

BEATA KUCIA-GUŚCIORA

## ZMIANY W CHARAKTERZE PRAWNYM FUNDUSZY CELOWYCH\*

### I. UWAGI WSTĘPNE

W konsekwencji nowelizacji ustawy o finansach publicznych<sup>1</sup>, a następnie na mocy nowych przepisów ustawy o finansach publicznych<sup>2</sup> uległ zmianie charakter prawny funduszy celowych. Poniższe opracowanie jest próbą uaktualnienia studium dotyczącego statusu prawnego funduszy celowych<sup>3</sup>.

### II. ZMIANA ZAKRESU POJĘCIOWEGO FUNDUSZU CELOWEGO

Zarówno w wyniku nowelizacji ustawy o finansach publicznych z 1998 r., jak i w nowej ustawie uległo zamianie pojęcie funduszu celowego.

W nowej definicji dogmatycznej funduszu celowego nie znalazło się zastrzeżenie, że funduszem celowym jest fundusz ustawowo powołany przed dniem wejścia w życie ustawy<sup>4</sup>, które uniemożliwiało od 1 stycznia 1999 r. powoływanie nowych funduszy celowych. W świetle nowej regulacji „funduszem celowym jest fundusz powołany ustawowo, którego przychody pochodzą ze środków publicznych, a wydatki są przeznaczone na realizację wyodrębnionych zadań, z zastrzeżeniem ust. 9”<sup>5</sup>. Należy zastanowić się, jakie znaczenie ma ta modyfikacja definicji funduszu i czy ma ona przełożenie na praktykę zarówno legislacyjną, jak i praktykę stosowania prawa. Wydaje się, że zmiana jest istotna. Wskazuje ona bowiem na zmianę „filozofii” w odniesieniu do funduszy celowych, a w szczególności trybu ich tworzenia. Owa zmiana, tak brzemienne w skutkach, polega na ponownym otwarciu możliwości kreowania nowych funduszy celowych. Z jednej strony możliwość tworzenia funduszy daje możliwość elastycznego gospodarowania środkami publicznymi oraz uniezależnienia określonych wydatków od rygorów budżetowych. Biorąc zaś pod

---

\* Suplement do artykułu *Status prawny funduszy celowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 4, s. 5-25.

<sup>1</sup> Ustawa z 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 2004, Nr 273, poz. 2703), dalej: ustawa o zmianie ustawy o finansach publicznych.

<sup>2</sup> Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2005, Nr 249, poz. 2104), dalej: ustawa o finansach publicznych z 2005 r.

<sup>3</sup> B. Kucia-Guściora, op. cit., s. 5-25.

<sup>4</sup> Art. 22 ust. 1 zd. 1 ustawy o finansach publicznych.

<sup>5</sup> Art. 29 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

uwagę zalety funkcjonowania funduszy celowych, jest to niezwykle istotne. Z drugiej zaś strony, zważając na niechlubną historię rozrostu tzw. gospodarki pozabudżetowej, a następnie wieloletniej „walki” o jej ograniczenie, taka prawna sposobność w tworzeniu nowych funduszy celowych może zniweczyć dotychczasowe osiągnięcia w tym zakresie.

Mimo że doktryna sygnalizowała wielokrotnie nadmierny rozrost gospodarki funduszowej, praktyka – jak się okazuje bez większych oporów ze strony władzy ustawodawczej – realizowała inicjatywy powoływania nowych funduszy<sup>6</sup>. Odnotować należy przy tym, że już w chwili rezygnacji z omawianego sformułowania powołano kilkanaście nowych funduszy celowych. Konsekwencją przyjętej na gruncie ustawy o finansach publicznych z 1998 r. definicji funduszu była także klauzula wyłącznie ustawowego umocowania funduszu. Jedynym prawnym źródłem funduszu celowego mogła być ustawa.

Powyższa zasada została podtrzymana w ustawie o finansach publicznych z 2005 r. Uznać to należy za przejaw z jednej strony utrzymania parlamentarnej kontroli w tworzeniu funduszy, z drugiej zaś za swoiste ograniczenie w ich powoływaniu. Podobnie jak to było pod rządami ustawy o finansach publicznych z 1998 r., tak i w aktualnie obowiązującym stanie prawnym szczegółowe zasady gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych określa w drodze rozporządzenia minister nadzorujący fundusz w porozumieniu z Ministrem Finansów. Należy zwrócić uwagę, że taki obowiązek odnosi się jedynie do państwowych funduszy, brak natomiast tego typu regulacji dotyczącej samorządowych funduszy celowych. Należałoby, moim zdaniem, postulować uzupełnienie tej luki zobligowaniem bądź samorządowych organów przedstawicielskich lub wykonawczych, bądź administracji państwowej (np. wojewodów lub odpowiednich ministrów) do sformułowania takich szczegółowych zasad funkcjonowania gospodarki finansowej gminnych, powiatowych lub wojewódzkich funduszy celowych.

Stosowane dotychczas rozróżnienie na fundusze celowe w rozumieniu ustawy o finansach publicznych powołane przed 1 stycznia 1999 r. i na inne fundusze zaliczane do sektora w aktualnym stanie prawnym, ze względu na otwarcie możliwości tworzenia nowych funduszy celowych, nie ma już tak istotnego znaczenia. Nowe regulacje natomiast posługują się innymi kryteriami w celu określenia, który fundusz jest traktowany jako celowy w rozumieniu ustawy, a jaki mimo stosowanego nazewnictwa nie może być za taki uznany. Przesłanki te są rozłączne, więc należy stwierdzić, że spełnienie choćby jednej z nich wyklucza fundusz z katalogu funduszy celowych.

Po pierwsze, nie stanowią funduszy celowych te, które są jedynie rachunkami bankowymi, jeżeli ustawa je powołująca nie określiła jednoznacznie, że są funduszami celowymi. Zaznaczyć należy, że to dosyć precyzyjne kryterium nie znajduje zastosowania do funduszy posiadających osobowość prawną<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Zob. szerzej. J. Stankiewicz, *Sanacja finansów publicznych a problem funduszy celowych państwa*, w: *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne. Ogólnopolska Konferencja Naukowa*, Szczecin 2005, s. 361-369.

<sup>7</sup> Może się zatem zdarzyć taka sytuacja, że fundusz posiada osobowość prawną, a ustawa nie określa, czy jest on funduszem celowym.

Drugim kryterium wyłączającym jest aspekt ekonomicznych powiązań z budżetem. Jeśli jedynym źródłem przychodów funduszu z wyłączeniem odsetek od rachunku bankowego i darowizn są dotacje z budżetu, nie można uznać go za fundusz celowy.

Takie zastrzeżenie w ustawie o finansach publicznych z 2005 r. należy uznać za pozytywne. Jak wskazywano we wcześniejszym opracowaniu, powołane wyżej dwie przesłanki eliminujące niektóre fundusze z grupy funduszy celowych powinny się przyczynić do uporządkowania pod względem podmiotowym i formalnym zaistniałej od wielu lat sytuacji<sup>8</sup>.

### III. ZMIANY W KATALOGU FUNDUSZY CELOWYCH

Dokonane zmiany w statusie prawnym w sposób ewidentny przejawiają się, o czym była mowa wyżej, w możliwości rozszerzenia katalogu funduszy celowych, czyli *de facto* rozbudowie gospodarki funduszej. Ustawodawca nie tylko potencjalnie, ale realnie wypełnił ustawowe możliwości powołując szereg nowych funduszy celowych. Zostały one utworzone w miejsce części zlikwidowanych środków specjalnych. Choć nie można jednoznacznie odmówić zasadności powoływania nowych funduszy celowych, jednakże w moim przekonaniu nie jest to właściwy kierunek, a przynajmniej nie może być realizowana tak długo zapowiadana i oczekiwana reforma finansów publicznych pod hasłem zapewnienia przejrzystości takimi metodami, które powodują nadmierny rozrost gospodarki pozabudżetowej. Działanie to ma bowiem charakter tendencyjny: „coś zamiast czegoś” nie jest porządkowaniem czy ograniczaniem gospodarki pozabudżetowej, lecz zamianą formy prawnej. Nie można jednak nie dostrzec pozytywnej strony tej zmiany, a mianowicie: zapewnienia zwiększonej kontroli gospodarki finansowej funduszy celowych, aniżeli miało to miejsce w odniesieniu do środków specjalnych.

Oto nowo powstałe fundusze:

1. Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców<sup>9</sup>,
2. Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców<sup>10</sup>,
3. Fundusz Reprywatyzacji<sup>11</sup>,

<sup>8</sup> W literaturze przedmiotu wielokrotnie podawano w wątpliwość, czy niektóre z funduszy należy traktować jako celowe, czy jako nieposiadające tego przymiotu; zob. C. Kosikowski, *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2005, s. 232 i n.

<sup>9</sup> Art. 56 ust. 1 pkt 2 ustawy z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. 2002, Nr 171, poz. 1397 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z 14 lipca 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców (Dz. U. 2005, Nr 138, poz. 1161).

<sup>10</sup> Art. 56 ust. 1 pkt 2 ustawy z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. 2002, Nr 171, poz. 1397 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z 14 lipca 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców (Dz. U. 2005, Nr 138, poz. 1161).

<sup>11</sup> Art. 56 ust. 1 pkt 1 ustawy z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. 2002, Nr 171, poz. 1397 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z 14 lipca 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Reprywatyzacji (Dz. U. 2005, Nr 138, poz. 1160).

4. Fundusz Skarbu Państwa<sup>12</sup>,
5. Fundusz Nauki i Technologii Polskiej<sup>13</sup>,
6. Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych<sup>14</sup>,
7. Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego<sup>15</sup>,
8. Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej<sup>16</sup>,
9. Fundusz Promocji Kultury<sup>17</sup>,
10. Fundusz Zajęć Sportowo-Rekreacyjnych dla Uczniów,
11. Fundusz – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców<sup>18</sup>,
12. Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej<sup>19</sup>,
13. Fundusz Rozwoju Przywieźniennych Zakładów Pracy<sup>20</sup>,
14. Fundusz Wsparcia Policji<sup>21</sup>,
15. Fundusz im. Komisji Edukacji Narodowej<sup>22</sup>.

Analiza normujących je aktów prawnych pozwała na sformułowanie kilku wniosków. Nowo powołane fundusze w większości przypadków nie są dotowane z budżetu państwa. Wyjątek stanowi Fundusz im. Komisji Edukacji Naro-

<sup>12</sup> Art. 56 ust. 1 pkt 3 ustawy z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. 2002, Nr 171, poz. 1397 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z 14 lipca 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Skarbu Państwa (Dz. U. 2005, Nr 138, poz. 1162).

<sup>13</sup> Art. 56 ust. 1 pkt 4 ustawy z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. 2002, Nr 171, poz. 1397 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Nauki i Informatyzacji z 29 kwietnia 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Nauki i Technologii Polskiej (Dz. U. 2005, Nr 81, poz. 714).

<sup>14</sup> Art. 11 ustawy z 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2001, Nr 71, poz. 804 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 30 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych (Dz. U. 2005, Nr 133, poz. 1120).

<sup>15</sup> Art. 31c ust. 1 ustawy z 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. 2004, Nr 163, poz. 1711 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 5 lipca 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego (Dz. U. 2005, Nr 138, poz. 1163).

<sup>16</sup> Art. 47d ustawy z 29 lipca 1992 o grach i zakładach wzajemnych (Dz. U. 2004, Nr 4, poz. 27 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Edukacji i Sportu z 11 lutego 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu rozwoju Kultury (Dz. U. 2005, Nr 28, poz. 238).

<sup>17</sup> Art. 47e ustawy z 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz. U. 2004, Nr 4, poz. 27 ze zm.) oraz Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 28 stycznia 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu rozwoju Kultury (Dz. U. 2005, Nr 24, poz. 201).

<sup>18</sup> Art. 80d ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. 2003, Nr 58, poz. 515 ze zm.), oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 6 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (Dz. U. 2005, Nr 103, poz. 871).

<sup>19</sup> Art. 43 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. 1997, Nr 90, poz. 557, ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 22 kwietnia 2005 r. w sprawie Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej (Dz. U. 2005, Nr 69, poz. 618).

<sup>20</sup> Art. 6a ustawy z 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnieniu osób pozbawionych wolności (Dz. U. 1997, Nr 123, poz. 777 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 1 czerwca 2005 r. (Dz. U. 2005 Nr 103, poz. 869).

<sup>21</sup> Art. 13 ust. 4i ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn.: Dz. U. 2002, Nr 7, poz. 58 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 24 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Wsparcia Policji (Dz. U. 2005, Nr 118, poz. 1006).

<sup>22</sup> Ustawa z 29 sierpnia 2005 r. o Funduszu im. Komisji Edukacji Narodowej (Dz. U. 2005, Nr 167, poz. 1400). Fundusz zlikwidowano ustawą z 22 września 2006 r. o likwidacji Funduszu im. Komisji Edukacji Narodowej oraz zmianie ustawy o systemie oświaty i ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. 2006, Nr 208, poz. 1532).

dowej. Wszystkie stanowią rachunki bankowe. Żaden z nich nie posiada osobowości prawnej. Szczegółowe zasady gospodarki finansowej określają rozporządzenia.

Należy stwierdzić, że akty wykonawcze, co prawda, uzupełniają materię ustawową, ale stanowią nadal jedynie zarys gospodarki finansowej. Nie są zbyt obszerne i z pewnością nie wyczerpują problematyki.

#### IV. ZMIANY DOTYCZĄCE PRZYCHODÓW I WYDATKÓW

Przychody funduszy celowych pochodzą ze środków publicznych<sup>23</sup>. Jest to kolejna zmiana wynikająca z nowych przepisów. Na bazie ustawy o finansach publicznych z 1998 r. przychody funduszu celowego *sensu stricto* mogły pochodzić jedynie z dochodów publicznych<sup>24</sup>. Poprzednia regulacja często prowadziła do mylnych wniosków i interpretacji *contra legem*. Należy uznać wobec powyższego, że zmiana wprowadzona w nowej ustawie jest pozytywna. Oznaczałoby to, że przychody funduszu nie ograniczają się jedynie do źródła, jakim są dochody publiczne, traktując je szerzej – jako środki publiczne. Co prawda, zgodnie z art. 5 ust 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., podatki, składki, opłaty oraz inne świadczenia będące daninami publicznymi, których obowiązek ponoszenia na rzecz m.in. funduszy celowych wynika z odrębnych przepisów, stanowią grupę środków publicznych zwanych dochodami publicznymi. Ale nie można pominąć także faktu, że fundusze celowe mogą uzyskiwać dochody z innych źródeł w związku z prowadzoną przez nie działalnością lub pochodzące z innych źródeł<sup>25</sup>. Wprowadzona zmiana była konieczna ze względu na spójność w przepisach. Nadal jednak nie może bezkrytycznie przyjmować „wymieszania” w ustawie o finansach publicznych pojęć dochodu publicznego i przychodu. Ta swego rodzaju niekonsekwencja była udziałem poprzedniej ustawy, niestety nie dostrzeżono jej i nie wyeliminowano w aktualnej<sup>26</sup>. Należy jeszcze odnotować, że daniny publiczne, będące źródłem przychodów funduszy, nie mogą stanowić jednocześnie dochodów budżetowych, co ustawa konsekwentnie przewiduje<sup>27</sup>.

Nowe przepisy, podobnie jak poprzednie, przewidują ograniczenia finansowe dokonywanych wydatków. W literaturze przedmiotu zwrócono uwagę, że zasady gospodarki finansowej funduszy celowych są mniej rygorystyczne niż obowiązujące w budżecie<sup>28</sup>. Odmiennie niż w przypadku budżetu, niezrealizowane kwoty wydatków państwowych funduszy celowych nie wygasają z upływem roku budżetowego i mogą być zachowane do wykorzystania w kolejnych latach. Traktowane są one w kolejnych latach jako swoiste źródło przychodu funduszu.

<sup>23</sup> Art. 29 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

<sup>24</sup> Art. 22 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 1998 r.

<sup>25</sup> Art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

<sup>26</sup> Należy przypomnieć, że ustaw dokładnie określa, co jest przychodem i rozchodem, a co dochodem i wydatkiem – art. 5 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

<sup>27</sup> Art. 96 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

<sup>28</sup> E. Malinowska, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 2006, s. 199.

*Novum* w ustawie z 2005 r. stanowi natomiast możliwość innego przeznaczania środków funduszu celowego, aniżeli przewiduje to plan finansowy. Ta zmiana przeznaczenia może być dokonana w ustawie budżetowej<sup>29</sup>. Warunkiem jednak jest nieotrzymywanie przez fundusz dotacji z budżetu państwa. Nowy cel, na jaki mają być przekazane środki, powinien jednak znaleźć odzwierciedlenie w planie finansowym funduszu<sup>30</sup>. Ustawa o finansach publicznych wskazuje tryb postępowania ze środkami w takiej sytuacji. Otóż są one wpłacane w trzech równych ratach na rachunek dochodów dysponenta części budżetowej sprawującego nadzór nad funduszem<sup>31</sup>. Natomiast ten dysponent informuje Ministra Finansów i dysponenta sprawującego nadzór na jednostką realizującą cel o otrzymaniu środków i ich kwocie<sup>32</sup>. W przypadku kiedy powyższa kwota nie zostanie wykorzystana do końca roku budżetowego, jednostka, która miała realizować cel wskazany w ustawie budżetowej, zobligowana jest zwrócić pozostałe środki w terminie do 15 stycznia roku kolejnego na rachunek funduszu celowego. Te działania prowadzone są także za wiedzą Ministra Finansów oraz dysponentów: nadzorującego fundusz i nadzorującego jednostkę mającą realizować określony cel<sup>33</sup>.

Zmiana ta stanowi dodatkową możliwość bardziej efektywnego gospodarowania środkami publicznymi. Należy zauważyć także, że powyższe rozwiązania rozszerzają istotnie zakres ustawy budżetowej, a tym samym zwiększają zasadniczo kompetencje władzy ustawodawczej w zakresie publicznych środków finansowych, kosztem części dotychczasowych kompetencji władzy wykonawczej. W środowisku finansowym podkreśla się, że omawiana zmiana powinna sprzyjać ograniczeniu marnotrawstwa środków publicznych, wzmocnieniu kontroli parlamentu nad tymi środkami oraz zwiększeniu jawności finansów publicznych<sup>34</sup>.

Należy jednak zwrócić uwagę na pewną sprzeczność logiczną. U podstaw powołania funduszy celowych leży potrzeba wydzielenia środków, aby je w sposób celowy na konkretne zadania wydatkować, aby nie „zginęły” w budżecie wśród wielu innych ważnych zadań. Żeby to finansowanie było efektywne, przyporządkowano konkretne dochody publiczne, także wyjąwszy je uprzednio z dochodów budżetowych. Po czym przy założeniu funkcjonowania powyższego modelu gospodarki pozabudżetowej (przypomnijmy, że chodzi tu tylko o fundusze niedotowane z budżetu), zakłada się możliwość doraźnie w danym roku przejęcie części środków – przekazanie je poprzez budżet innej jednostce w celu realizacji zadań. Oznacza to więc powrót do gospodarki budżetowej. Parlament może więc corocznie o tym zdecydować.

<sup>29</sup> Art. 29 ust. 9 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

<sup>30</sup> Art. 29 ust. 10 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

<sup>31</sup> Art. 29 ust. 11 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

<sup>32</sup> Art. 29 ust. 12 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

<sup>33</sup> Art. 29 ust. 13 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

<sup>34</sup> T. Augustyniak-Górna, *Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o finansach publicznych*, Druk Sejmowy Nr 1828.

## V. ZMIANY DOTYCZĄCE CHARAKTERU PRAWNEGO PLANU FINANSOWEGO FUNDUSZU CELOWEGO

Najistotniejsze zmiany dotyczące planów finansowych odnoszą się do samorządowych funduszy celowych. Regulacje prawne, które we wcześniej obowiązującej ustawie były niespójne i brak było w nich konsekwencji, uległy zmianie. Aktualnie jednoznacznie stwierdza się, że plany finansowe funduszy celowych są częścią uchwały budżetowej<sup>35</sup>, nie są natomiast elementem budżetu. W świetle powyższego należy bowiem uznać, że plan finansowy samorządowych funduszy celowych jest planem autonomicznym – samodzielnym wobec budżetu jednostki samorządu terytorialnego, choć jest częścią składową uchwały budżetowej. Z wcześniej obowiązujących przepisów można było wysnuć przeciwny wniosek. Z przepisów nie wynika jednak wprost, że plany funduszy stanowią załącznik do uchwały budżetowej. Należy zwrócić uwagę, że to jest istotny mankament regulacji.

W nowej ustawie o finansach publicznych zmodyfikowano regulację dotyczącą możliwości dokonywania zmian w planie finansowym funduszu celowego. Co prawda, została podtrzymana zasada bezwarunkowego zakazu dokonywania zmian w planie przychodów państwowego funduszu celowego, ale zasada ta nie znajduje zastosowania w odniesieniu do dotacji z budżetu państwa. Oznacza to, że w zakresie dotacji można wprowadzać zmiany. Niestety, w przepisach brak szczegółowych rozwiązań dotyczących trybu dokonywania tych zmian.

Dokonywanie zmian po stronie przychodowej z jednej strony daje możliwość bardziej elastycznego zarządzania środkami, z drugiej zaś jest instrumentem, który może być wykorzystywany do doraźnych celów politycznych.

Jeśli chodzi o stronę wydatkową planu finansowego państwowych funduszy, kwoty wyższe niż planowane mogą wydatkować bez zmiany planu, o ile znajdują pokrycie w ponadplanowych przychodach i pozostałościach środków z okresów poprzednich. Na takie zwiększenie wydatków konieczna jest od strony proceduralnej inicjatywa dysponenta funduszu, po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji sejmowej właściwej do spraw budżetu. Powyższa regulacja stanowi *novum*. Wydaje się, że omówiony stan prawny przeczy dyrektywności wydatków, czyli zasadzie, że są one wiążące. Porównując tę regulację z poprzednio obowiązującą, zwraca uwagę jej uściślenie: ograniczenie tylko do dwóch przypadków. W tej sytuacji należy uznać możliwość przeznaczenia środków dodatkowych, które pozostały po zrealizowaniu wszystkich planowych zadań, za pozytywną zmianę. Warunkiem jest jednak uprzednie zrealizowanie założonych w planie zadań. Sytuacja przeciwna byłaby nie do przyjęcia.

Podobnie jak w poprzednim stanie prawnym, także w aktualnej ustawie przewidziano możliwości przenoszenia wydatków pomiędzy poszczególnymi pozycjami planu przez dysponenta funduszu. Wymogiem stawianym w nowych przepisach jest nie tylko obligatoryjne uzyskanie zgody ministra nadzorującego fundusz (tak było i poprzednio), ale także uzyskanie uprzedniej zgody Ministra Finansów oraz pozytywnej opinii komisji sejmowej właściwej do spraw budżetu. Ta zmiana ma spowodować zwiększenie kontroli z jednej strony władzy wykonawczej nadzorującej gospodarowanie środkami publicznymi, z drugiej zaś

<sup>35</sup> Art. 165 ust. 4 oraz 184 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

– zapewniony jest nadzór parlamentarny. Oczywiście pewna elastyczność w zarządzaniu wydatkami funduszu jest konieczna, ale powinna pozostawać pod nadzorem, aby nie prowokować nierzetelnego lub niecelowego doraźnego dokonywania przesunięć wydatków.

## VI. UWAGI KOŃCOWE

Analiza statusu prawnego funduszy celowych w świetle przepisów polskiego prawa finansowego nie jest łatwa. Co więcej, oczekiwane zmiany w regulacjach prawnych nie rozjaśniają tej sytuacji. Choć przedstawiciele doktryny wysuwali liczne postulaty w tym zakresie, nie wszystkie zmiany dokonane pod ich wpływem budzą akceptację.

Reasumując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że mimo dokonanych zmian pozostaje wiele kwestii nieuregulowanych lub polemicznych. Nasuwa się wniosek, że poniekąd część zmian wprowadzanych w odniesieniu do funduszy celowych miała służyć uelastycznieniu ich gospodarki finansowej, a także w ogólności gospodarowania środkami publicznymi w sektorze finansów publicznych. Z drugiej jednak strony rodzi się obawa, że zmiany te stworzą pole do wykorzystywania funduszy dla potrzeb politycznych lub innych doraźnych celów.

*Dr Beata Kucia-Guściora jest adiunktem  
Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.*

## CHANGES IN LEGAL STATUS OF EARMARKED FUNDS

### Summary

The following paper supplements the article "The legal status of earmarked funds" published in "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2004, 4, pp. 5-25. Changes in the legal regulations governing earmarked funds, introduced in 2004-2005, influenced their legal status. Thus there is a necessity to complete the previously published study.

Firstly, the notion of "earmarked fund" has been altered and opportunities to create new earmarked fund has been offered. The legal consequences of that are serious since they affect the legal character of an earmarked fund. The next change is an effect of the previous one and it refers to the addition to the earmarked fund's catalogue 15 new funds. The author discusses the sense of this extension in the perspective of postulates to order the public finance sphere.

Under the new laws, the income and revenues of the funds are more specifically regulated. The new regulations also provide for more flexible management of funds, which may now be used for other purposes than originally intended and included in the financial plan. Those modifications, which are related to the legal status of earmarked funds, are of specified nature and in this context they should be recognized as positive. However, the author draws the reader's attention to a possibility of using these financial instruments for political aims and not only for the sake of better management.