Struktura polskiej funkcji *Sprawiedliwość* oraz francuskiej *Justice*

Zadania funkcji <i>Sprawiedliwość</i> w polskim budżecie zadaniowym	Zadania funkcji <i>Justice</i> we francuskim budżecie zadaniowym
Zadanie 18.1. Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe	Zadanie 166. Sądownictwo (cywilne i karne)
Zadanie 18.2. Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądownictwo administracyjne	Zadanie 310. Realizacja i koordynacja polityki wymiaru sprawiedliwości
Zadanie 18.3. Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy oraz działalność Krajowej Rady Sądownictwa	Zadanie 101. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości
Zadanie 18.4. Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania	Zadanie 107. Administracja penitencjarna
Zadanie 18.5. Przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości wśród nieletnich i stworzenie warunków do powrotu nieletnich do normalnego życia	Zadanie 182. Sądowa ochrona nieletnich
Zadanie 18.6. Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego	

Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z powyższej tabeli, analizowane funkcje budżetu zadaniowego we Francji i w Polsce, pomimo zbieżności nazewnictwa, mają nieco inny zakres przedmiotowy. Wynika to m.in. z faktu, że wydatki przeznaczone na sądownictwo administracyjne we Francji są wpisane do funkcji *Conseil et Contrôle d'Etat* (obejmującej wydatki Rady Państwa i innych sądów administracyjnych, Rady ds. gospodarczych, społecznych i ochrony środowiska, Trybunału Obrachunkowego oraz regionalnych izb obrachunkowych), a wydatki na finansowanie sądownictwa wojskowego (fr. *Tribunal aux armées de Paris*) przypisane zostały do zadania wsparcie polityki obrony, należącego do funkcji *Obrona Narodowa* (fr. *Défense*). Natomiast treściowo zbliżony charakter mają: polskie zadanie 18.1. Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe (z wyłączeniem sądownictwa wojskowego, o czym wspomniano powyżej) oraz francuskie zadanie 166. Sądownictwo. Przedmiotowo pokrywają się w pewnym przybliżeniu

⁶ Uzasadnienia do ustawy budżetowej na 2011 r., t. II, s. 191.

także: polskie zadanie 18.4. Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania oraz francuskie zadanie 107. Administracja penitencjarna, a także polskie zadanie 18.5. Przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości wśród nieletnich i stworzenie warunków do powrotu nieletnich do normalnego życia oraz francuskie zadanie 182. Sądowa ochrona nieletnich.

Analiza zarówno struktury funkcji *Sprawiedliwość* i *Justice*, jak i innych funkcji francuskiego i polskiego budżetu zadaniowego prowadzi do wniosku, że w zależności od przyjętej koncepcji możliwe jest różne przyporządkowanie realizowanych zadań do poszczególnych funkcji.

4. Powiązanie budżetu zadaniowego z planowaniem (programowaniem) wieloletnim wydatków i strategiczną refleksją nad funkcjonowaniem państwa

Zarówno w Polsce, jak i we Francji roczne planowanie zadaniowe wpisuje się w wieloletnie planowanie (programowanie) wydatków.

Tom II uzasadnienia do ustawy budżetowej jest powiązany z wieloletnim planowaniem wydatków poprzez wskazanie w WPF limitów wydatków ustalonych dla poszczególnych funkcji. Powiązanie WPF z uzasadnieniem wydatków w układzie zadaniowym wynika również z odwołania w II tomie uzasadnienia do strategicznych celów i mierników zamieszczonych w WPF. Są one następnie przekładane na cele operacyjne (i odpowiadające im mierniki) w dalszej części tomu II oraz w tomie III uzasadnienia. Na poziomie funkcji cele (i odpowiadające im mierniki) ustalane są w WPF, zaś w uzasadnieniu do ustawy budżetowej (tom II) są jedynie powtarzane.

W Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2010–2013 na poziomie funkcji *Sprawiedliwość* określono dwa cele. Stopień realizacji pierwszego z nich (zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu) mierzony jest za pomocą dwóch mierników: odsetek obywateli pozytywnie oceniających pracę sądów oraz odsetek spraw, w których uwzględniono skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Drugim celem strategicznym analizowanej funkcji ustalonym w WPF jest zapewnienie bezpieczeństwa społecznego poprzez izolację osób tymczasowo aresztowanych i skazanych na karę pozbawienia wolności oraz resocjalizację wychowanków zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich. Poziom realizacji tego celu mierzony jest także za pomocą dwóch mierników (odsetek zaludnienia w zakładach karnych i aresztach śledczych oraz powrotność wychowanków zakładów poprawczych na drogę przestępstwa)⁷.

⁷ Uchwała nr 36 Rady Ministrów z 5 kwietnia 2011 r. w sprawie aktualizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2011–2014 (M.P. z 2011 r. Nr 29, poz. 324).

We Francji powiązanie planowania rocznego z planowaniem wieloletnim następuje, podobnie jak w Polsce, poprzez odwołanie w rocznych planach rezultatów do ustalonych w ustawie o programowaniu finansów publicznych limitów wydatków (upoważnień do zaciągania zobowiązań i środków na płatności) na poziomie poszczególnych funkcji państwa. Ustawy o programowaniu finansów publicznych, inaczej niż WFPF w Polsce, nie zawierają strategicznych celów i mierników, które we Francji zamieszczane są na początku załączników do ustawy finansowej o charakterze planistycznym PAP. Dokumenty te wpisują się zatem w szerszą refleksję strategiczną nad realizacją poszczególnych polityk państwa. Wynika to z faktu, że francuski budżet zadaniowy jest bardzo ściśle powiązany ze strategiczną, całościową refleksją nad funkcjonowaniem poszczególnych obszarów państwa i reformami zaplanowanymi w wyniku zakrojonego na szeroką skalę Całościowego Przeglądu Polityk Publicznych (fr. *Révision générale des politiques publiques* – RGPP⁸). Z tego powodu roczne plany rezultatów PAP poszczególnych funkcji państwa zawierają syntetyczne omówienie reform (wykraczających poza okres jednego roku budżetowego), których przeprowadzenie ma przyczynić się do realizacji celów danej funkcji.

W rocznym projekcie rezultatów funkcji *Justice*, stanowiącym załącznik do ustawy finansowej (budżetowej) na 2011 r., określono podstawowe cele reform, które poprzez unowocześnienie organizacji i metod pracy mają przyczynić się do zwiększenia skuteczności i efektywności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Zamierzenia te mają zostać dokonane dzięki uproszczeniu wymaganych dokumentów oraz częściowej dematerializacji procedur. Zaplanowana została także racjonalizacja i uproszczenie systemu pomocy sądowej, by zmniejszyć koszt jej funkcjonowania. Działania te mają prowadzić do ograniczenia wydatków bieżących – w 2011 r. zaplanowano ich zmniejszenie o 100 mln euro przy planowanym wzroście zatrudnienia o 400 ekwiwalentu pełnego przepracowanego etatu (ETPT).

W ramach funkcji *Justice* zaplanowano również w 2011 r. wydatki inwestycyjne, jak np. budowę Pałacu Sprawiedliwości (w formie partnerstwa publicznego-prywatnego), który będzie siedzibą paryskiego sądu pierwszej instancji. Za priorytet uznano również stopniową modernizację więzień. Do 2017 r. zostanie zamkniętych 9 tys. najbardziej zniszczonych miejsc, w zamian za co zostanie otwartych 14 tys. nowych, które będą mieściły się w ponad 20 nowych budynkach i których położenie oraz struktura mają ułatwić powrót więźniów do normalnego życia oraz zapobiegać zjawisku recydywy. Realizacja tych zamierzeń spowoduje, że Francja będzie dysponować 68 tys. miejsc dla więźniów, z czego ponad połowa została otwarta po 1990 r.

⁸ E. Ruśkowski, U. K. Zawadzka-Pąk (red.), *Prawne problemy konstrukcji prawnej i funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji. Wnioski dla Polski*, Białystok 2010, s. 67–72.

*Dalsza część książki dostępna w wersji
pełnej.*

