

Andrzej Borodo, „Konstrukcja prawna ustawy budżetowej”, „Dom Organizatora”, Toruń 2017, ISBN 978-83-7285-824-5, s. 155.

Andrzej Borodo, „Legal structure of the Budget Act”, „Dom Organizatora”, Toruń 2017, ISBN 978-83-7285-824-5, s. 155.

Streszczenie: Artykuł recenzyjny analizuje i ocenia monografię pt. Konstrukcja prawna ustawy budżetowej

Abstract: This review provides an analysis and an evaluation of the monograph entitled: „Legal structure of the Budget Act”

Słowa kluczowe: finanse publiczne, ustawa, budżet, plan finansowy

Keywords: public finance, law/act, budget, financial plan

1. Monografia pt. Konstrukcja prawna ustawy budżetowej to oryginalne dzieło z zakresu prawa budżetowego, które wypełnia istniejącą dotąd lukę na rynku wydawniczym. Warto podkreślić, że trudu napisania stojącej na wysokim poziomie merytorycznym monografii dotyczącej zagadnień prawno-budżetowych mógł się podjąć tylko doświadczony znawca tej tematyki, a nie ma wątpliwości, że prof. A. Borodo słusznie uchodzi za niekwestionowany autorytet w tej dziedzinie.

2. Recenzowane opracowanie składa się ze wstępu, czterech rozdziałów i podsumowania. We wstępie autor określił cele pracy i postawił ważne pytania. Słusznie m.in. wskazał, że „potrzebna jest analiza, jak powinien być zbudowany budżet państwa i ustawa budżetowa oraz z jakich pozycji (elementów) powinna być złożona” (s. 9-10). Autor napisał także, że jednym z głównych celów monografii jest próba ustalenia układu i kształtu prawnego współczesnej ustawy budżetowej w Polsce oraz jak

należy rozumieć znaczenie i charakter ustaleń tej ustawy. Rozdziały merytoryczne zostały skonstruowane wg identycznego schematu, tj. rozpoczynają się wprowadzeniem (uwagi wstępne, ogólne; wyjątkiem jest rozdział III, w którym nie ma tego elementu) i kończą uwagami końcowymi (podsumowaniem). Dzięki temu zabiegowi konstrukcję pracy uznać należy za przejrzystą.

3. Rozdział I pt. *Konstrukcja prawna budżetu państwa i ustawy budżetowej – zagadnienia ogólne i rozwiązania dotyczące wybranych państw*, składa się z ośmiu punktów. W rozdziale tym zostało sformułowanych wiele cennych myśli i postawiono trafne pytania. Zgadzam się z autorem, że „w znaczeniu konstytucyjnym budżet to nie tylko budżet podstawowy, ale także budżety specjalne, np. fundusze celowe, fundusze ubezpieczeń społecznych, inne ustalenia wchodzące w skład ustawy budżetowej. Bez ustaleń dotyczących budżetów specjalnych i innych ustaleń finansowych budżet państwa byłby wyrwanym z kontekstu fragmentem określonego systemu, z kolei te inne ustalenia tracą sens merytoryczny i legislacyjny bez postanowień dotyczących budżetu państwa” (s. 16).

Ważkim problemem, który został poruszony w rozdziale I jest także ujęcie dochodów państwa w ustawie budżetowej. Autor stwierdza, że wg niego wobec różnorodności form dochodów budżetowych jest problem ich odpowiedniego ujęcia w budżecie i ustawie budżetowej. „Właściwe ujęcie dochodów publicznych w ramach ustawy budżetowej – biorąc pod uwagę różnorodność form dochodowych i dziedzin finansów publicznych – jest zadaniem złożonym, jednak musi być przeprowadzone” (s. 23). Wypada w tym miejscu zgodzić się z autorem. Podzielam także jego pogląd, że ustawa budżetowa nie może być dziełem pozbawionym odpowiedniej myśli i logiki wynikającej z ustaleń nauki o dochodach publicznych i nauki prawa finansowego. Głos prof. A. Borodo – wybitnego przedstawiciela doktryny prawa finansowego – brzmi w tym zakresie bardzo zdecydowanie, jednak obawiam się, że praktyka legislacyjna nie poświęci przedstawionym nie tylko w tym fragmencie I rozdziału, ale

i innym z tej monografii, wiele uwagi. Jak zresztą i innym wartościowym monografiom z zakresu nauki prawa finansowego. Nie znaczy to jednak, że doktryna ma milczeć, znaczy to tylko, że wpływ doktryny na praktykę w sferze finansów publicznych jest w ostatnich latach niezbyt duży.

Z kolei w zakresie zagadnień związanych z ujęciem wydatków państwa w ustawie budżetowej autor zauważa, że są one konsekwencją realizacji zadań i kompetencji organów państwa przewidzianych w odrębnych ustawach, a podstawą dla wydatków są przepisy tych ustaw, a nie ustawa o finansach publicznych (s. 24-25).

Atutem I rozdziału są także rozważania naukowe dotyczące problematyki budżetowej w II RP (s. 30-34) oraz syntetyczna analiza rozwiązań przyjętych przez inne państwa – Francję i Niemcy. Rozdział ten wieńczy uwagi końcowe, w ramach których autor sformułował pięć wniosków szczegółowych.

4. Zupełnie inny charakter ma rozdział II, w którym autor analizuje konstrukcję prawną ustawy budżetowej na 2017 r.¹ Siłą rzeczy jest w nim mniej analiz, a więcej fragmentów opisowych, wskazujących na treści zawarte w ustawie budżetowej. Mam jednak wątpliwości, czy niektóre fragmenty nie są zbyt obszerne, np. punkt 3, w którym opisano załączniki do ustawy budżetowej na 2017 r. oraz budżety specjalne. Sądzę, że bez szkody dla wartości naukowej monografii mógł autor nie wymieniać np. wszystkich funduszy celowych czy państwowych osób prawnych. Szkoda, że wskazując, iż Fundusz Ubezpieczeń Społecznych jest głównym państwowym budżetem ubezpieczeń społecznych, który mógłby być ujęty w ustawie budżetowej w sposób bardziej wyekspozowany

¹ Problematyka prawna ustaw budżetowych była już analizowana przez A. Borodo, zob. np. A. Borodo, Ustawa budżetowa na 2014 rok – wybrane aspekty prawne, *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu* 1(2)/2014, s. 23-35, DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2014.002>; A. Borodo, Ustawa budżetowa na 2015 rok oraz propozycje zmian układu ustawy budżetowej w Polsce, *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu* 1(3)/2015, s. 9-26, DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2015.001>; A. Borodo, Ustawa budżetowa na 2016 r. – problematyka prawna, *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu* 2(4)/2016, s. 9-30, DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2016.007> (data dostępu: 22.11.2018).

i wyodrębniony, autor nie czyni w tym zakresie szerszych analiz, które mogłyby być interesujące. Prof. A. Borodo wprowadzie nt. zagadnień finansowych ubezpieczeń społecznych wypowiada się w innych miejscach monografii (np. na s. 76 gdzie wskazuje, że „Wydaje się, że niektóre zagadnienia finansowe ubezpieczeń społecznych regulowane w artykułach ustawy budżetowej mają stosunkowo niewielkie znaczenie. Dla finansów ubezpieczeń społecznych główne znaczenie mają ustalenia planu finansowego FUS, i one – w podstawowych kwotach – powinny być ujmowane w części artykułowej ustawy”), jednakże brakuje fragmentu w monografii, który tą bardzo ważną kwestię analizowałby szczegółowo, obszernie².

Rozdział kończy punkt pt. Podsumowania i ocena”, w którym akurat ocen jest stosunkowo mało – część tego punktu zajmuje wymienienie załączników do ustawy budżetowej i wskazanie, czego dotyczą. Pewien niedosyt w tym zakresie rekompensują dwie ostatnie strony (s. 82-83), gdzie autor zdecydowanie wskazuje, że układ i treść ustawy budżetowej w Polsce powinny być zmodyfikowane i udosконаłone. Podkreśla, że artykuły ustawy budżetowej nie powinny być „puste” i odsyłać jedynie do załączników. Istotne, że krytykując przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania, prof. A. Borodo wskazuje na konkretne zmiany istniejących niedoskonałości np. zarzucając brak jasnej struktury, konstrukcji polskiej ustawy budżetowej i jednocześnie proponuje przykładowe rozwiązanie tego problemu.

5. Rozdział III (*Niektóre problemy prawne ustawy budżetowej*) rozpoczyna się od przedstawienia „starego”, ale wciąż aktualnego problemu, tj. czy obecna polska ustawa budżetowa ma wymiar normatywny? W dalszej części tego rozdziału autor stawia kolejne pytania, zwraca uwagę na inne ważne problemy np. jakie znaczenie prawne mają załączniki do ustawy budżetowej? Analizując ten problem, trafnie prof. A. Borodo wskazuje

² O planie finansowym FUS (w kontekście ustaw budżetowych) – zob. J. Wantoch-Rekowski, System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa. Studium prawnofinansowe, Warszawa 2014, np. s. 203.

(s. 87), że załączniki do ustawy budżetowej nie mają takiego samego znaczenia prawnego i mocy prawnej. „Sądzę, że załącznik nr 2 ustalający wydatki budżetowe w podziale na części, działy i rozdziały ma wymiar normatywny, prawnie wiążący, implikujący odpowiedzialność prawną za naruszenie lub przekroczenie ustaleń (...). Jednak inne załączniki (inne niż załącznik nr 2) takiej mocy prawnej na ogół nie mają. Wynika to z natury regulowanej w nich materii, a także z powodów odnoszących się do (zmiennej) strony legislacyjnej ustawy i koncepcji jej budowania (zakładanej konstrukcji prawnej)”. Zaprezentowany pogląd w pełni podzielam.

Autor formułuje ważny postulat, że ustalenia ustawy i załączników powinny posiadać w większym stopniu cechy jurydyczne i nastawienie wykonawcze. Prof. A. Borodo podkreśla, że ustawa budżetowa i załączniki nie powinny być prezentacją, ale regulacją.

Ważne miejsce w rozdziale III zajmuje zagadnienie dotyczące szczegółowości postanowień ustawy budżetowej. Ten fragment opracowania (s. 89-95) jest niezwykle ciekawy i wartościowy. Autor słusznie zauważa, że szczegółowość ustaleń budżetu po stronie dochodów ma mniejsze znaczenie niż szczegółowość wydatków. „Skoro ujęcia wydatków w paragrafach usytuowanych w rozdziałach nie jest obecnie stosowane to pojawia się pytanie: kto ustala podział wydatków według paragrafów, na jakiej podstawie prawnej dokonywane jest wydatkowanie środków z budżetu państwa w ramach paragrafów, jak kształtuje się odpowiedzialność prawna za naruszenia dotyczące wydatków ustalonych w paragrafów? Podkreślić bowiem jeszcze raz trzeba: ustaleń paragrafowych – określonych ustawą budżetową – nie ma” (s. 91). W dalszej części tego fragmentu autor stawia kolejne pytania i udziela na nie odpowiedzi.

Również za interesujące uznać należy analizy dotyczące konstrukcji prawnej ustawy budżetowej w kontekście stosowanej metody kasowej i memoriałowej oraz dotyczące planowania wieloletniego. Ważne są

także rozważania, w zakresie dotyczącym konstrukcji prawnej ustawy budżetowej, związane z państwowymi funduszami celowymi i funduszami ochrony środowiska. Autor zasadnie stwierdza, że stosowanie państwowych funduszy celowych może być formą ucieczki od stosowania zasady zupełności, a przez to odpowiedzialności parlamentu za finanse państwa. Proponuje, aby państwowe fundusze celowe były elementami ustawy budżetowej – jako budżety specjalne, gdyż ze względu na swoją specyfikę nie mogą być wprost włączone do budżetu ogólnego (s. 102). Wnioski i propozycje, które autor poczynił w III rozdziale, ujął syntetycznie w „Uwagach końcowych”.

6. Ostatni rozdział poświęcony został procedurom związanym z wykonywaniem ustawy budżetowej. Autor postawił sobie za cel ustalenie procedur związanych m.in. z dochodami, wydatkami³, przychodami i rozchodami. Prof. A. Borodo wyraźnie podkreślił, że „Będą tu tylko wskazane i ogólnie scharakteryzowane te procedury, nie będą zaś analizowane szczegółowe problemy prawne związane z ich stosowaniem.” I rzeczywiście, punkt 2 tego rozdziału („Procedury w zakresie realizacji dochodów budżetowych”), punkt 3 („Procedury dotyczące finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa”), punkt 4 („Procedury związane z niektórymi wydatkami osobowymi budżetu państwa”), punkt 5 („Procedury udzielania lub przekazywania dotacji przewidzianych w ustawie budżetowej”), punkt 6 („Procedury zamówień publicznych”) oraz punkt 7 („Procedury dotyczące wydatków, dochodów i przychodów budżetowych a procedury wykonywania ustawy budżetowej określone w ustawie o finansach publicznych”) ograniczają się do ogólnej charakterystyki opisywanych poszczególnych procedur. Pozostaje mieć nadzieję, że w kolejnej publikacji prof. A. Borodo podzieli się swoimi przemyśleniami i analizami dotyczącymi szczegółowych problemów prawnych związanych ze stosowaniem tych procedur.

³ O procedurach wydatkowych zob. np. A. Borodo, Procedury prawne w zakresie wydatków budżetu państwa (procedury wydatkowe), Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu 1(4)/2016, s. 9-32, DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2016.001>. (data dostępu: 22.11.2018).

7. Monografię wieńczy „Podsumowanie”, w którym autor zrekapitulował poczynione w czterech rozdziałach ustalenia. Na szczególne podkreślenie zasługuje kilka z nich. Przede wszystkim prof. A. Borodo uważa, że aktualna konstrukcja prawna ustawy budżetowej w Polsce powinna być zmieniona, a niektóre jej artykuły rozwinięte, wypełnione, nie mogą być blankietowe. Z poglądem tym należy się zgodzić, jak również z tym, że niektóre uregulowania zawarte w załącznikach trzeba przenieść do tekstu głównego. Istotne są także postulaty autora dotyczące kwestii szczegółowych, tj. umiejscowienia Krajowego Funduszu Drogowego i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Z zainteresowaniem, ale i z ostrożnością, odnieść się należy do propozycji autora dotyczących nowelizacji Konstytucji RP. Prof. A. Borodo wskazuje, że „zmiany Konstytucji dotyczące konstrukcji prawnej budżetu i ustawy budżetowej powinny podążać w kierunku rozwinięcia w ustawie zasadniczej przepisów dotyczących zasad budżetowych, zwłaszcza zasady zupełności. Sądzę także, że Konstytucja nie powinna nazywać budżetu państwa planem finansowym” (s. 151). Według mnie Konstytucja RP z 1997 r. nie stoi na przeszkodzie, aby w porządku prawnym uregulować problematykę zasad budżetowych. Może to być jednak uregulowane na płaszczyźnie ustawowej (np. w ustawie o finansach publicznych).

Zagadnienia dotyczące konstrukcji prawnej budżetu są niezwykle istotne z perspektywy nauki prawa finansowego. Niestety, pozostają w ostatnich latach na uboczu zainteresowań naukowców specjalizujących się w prawie finansowym – tym cenniejsza jest zatem recenzowana monografia i wnioski płynące z jej lektury. Pozostaje mieć nadzieję, że wiele wątków, które autor tylko w swoim opracowaniu sygnalizuje, doczekają się w przyszłości szerszych i pogłębionych analiz.

Nie mam żadnych wątpliwości, że „Konstrukcja prawna ustawy budżetowej” to wartościowa monografia, która z pewnością będzie bardzo często cytowana w literaturze przedmiotu.

BIBLIOGRAFIA:

Borodo A., Procedury prawne w zakresie wydatków budżetu państwa (procedury wydatkowe), Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu 1(4)/2016, DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2016.001>.

Borodo A., Ustawa budżetowa na 2014 rok – wybrane aspekty prawne, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu 1(2)/2014, DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2014.002>

Borodo A., Ustawa budżetowa na 2015 rok oraz propozycje zmian układu ustawy budżetowej w Polsce, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu 1(3)/2015, DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2015.001>

Borodo A., Ustawa budżetowa na 2016 r. – problematyka prawna, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu 2(4)/2016, DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2016.007>.

Wantoch-Rekowski, J. System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa. Studium prawnofinansowe, Warszawa 2014