

Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 – antidotum finansowe na czas pandemii

COVID-19 Counteracting Fund – a financial antidote to a pandemic

Streszczenie

Niniejszy artykuł stanowi próbę przybliżenia statusu prawnego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 utworzonego dla finansowania szerokiej gamy zadań związanych przeciwdziałaniem pandemii. Analiza ma odniesienie do zasad obowiązujących w prawie finansów publicznych. Przedstawiona w artykule problematyka wskazuje na pierwotną koncepcję Funduszu jako państwowego funduszu celowego z zaznaczeniem uwarunkowań prawnych jego funkcjonowania, a także aktualną konstrukcję Funduszu jako formuły niezaliczającej się do sektora finansów publicznych. Dokonane zmiany w służące głównie uelastycznieniu wydatkowania środków na walkę z COVID-19 budzą pewne wątpliwości natury prawnofinansowej.

Słowa kluczowe: Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, państwowy fundusz celowy, finanse publiczne.

Abstract

This article attempts to provide an overview of the legal status of the COVID-19 Counteracting Fund set up to finance a wide range of counter-pandemic tasks. The analysis shall refer to the principles of public finance law. The problems presented in the article demonstrate the

original conception of the Fund as a state special-purpose fund with the emphasis on the legal conditions of its functioning, as well as the current construction of the Fund as a formula excluded from the public finance sector. The changes made, mainly to make expenditure on COVID-19 more flexible, raise some legal and financial doubts.

Key words: the COVID-19 Counteracting Fund, a state special-purpose fund, public finance.

1. Uwagi wprowadzające

Sformułowanie „przeciwdziałanie COVID-19” od marca 2020 roku używane jest w każdym obszarze życia, także w piśmiennictwie – nie tylko prawniczym – oraz aktach prawnych. Zostało ono nawet zdefiniowane jako wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby wywołanej zakażeniem wirusem SARS-CoV-2¹.

Nie ulega wątpliwości, że sytuacja społeczno-gospodarcza wymagała i wymaga nadal, aby pośród wskazanych czynności znalazły się nie tylko te bezpośrednio związane z walką z pandemią i jej skutkami, ale także by zostały zapewnione środki niezbędne do finansowania i wsparcia realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Taką funkcję pełnią różne instrumenty prawnofinansowe, z których wyróżnia się Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.

Niniejszy artykuł stanowi próbę przybliżenia statusu prawnego tego Funduszu w kontekście obowiązujących w prawie finansów publicznych zasad. Przedstawiona w artykule problematyka bynajmniej nie wyczerpuje dość zawiłych zagadnień finansowoprawnych w tym obszarze, ale stanowi jedynie dogmatyczne ujęcie problemu, co może stać się punktem wyjścia do dalszych badań dogmatycznych i empirycznych.

¹ Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374, 567 i 568), dalej: ustawa o COVID-19.

2. Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 jako państwowy fundusz celowy, czyli krótki etap pierwszy...

W pierwotnym tekście ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw² utworzono państwowy fundusz celowy pod nazwą: Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 jako formułę finansowoprawną dla zapewnienia środków finansowych niezbędnych do finansowania zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19³.

Wydaje się, że w ówczesnym (także i obecnym) stanie prawnym ta forma organizacyjno-prawna wymieniona w ustawie o finansach publicznych⁴ była bardziej adekwatna aniżeli finansowanie budżetowe zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Budżet bowiem to „urządzenie” bardziej uniwersalne, gromadzące dochody z różnych źródeł i umożliwiające wydatkowanie uzyskanych zasobów na różne cele, bez względu na charakter i rodzaj źródeł dochodów, a fundusz celowy jest „urządzeniem” wyspecjalizowanym, służącym finansowaniu „wąskiej grupy” celów, na podstawie zgromadzonych z niewielkiej zazwyczaj grupy, choć niejednokrotnie bardzo wydajnych źródeł dochodów⁵.

Aby ocenić skutki przyjęcia (a następnie zmiany) formuły państwowego funduszu celowego dla Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, warto prześledzić uwarunkowania prawne funkcjonowania państwowych funduszy celowych.

² Art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 ze zm.), dalej: ustawa z 31.03.2020 r. o zmianie ustawy o COVID-19.

³ Zob. A. Cieślak-Wróblewska, *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Szybka reakcja na kryzys*, <https://www.parkiet.com/Gospodarka---Kraj/304039972-Fundusz-Przeciwdzialania-Covid-19-Szybka-reakcja-na-kryzys.html> (dostęp: 26.01.2021).

⁴ Art. 29 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869), dalej: u.f.p.

⁵ Zob. Rządowy projekt ustawy o finansach publicznych, Druk sejmowy Nr 1181, Sejm VI kadencji, Uzasadnienie, s. 6.

Od strony definicyjnej przez państwowy fundusz celowy należy rozumieć zasób środków pieniężnych utworzony na podstawie odrębnych ustaw. Przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych, a koszty są przeznaczone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. W aktualnym stanie prawnym możliwe jest funkcjonowanie wyłącznie państwowych funduszy celowych w formie wyodrębnionego rachunku bankowego, co zresztą jest przedmiotem krytyki w piśmiennictwie⁶. Formuła prawna, w jakiej funkcjonują obecnie fundusze celowe (wydzielony rachunek bankowy), wymaga oznaczenia podmiotu nim dysponującego. W tym zakresie dysponenci państwowych funduszy celowych – ministrowie lub inne organy – wskazani w ustawie tworzącej fundusz dokonują wyboru formy organizacyjno-prawnej obsługi tych rachunków. Ogólne zasady gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych, podobnie jak w przypadku innych jednostek sektora finansów publicznych, określone zostały w ustawie o finansach publicznych, ponadto w ustawach tworzących fundusze. Podstawą gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego jest roczny plan finansowy. Zakres treści planu finansowego funduszu celowego musi odpowiadać wymaganiom w ustawie o finansach publicznych. Ustawa określa także miejsce tych planów w ustawie budżetowej. Plany finansowe państwowych funduszy celowych ujmuje się w załączniku do ustawy budżetowej oddzielnie dla każdego funduszu, przy czym muszą być w nich wyodrębnione ściśle określone elementy, takie jak: stan początkowy i końcowy środków pieniężnych, należności i zobowiązań funduszu; przychody własne; dotacje z budżetu państwa oraz innych jednostek sektora finansów publicznych; koszty na realizację zadań, w tym koszty wynagrodzeń i wysokość składek naliczanych od wynagrodzeń; zadania finansowane ze środków funduszu⁷.

Dokonywanie zmian planów finansowych państwowych funduszy celowych jest możliwe, ale tylko pod warunkiem, że owa szczegółowa

⁶ M. Mekliński, *Finanse publiczne 2010. Tekst nowej ustawy o finansach publicznych z praktycznym omówieniem*, Warszawa 2010, s. 18.

⁷ Art. 123 ust 2 u.f.p.

zmiana nie będzie odbiegała od treści planu stanowiącego załącznik do ustawy budżetowej⁸. Nie jest więc dopuszczalna, bez zmiany ustawy budżetowej (co jest procesem skomplikowanym z uwagi na ścieżkę legislacyjną), w części będącej załącznikiem zawierającym plan finansowy danego państwowego funduszu celowego, zmiana jego planu finansowego, polegająca np. na jednoczesnym zwiększeniu kosztów realizacji zadań ze zmniejszeniem stanu końcowego środków pieniężnych, ani zwiększenie zobowiązań funduszu, gdyż kwoty te są prezentowane w ustawie budżetowej. Jest natomiast dopuszczalna zmiana planu finansowego, bez konieczności zmiany ustawy budżetowej, polegająca na zwiększeniu prognozowanych przychodów i odpowiednio kosztów realizacji zadań⁹. W praktyce może oznaczać to pewne usztywnienie zasad gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych¹⁰.

Ustawa o finansach publicznych nie reguluje w sposób szczegółowy kwestii źródeł przychodów funduszy celowych ani kosztów ich działalności. Aktem szczegółowo odnoszącym się do tego zagadnienia jest ustawa tworząca dany fundusz celowy. Ustawa o finansach publicznych wymaga, aby koszty państwowego funduszu celowego były pokrywane tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące przychody, w tym dotacje z budżetu państwa i pozostałości środków z okresów poprzednich. Jeżeli państwowy fundusz celowy posiada zobowiązania wymagalne, w tym kredyty i pożyczki, zwiększenie przychodów w pierwszej kolejności przeznacza się na ich spłatę. Ustawa o finansach publicznych upoważnia Ministra Finansów do przyjmowania w zarządzanie wolnych środków państwowych funduszy celowych w ramach zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa¹¹. Natomiast ewentualne wsparcie funduszy ze środków pochodzących ze sprzedaży skarbowych

⁸ Art. 29 ust. 12 u.f.p.

⁹ Art. 29 ust. 9 u.f.p.

¹⁰ Takie stanowisko prezentuje A. Mierzwa, [w:] P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 318.

¹¹ Zob. B. Kucia-Guściora, „Wolne środki” w ustawie o finansach publicznych z perspektywy kompetencji Ministra Finansów, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2019, nr 2, s. 29.

papierów wartościowych jest w pełni uzależnione od działań Ministra Finansów w ramach limitów określonych w ustawie budżetowej¹².

Sumując, utworzenie w drodze ustawy państwowego funduszu celowego wymaga wskazania *expressis verbis*, że tworzona forma jest państwowym funduszem celowym, czyli zaliczana jest do sektora finansów publicznych. Jako że fundusz stanowi rachunek bankowy, musi być wskazany dysponent tego rachunku oraz bank obsługujący go. Nadto sprecyzowaniu ulegają zadania państwowe, dla których realizacji dany fundusz został powołany, oraz środki, jakie będą stanowiły jego przychody. Ustawa powołująca fundusz winna wskazywać szczegółowe zasady prowadzenia gospodarki finansowej, łącznie z regułami dotyczącymi nadzoru i kontroli. Jednocześnie konsekwencją utworzenia państwowego funduszu celowego jest podleganie zasadom obowiązującym jednostki sektora finansów publicznych określonym ustawie o finansach publicznych z zastrzeżeniem, że ich naruszenia rodzą odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zatem gospodarka funduszowa, choć jest bardziej elastyczna niż budżetowanie brutto charakterystyczne dla budżetu państwa, to jednak posiada daleko idące ograniczenia i mankamenty, w szczególności jeśli istnieje potrzeba szybkiego sprawnego zarządzania finansami.

W pierwotnej koncepcji, jak wyżej wspomniano, Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 powołany został jako państwowy fundusz celowy. Ustawa powołująca Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 przewidywała w zasadzie wszystkie elementy wymagane dla utworzenia i działalności typowego funduszu celowego. Jako dysponent Funduszu został wskazany Prezes Rady Ministrów, który mógł upoważnić do dysponowania Funduszem dysponenta części budżetowej lub ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, określając jednocześnie zakres tego upoważnienia. Obsługę bankową Funduszu prowadzić miał Bank Gospodarstwa Krajowego, na zasadach określonych w umowie z dysponentem Funduszu.

¹² Art. 95-102 u.f.p.

Określone zostały przychody funduszu¹³, które bez wątpliwości zaliczane są do środków publicznych w świetle ustawy o finansach publicznych¹⁴. Środki Funduszu przeznaczane miały być na bardzo szeroko, a jednocześnie ogólnie sformułowane działania, czyli finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, a także na wypłatę wynagrodzenia dla Banku za prowadzenie obsługi bankowej.

Co istotne, wsparcie ze środków Funduszu w założeniu miało być udzielane przez dysponenta Funduszu na podstawie jego pisemnej dyspozycji, przy czym nie mogło przybrać formy dotacji w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Chodziło bowiem o możliwie najbardziej elastyczne przekazywanie środków funduszu za pośrednictwem poszczególnych dysponentów części budżetowych. Środki dla poszczególnych dysponentów miały być gromadzone na wyodrębnionych subkontach Funduszu. Dysponent Funduszu (Premier) na podstawie porozumienia z dysponentem danej części budżetowej określać miał sposób i terminy przekazywania, rozliczania, zwrotu środków oraz ich sprawozdawczości.

Wsparcie ze środków Funduszu miało być udzielone jednostkom sektora finansów publicznych oraz jednostkom spoza tego sektora. Jednakże wsparcie ze środków europejskich, przekazanych przez Komisję Europejską na wsparcie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem skutkom COVID-19, wymagało spełniania warunków określonych w procedurach obowiązujących przy ich wykorzystaniu.

¹³ Środki zasilające Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 to: 1) wpłaty środków pieniężnych jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5-8 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.), z wyłączeniem samorządowych osób prawnych, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu i środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; 2) środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, które za zgodą Komisji Europejskiej mogą zostać przeznaczone na wsparcie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19; 3) wpłaty z budżetu państwa, w tym budżetu środków europejskich; 4) wpływy ze skarbowych papierów wartościowych, o których mowa w art. 66; 5) środki z wyemitowanych obligacji, o których mowa w art. 67 ust. 3; 6) inne przychody. Zob. także N. Łojko, *Zwalczanie pandemii SARS-CoV-2 – na styku kompetencji krajowych i europejskich. Wybrane zagadnienia*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 8, s. 4-15.

¹⁴ Zob. art. 5 u.f.p.

Ustawa umożliwiła ministrom zlecanie podległym i nadzorowanym jednostkom sektora finansów publicznych, takim jak agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, państwowe fundusze celowe czy ZUS, KRUS i podległe im fundusze, a także państwowym osobom prawnym realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, przy zapewnieniu wsparcia ze środków Funduszu, aby umożliwić realizację tych zadań.

W pierwotnym brzmieniu przepisów obowiązywało rozwiązanie, zgodnie z którym państwowe jednostki budżetowe i jednostki samorządu terytorialnego miały gromadzić środki z Funduszu na wydzielonym rachunku dochodów, a następnie przeznaczać je na wydatki związane z przeciwdziałaniem COVID-19 w ramach planu finansowego tego rachunku. Dysponowanie środkami oraz opracowywanie planu finansowego dla rachunku odnoszącego się do samorządowych jednostek budżetowych należeć miało do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zarządu powiatu lub zarządu samorządu województwa, który po zakończeniu roku przedłożyć miał organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informację o wykonaniu planu finansowego rachunku.

Z punktu widzenia gospodarki finansowej jednostek sektora wsparcie ze środków Funduszu stanowić miało przychód tych jednostek, który podlegać miał wyodrębnieniu w planie finansowym, podobnie jak i koszty związane z przeciwdziałaniem COVID-19.

Uprawnienia dysponenta Funduszu do pozyskiwania środków świadczą o wysokim poziomie jego uprawnień dyskrecyjnych. Po pierwsze, zyskał kompetencję do wydania wiążącego polecenia dysponentom części budżetowych, aby jednostki sektora im podlegające lub nadzorowane przekazały informacje dotyczące wysokości środków pieniężnych, z wyodrębnieniem środków z dotacji z budżetu i środków europejskich oraz znanych w dniu przekazania informacji zobowiązań jednostki dotyczących danego roku. Po drugie, na podstawie wskazanych informacji dysponent Funduszu mógł wydać jednostkom sektora

finansów publicznych wskazanym w ustawie wiążące polecenie dokonania wpłaty środków pieniężnych do Funduszu, określając ich wysokość oraz termin wpłaty. Wpłaty środków pieniężnych miały stanowić koszty tych jednostek. Jednocześnie Dysponent Funduszu mógł zwrócić z Funduszu niewykorzystane w całości albo w części środki pieniężne tym jednostkom, które dokonały ich wpłaty, z wyłączeniem wpłat z budżetu państwa. Zwrot środków dokonany w bieżącym roku budżetowym miał stanowić zmniejszenie: przychodów Funduszu i kosztów jednostki sektora finansów publicznych, która otrzymała zwrot środków pieniężnych. Zwrot środków dokonany w kolejnym roku budżetowym stanowić miał: koszty Funduszu i przychody jednostki sektora finansów publicznych, która otrzymała zwrot środków pieniężnych. Nadto ustawa wskazywała, iż Minister Finansów na wniosek dysponenta Funduszu przekazywać miał Funduszowi skarbowe papiery wartościowe na dofinansowanie realizacji zadań.

Jako że jedno ze źródeł przychodów stanowić miały wpływy ze skarbowych papierów wartościowych, udzielone zostało upoważnienie Ministrowi Finansów do określenia przez wydanie listu emisyjnego, warunków emisji skarbowych papierów wartościowych oraz sposób realizacji świadczeń z nich wynikających. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem ustawy emisja skarbowych papierów wartościowych nastąpić miała z dniem zarejestrowania skarbowych papierów wartościowych w depozycie papierów wartościowych oraz w kwocie równej wartości nominalnej wyemitowanych papierów wartościowych. Jednakże wyłączono stosowanie do emisji skarbowych papierów wartościowych przepisów ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych w tej materii wydanych¹⁵, tak aby uelastyczyć dość sztywne reguły obowiązujące w tym zakresie.

Z uwagi na powiązania gospodarki funduszowej z budżetem i ustawą budżetową, tak jak przewiduje ustawa o finansach publicznych, nałożono na dysponenta Funduszu obowiązek sporządzenia projektu planu

¹⁵ Wyłączono stosowanie przepisów art. 98 i art. 102 ustawy o finansach publicznych oraz przepisów wydanych na podstawie art. 97 tej ustawy.

finansowego Funduszu na rok 2020 w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Projekt planu miał podlegać uzgodnieniu z Ministrem Finansów w terminie 10 dni roboczych od dnia jego przekazania przez dysponenta Funduszu. Stanowiło to próbę „afiliacji” planu finansowego przedmiotowego funduszu celowego w toku procedury budżetowej.

3. Etap drugi, czyli status Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 po kwietniowych zmianach

Chociaż Fundusz w zaprezentowanym powyżej kształcie funkcjonował bardzo krótko¹⁶, to jednak odniesienie się do tej pierwotnej jego „koncepcji” ma istotne znaczenie dla niniejszego opracowania.

Diametralna i daleko idąca w skutkach zmiana statusu Funduszu nastąpiła już w połowie kwietnia 2020 roku.¹⁷ Jakie były motywy projektodawców do jej wprowadzenia, niestety nie zostało ujawnione. W uzasadnieniu do *Rządowego projektu ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2*¹⁸ nie ma nawet wzmianki na ten temat. Poniżej podjęto próbę nie tylko nakreślenia aktualnego statusu Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, ale także poszukiwania odpowiedzi na pytanie o powody i skutki tychże zmian.

Aktualny status Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 jest wynikiem nie tylko istotnej zmiany wprowadzonej ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, ale też trzech kolejnych zmian dokonanych w ciągu 2020 r.¹⁹

¹⁶ Był to okres od 31 marca 2020 r. do 17 kwietnia 2020 r.

¹⁷ Art. 65 zmieniony przez art. 75 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r., poz. 695), dalej: *ustawa o szczególnych instrumentach wsparcia*.

¹⁸ Rządowy projekt ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Druk Sejmowy nr 330, Sejm IX Kadencji)

¹⁹ Art. 78 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. z 2020 r., poz. 1086); art. 43 ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym (Dz. U. z 2020 r., poz. 1262); art. 2 ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach

Najważniejszą zmianą dotyczącą Funduszu było wycofanie się z nadania mu statusu państwowego funduszu celowego. Tak jak wyżej wskazywano, warunkiem *sine qua non* uznania danej formy organizacyjno-prawnej zaliczanej do sektora finansów publicznych jako państwowy fundusz celowy jest wskazanie *expressis verbis* tego statusu. W aktualnym stanie prawnym takiego wskazania brak. Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 zwany w ustawie „Funduszem” tworzony jest w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK). Zmiana ta ma kardynalny charakter. Rezygnacja z formuły państwowego funduszu celowego (pomimo tego, że sama nazwa Fundusz nadal jest używana²⁰) oznacza, że Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 nie jest państwowym funduszem celowym. Analiza przepisów odnoszących się do jednostek sektora finansów uregulowanych w ustawie o finansach publicznych nie pozwala na zakwalifikowanie tego Funduszu do żadnej z wymienionych w tej ustawie form organizacyjno-prawnych. Nadto utworzenie go w Banku Gospodarstwa Krajowego co prawda mieści się w zadaniach BGK²¹, ale skutkuje wyłączeniem Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 z sektora finansów publicznych ze wszystkimi tego zabiegu konsekwencjami, o czym niżej. Wniosek ten jest zasadny, tym bardziej że BGK nie jest także zaliczany do sektora finansów publicznych²².

Cel, dla którego jest on powołany, nie uległ zmianie. Fundusz funkcjonuje w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych

związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 1478).

²⁰ Krytyczne uwagi co do tego rodzaju praktyk są podnoszone od dawna w doktrynie. Zob. B. Kucia-Guściora, *Status prawny funduszy celowych*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 4, s. 5-25.

²¹ Art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego z dnia 14 marca 2003 r. (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1198).

²² Art. 9 pkt 14 *in fine* u.f.p.

chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374, 567 i 568)²³.

Zmiana statusu Funduszu wymusiła także rezygnację z posługiwania się pojęciem dysponenta funduszu, chociaż priorytetową rolę w zakresie wpływu na funkcjonowanie Funduszu ustawa nadal przyznaje Prezesowi Rady Ministrów. To Premier zawiera z Bankiem Gospodarstwa Krajowego umowę określającą w szczególności zasady dokonywania wypłat ze środków Funduszu na finansowanie lub dofinansowanie realizowanych zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Prezes Rady Ministrów określa także zasady zawierania porozumień między BGK a dysponentami części budżetowych. Organ ten ma także wpływ na gromadzenie informacji o potencjalnych przychodach funduszu i wiążących poleceniach dokonywania ich wpłat od wskazanych w przepisach jednostek. Rola Prezesa Rady Ministrów jest doniosła, włącznie z możliwością nakazania BGK zwrócenia z Funduszu niewykorzystanych w całości albo w części środków pieniężnych tym jednostkom, które dokonały ich wpłaty, z wyłączeniem wpłat z budżetu państwa. Jednakże owa rola Premiera sprowadza się do pozostawiania stroną umowy z BGK, który jest podmiotem zarządzającym gospodarką finansową Funduszu. To Bank Gospodarstwa Krajowego sporządza plan finansowy Funduszu. Ów plan określa w szczególności: przeznaczenie środków Funduszu, kwoty planowanych do wyemitowania przez Bank Gospodarstwa Krajowego obligacji w kraju i za granicą na rzecz Funduszu, maksymalną kwotę oraz termin obowiązywania gwarancji Skarbu Państwa. Jednocześnie projekt planu finansowego przekazywany jest przez BGK do uzgodnienia – ministrowi właściwemu do finansów publicznych, oraz do zatwierdzenia – Prezesowi Rady Ministrów – w trybie i terminach określonych w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej.

Bank Gospodarstwa Krajowego ma także obowiązki sprawozdawcze. Przedstawia Prezesowi Rady Ministrów do dnia 15 kwietnia danego

²³ Art. 65 ustawy z 31.03.2020 r. o zmianie ustawy COVID-19.

roku bilans oraz rachunek zysków i strat za rok poprzedni, a także przekazuje Premierowi sprawozdanie z realizacji planu finansowego Funduszu w trybie i terminach określonych w przepisach dotyczących sprawozdawczości budżetowej. Niestety nie sprecyzowano wyraźnie, o które z tych przepisów chodzi.

Plan finansowy Funduszu ma istotne znaczenie, gdyż stanowi podstawę dokonywania wypłat ze środków Funduszu oraz podstawę do przeprowadzenia emisji obligacji na rzecz Funduszu.

Ponadto BGK może lokować okresowo wolne środki Funduszu w:

- innych bankach;
- w formie depozytu u Ministra Finansów;
- papierach wartościowych emitowanych lub gwarantowanych przez Skarb Państwa;
- papierach wartościowych emitowanych przez Narodowy Bank Polski.

Przy czym suma lokat, w jednym banku lub grupie banków powiązanych ze sobą kapitałowo lub organizacyjnie, nie może przekroczyć 25% okresowo wolnych środków Funduszu. Możliwości w tym zakresie są zatem znacznie szersze, aniżeli te, które posiadają fundusze mające status państwowych funduszy celowych.

Sumując, zmiana statusu Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 zupełnie odmieniła „zwykłą” rolę BGK (podmiot spoza sektora finansów publicznych) jako banku jedynie prowadzącego obsługę bankową rachunku, na podmiot prowadzący gospodarkę finansową Funduszu, oczywiście na podstawie zawartej umowy, z istotną rolą decyzyjną Prezesa Rady Ministrów. Warto nadmienić, że odniesienie się do etapu przygotowania i sprawozdawczości w zakresie ustawy budżetowej nie jest do końca jasne, a przynajmniej jest to zbyt ogólne odesłanie, skoro dotyczy podmiotu (BGK) spoza sektora i Funduszu, który także jest poza sektorem i wydaje się, że jego plan nie stanowi załącznika do ustawy budżetowej. Rodzi się pytanie, czy i w jakim zakresie te elementy procedury budżetowej ma realizować Bank Gospodarstwa Krajowego.

Ustawa regulująca zasady działania Funduszu wskazuje pochodzenie przychodów funduszu. Środki Funduszu pochodzą z kilku źródeł. Do pierwszej grupy zaliczają się wpłaty środków pieniężnych ściśle określonych jednostek sektora finansów publicznych, takich jak agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych. Owe wpłaty nie dotyczą generalnie samorządowych osób prawnych, jednakże mogą obejmować ich środki pochodzące z dotacji z budżetu, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi. Druga grupa przychodów to środki pochodzące z budżetu UE, które za zgodą Komisji Europejskiej mogą zostać przeznaczone na wsparcie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19²⁴. Trzecią grupę przychodów stanowią środki budżetowe: pochodzące zarówno z wpłat z budżetu państwa, jak też z budżetu środków europejskich. Czwartą grupę przychodów Funduszu stanowią wpływy ze skarbowych papierów wartościowych. Wszystkie wymienione przychody stanowią środki publiczne określone w ustawie o finansach publicznych, co oznacza, że w zakresie dysponowania nimi winna być stosowana ustawa o finansach publicznych²⁵. Jako odrębną kategorię środków Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 może pozyskiwać środki z wyemitowanych na jego rzecz przez Bank Gospodarstwa Krajowego obligacji krajowych i zagranicznych. Fundusz może pozyskiwać także inne przychody, których źródła w ustawie go powołującej nie zostały doprecyzowane²⁶.

²⁴ Finansowanie lub dofinansowanie ze środków przekazanych przez Komisję Europejską na wsparcie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem skutkom COVID-19 jest udzielane zgodnie z procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu.

²⁵ Art. 4 u.f.p.

²⁶ Są to np. darowizny, które mogą być odliczane w ramach ulg od dochodu w podatku dochodowym. Zob. m.in. art. 52n ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1426 z późn. zm.).

Głównym kierunkiem przeznaczania środków Funduszu jest finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 oraz zwrot wydatków poniesionych na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19²⁷. Nadto środki Funduszu mogą być przeznaczone na wykup i zapłatę odsetek od obligacji emitowanych na jego rzecz oraz pokrycie kosztów ich emisji; zwrot BGK środków przekazanych w przypadku niedoboru na rachunku Funduszu, a niezbędnych do terminowej obsługi działań wraz z wynagrodzeniem w wysokości ustalonej z Ministrem Finansów. Ze środków Funduszu dokonuje się wypłaty wynagrodzenia prowizyjnego przysługującego BGK. Wysokość wynagrodzenia jest ustalana w umowie zawartej z Prezesem Rady Ministrów.

Ustawa określa tryb dokonywania wypłat ze środków Funduszu. Wypłaty te są realizowane na podstawie dyspozycji wypłaty składanej do BGK przez Prezesa Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów może upoważnić do składania dyspozycji wypłaty ze środków Funduszu dysponenta części budżetowej lub ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, określając jednocześnie zakres tego upoważnienia. Finansowanie lub dofinansowanie może zostać udzielone za pośrednictwem poszczególnych dysponentów części budżetowych, a środki dla poszczególnych dysponentów są gromadzone na wyodrębnionych rachunkach pomocniczych Funduszu. Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie dyspozycji Prezesa Rady Ministrów zawiera z dysponentami części budżetowych porozumienia określające sposób i terminy przekazywania, rozliczania i zwrotu środków oraz ich sprawozdawczości. Finansowanie lub dofinansowanie ze środków Funduszu może być udzielone jednostkom sektora finansów publicznych oraz jednostkom spoza tego sektora.

²⁷ Zgodnie z art. 65 ust 6a ustawy z 31.03.2020 r. o zmianie ustawy o COVID-19 środki Funduszu mogą być przeznaczone na finansowanie, dofinansowanie lub zwrot wydatków poniesionych na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, w przypadku, gdy ustawa lub przepisy odrębne przewidują finansowanie tego rodzaju zadań z budżetu państwa, w tym w formie wpłat lub dotacji z budżetu państwa. A także zgodnie z ust. 6b. środki Funduszu mogą być przeznaczone na zwrot wydatków, poniesionych na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 od dnia utworzenia Funduszu.

Odnosząc się do zasad finansowania zadań, należy podkreślić, że w ramach sektora finansów publicznych minister nadzorujący może zlecić podległym i nadzorowanym jednostkom sektora finansów publicznych²⁸ realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, zapewniając wsparcie ze środków Funduszu. Przy czym państwowe jednostki budżetowe i jednostki samorządu terytorialnego gromadzą środki z Funduszu na wydzielonym rachunku dochodów i przeznaczają na wydatki związane z przeciwdziałaniem COVID-19 w ramach planu finansowego tego rachunku. Finansowanie lub dofinansowanie ze środków Funduszu stanowi przychód danej jednostki sektora finansów publicznych. W planie finansowym jednostka wyodrębnia przychody z tytułu wsparcia i koszty związane z przeciwdziałaniem COVID-19.

Dokonywane zwroty środków kwalifikowane są w zależności od okresu, jakiego dotyczą. W bieżącym roku budżetowym ów zwrot stanowi zmniejszenie wpływów Funduszu oraz wydatków jednostki sektora finansów publicznych, która otrzymała zwrot środków pieniężnych. Natomiast w kolejnym roku budżetowym stanowi wydatki Funduszu oraz wpływy jednostki sektora finansów publicznych, która otrzymała zwrot środków pieniężnych. Dokonane wpłaty środków pieniężnych stanowią koszty tych jednostek, które ich dokonały.

Na poziomie samorządu terytorialnego środkami dysponują organy zarządzające, które również opracowują plan finansowy dla wydzielonego rachunku dochodów. Po zakończeniu roku budżetowego organy zarządzające JST przedkładają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informację o wykonaniu planu finansowego rachunku dochodów²⁹.

Warto także zwrócić uwagę na instytucję promesy ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. W ustawie BGK został upoważniony do udzielania podmiotom uprawnionym do otrzymania środków

²⁸ Chodzi o agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, państwowe fundusze celowe, państwowe osoby prawne.

²⁹ A. Majchrzak, *Jak gmina ma zaklasyfikować środki otrzymane z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19?*, SIP LEX QA 1527681.

z Funduszu zapewnienia, że realizowane przez te jednostki zadania zostaną sfinansowane do wysokości środków ujętych w planie finansowym Funduszu przeznaczonych na udzielanie i realizację promes. Podstawą udzielenia promesy jest dokument potwierdzający przyjęcie zadania do finansowania ze środków Funduszu sporządzony przez Prezesa Rady Ministrów lub osobę upoważnioną do składania dyspozycji wypłaty ze środków Funduszu. Bank realizuje zobowiązania wynikające z udzielonych promes do wysokości środków przeznaczonych na ten cel w planie finansowym Funduszu, w którym uwzględnia się je w wysokości nie mniejszej niż suma kwot wymagalnych w danym roku zobowiązań wynikających z udzielonych promes. W razie likwidacji Funduszu za wymagalne zobowiązania wynikające z udzielonych promes odpowiada Skarb Państwa. Decydujące znaczenie co do szczegółowych zasad udzielania promesy ma umowa zawarta przez BGK i Prezesa Rady Ministrów.

Przytoczenie powyższych zasad wskazuje, iż zasadnicza koncepcja funkcjonowania Funduszu nie uległa zmianie, mimo iż zmianie uległa formuła i miejsce tego Funduszu.

Omówione powyżej reguły wydatkowania środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 ukierunkowane na finansowanie, dofinansowanie lub zwroty związane z walką ze skutkami pandemii nie dają obrazu, jak szeroko jest wykorzystywany ten instrument. Sformułowanie głównego celu przeznaczenia środków Funduszu jest bowiem bardzo ogólne. Odpowiedź na pytanie o konkretne kierunki finansowania i beneficjentów środków Funduszu wymaga szerokiej analizy szeregu aktów prawnych, co w ramach tego opracowania nie jest możliwe. Dlatego tylko sygnalizacyjnie poniżej wskazano owe kierunki finansowania.

Po pierwsze, co wydaje się oczywiste, ze środków pochodzących Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 NFZ finansuje świadczenia opieki zdrowotnej, w tym transportu sanitarnego udzielone przez podmioty wykonujące działalność leczniczą oraz lekarzy i lekarzy dentyków³⁰,

³⁰ Art. 9 ustawy o COVID-19; ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu (Dz. U. poz. 1493).

dotatkowe wynagrodzenia dla personelu medycznego skierowanego do walki z COVID³¹

Po drugie, w celu przeciwdziałania COVID-19 Rada Ministrów może przyjmować programy rządowe udzielania wsparcia finansowego skierowane do poszczególnych przedsiębiorców lub ich grup³². Programy te mogą być finansowane z Funduszu³³.

Po trzecie, ważnym kierunkiem finansowania działań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 jest dofinansowywanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych³⁴ czy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego³⁵ funduszy celowych zarządzanych przez ZUS: Fundusz Pracy³⁶, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych³⁷, czy innych funduszy funkcjonujących w BGK np. Fundusz Dopłat do Oprocentowania³⁸.

Po czwarte, z Funduszu może być finansowane wykonywanie zadań objętych poleceniami wydanymi w stosunku do przedsiębiorców przez wojewodów, ministrów czy Premiera³⁹.

³¹ Art. 47 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1845 z późn. zm.); zob. szerzej: M. Kwiatkowska, *Dotatkowe wynagrodzenie dla personelu medycznego walczącego z COVID-19*, LEX/el. 2020; T. Zimna, *Skierowanie do pracy przy zwalczaniu epidemii*, LEX/el. 2020.

³² *Uzupełnienie działań Tarczy Antykryzysowej*, materiały Ministerstwa Finansów LEX/el. 2020; *Rozwiązania Ministerstwa Finansów w pakiecie działań tarczy antykryzysowej*, materiały Ministerstwa Finansów LEX/el. 2020.

³³ Art. 2a ustawy o COVID-19.

³⁴ Art. 31zw oraz art. 31zy ust. 22 ustawy o COVID-19.

³⁵ Dofinansowania do ZUS i KRUS mają związek skutkami finansowymi zwolnienia z obowiązku opłacania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne oraz należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne.

³⁶ Art. 31q ustawy o COVID-19. Zob. także: M. Paluszkiwicz, *Komentarz do ustawy o dodatku solidarnościowym przyznawanym w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19* [w:] *Tarcza antykryzysowa 1.0 - 4.0, ustawa o dodatku solidarnościowym i inne regulacje, jako szczególne rozwiązania w prawie pracy, prawie urzędniczym i prawie ubezpieczeń społecznych związane z COVID-19. Komentarz*, Warszawa 2020, SIP LEX/el.; Ł. Pisarczyk, *Prawo pracy wobec kryzysu*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 12, s. 73-91.

³⁷ Art. 31a ustawy o COVID-19.

³⁸ Art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. poz. 1086 z późn. zm.). Szerzej: A. Serzysko, *Dopłaty do kredytów w Tarczy antykryzysowej 4.0*, LEX/el. 2020.

³⁹ Art. 11h ustawy o COVID-19. Zob. m.in. M. Bursztynowicz, *Gospodarowanie odpadami*

Po piąte, Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 dofinansowuje realizację zadań przez Turystyczny Fundusz Zwrotów (zwroty dla podróżnych za niezrealizowane imprezy turystyczne z powodu COVID-19)⁴⁰, a także zadań w ramach programu Polski Bon Turystyczny⁴¹.

Po szóste, z Funduszu są dofinansowywane: tzw. jednorazowe oraz dodatkowe postojowe⁴², wsparcie dla portów lotniczych⁴³, wsparcie finansowe operatorów przewozów o charakterze użyteczności publicznej w transporcie kolejowym⁴⁴, wsparcie operatorów pocztowych⁴⁵, wsparcie rynku ubezpieczeń należności handlowych⁴⁶, udzielanie pomocy przedsiębiorcom znajdującym się w trudnej sytuacji ekonomicznej⁴⁷, dodatek solidarnościowy⁴⁸.

Po siódme, środki Funduszu mogą być przeznaczane dla jednostek samorządu terytorialnego m.in. na inwestycje⁴⁹, rekompensaty⁵⁰, wsparcie rozwoju mieszkalnictwa⁵¹, dopłaty do czynszu⁵².

w czasie epidemii, LEX/el. 2020.

⁴⁰ Art. 15ka, 15kb ustawy o COVID-19.

⁴¹ Art. 7 ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym (Dz. U. z 2020 r., poz. 1262).

⁴² Art. 15 zs ustawy o COVID-19.

⁴³ Art. 15zzzzba ustawy o COVID-19.

⁴⁴ Art. 15zzzzl² ustawy o COVID-19.

⁴⁵ Art. 165 zzu ustawy o COVID-19.

⁴⁶ Art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 16 lipca 2020 r. o wsparciu rynku ubezpieczeń należności handlowych w związku z przeciwdziałaniem skutkom gospodarczym COVID-19 (Dz. U. poz. 1422).

⁴⁷ Art. 51 ustawy z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców (Dz. U. poz. 1298).

⁴⁸ Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dodatku solidarnościowym przyznawanym w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19 (Dz. U. poz. 1068).

⁴⁹ Art. 65 ust 28 ustawy z 31.03.2020 r. o zmianie ustawy COVID-19. Zob. Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (Mon. Pol. 2020 r. poz. 662, ze zm.). Szerzej: J. Kisielewska, Środki z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w ujęciu księgowym i bilansowym w JST, LEX/el. 2020.

⁵⁰ Art. 31zzm ustawy o COVID-19. Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 2020 r. w sprawie wsparcia finansowego jednostek prowadzących działalność kulturalną w dziedzinie teatru, muzyki lub tańca (Dz. U. z 2020 r., poz. 1729); S. Liżewski, *Czy gmina, aby otrzymać rekompensatę opłaty targowej w 2021 roku musi złożyć wniosek o jej wypłacenie?*, SIP LEX QA 1606260.

⁵¹ Art. 24 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 11).

⁵² Art. 15zzzig ustawy o COVID-19.

Po ósme, wyodrębniono także w przepisach zasady finansowania z Funduszu podmiotów (samorządowe instytucje kultury, organizacje pozarządowe, przedsiębiorców) prowadzących działalność w dziedzinie teatru, muzyki lub tańca⁵³ czy Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej⁵⁴.

Trzeba wskazać, że rozpiętość szczegółowych zadań mieszczących się w pojęciu przeciwdziałania COVID jest bardzo obszerna i kazuistyczna, bynajmniej powyższe wyliczenie nie wyczerpuje kierunków finansowania zadań przez Fundusz. Nadto przedłużający się stan zagrożenia epidemicznego i jego negatywne skutki dla społeczeństwa i gospodarki prowokują dokonywanie zmian w rozwiązaniach pomocowych oraz wprowadzenie nowych instrumentów. Warto też podkreślić, że Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 jest ważnym, ale nie jedynym instrumentem finansowym wykorzystywanym w tym zakresie, jednakowoż z cytowanych wyżej przepisów wynika, że pozostaje on w silnym związku z innymi „urządzeniami finansowymi”, a zakres jego finansowego oddziaływania jest ogromny.

4. Wnioski

Przedstawione w niniejszym opracowaniu zagadnienia pozwalają na zaprezentowanie dość ogólnego wniosku, iż Fundusz w założeniu miał stać się urządzeniem uniwersalnym o wielowektorowych kierunkach oddziaływania. Przyjęcie takiej formuły Funduszu wymagało stworzenia maksymalnie elastycznej konstrukcji, co być może sprzyja praktycznemu wykorzystywaniu środków Funduszu, ale w sposób poważny utrudnia odkodowanie jego charakteru prawnego. W tym kontekście pojawia się znacznie więcej pytań, niż udaje się znaleźć odpowiedzi na nie.

Podkreślenia wymaga, iż obecny status Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, choć jest on bardzo zbliżony w swej konstrukcji prawnej do państwowych funduszy celowych, nie może być od kwietnia 2020 r. uznany za taką formę organizacyjno-prawną. Ulokowanie go natomiast w BGK i przekazanie bankowi, czyli instytucji spoza sektora finansów

⁵³ Art. 65 ust 29 ustawy z 31.03.2020 r. o zmianie ustawy COVID-19.

⁵⁴ Art. 31z ustawy o COVID-19.

publicznych, kompetencji do prowadzenia gospodarki finansowej, zdecydowanie lokuje przedmiotowy Fundusz poza sektorem finansów publicznych. Rodzi to z kolei niezwykle istotne z punktu widzenia finansów publicznych konsekwencje.

Uzasadnione w tym aspekcie są pytania o zakres kontroli jego gospodarki finansowej. Jest to kwestia istotna, gdyż procedury pozyskiwania środków publicznych (!) i dokonywanie wydatków publicznych następują w oparciu o dużą dyskrecjonalność działań, głównie Prezesa Rady Ministrów, ale także poszczególnych ministrów. Natomiast trudno doszukać się w obowiązujących przepisach szczegółowych mechanizmów kontrolnych. Ogólnikowe stwierdzenie wobec jednostki spoza sektora finansów publicznych, iż sprawozdawczość następuje na zasadach obowiązujących w procedurze budżetowej, jest daleko niewystarczające i budzi uzasadnione wątpliwości.

Odrębnie rodzi się pytanie o kwestię wliczania zobowiązań Funduszu do długu publicznego (obligacje są emitowane przez BGK). W piśmiennictwie obrazowo oceniono, iż zmiana formuły Funduszu z państwowego funduszu celowego w obecną konstrukcję funduszu BGK stanowi „kolejny wehikuł do omijania konstytucyjnego progu długu publicznego”⁵⁵.

Inną ważną kwestią, wypracowaną dla finansów publicznych w ostatnim dwudziestoleciu, jest zachowanie standardów jawności finansów. Niestety, w tym zakresie funkcjonowanie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 budzi uzasadnione wątpliwości. Niestety nie jest dostępny dla opinii publicznej plan finansowy Funduszu – nie jest ujmowany w ustawie budżetowej, próżno też szukać go w dokumentach opublikowanych przez BGK, Kancelarię Premiera czy jakiegokolwiek strony rządowej⁵⁶. Nawet zakres przeznaczenia środków, ich poziomu i proporcji wykorzystania nie jest w pełni upubliczniony⁵⁷.

⁵⁵ S. Dudek, „Covidyzacja” finansów publicznych w APK?, <https://pracodawcyrp.pl/aktualnosci-koronawirus/covidyzacja-finansow-publicznych-w-apk> (dostęp: 26.01.2021).

⁵⁶ B. Godusławski, *Premier przedłużył działanie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*, <https://businessinsider.com.pl/firmy/dla-firm/fundusz-przeciwdzialania-covid-19-przedluzony-przez-premiera-morawieckiego/qt3npch> (dostęp: 26.01.2021).

⁵⁷ M. Chądzyński, *Z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wydano dotąd 65 mld zł. Na co –*

Konkludując, można stwierdzić, że przyjęcie aktualnej formuły funkcjonowania Funduszu stanowi rzeczywiście antidotum finansowe na problemy związane z pandemią, daje bowiem dużą elastyczność w dysponowaniu środkami, a dyskrecjonalne podejmowanie decyzji umożliwia dość sprawne reagowanie na zmieniającą się sytuację pandemiczną. Trzeba też wskazać, że Fundusz stanowi również antidotum dla nadmiernego obciążenia budżetu i wzrostu długu publicznego. Wydaje się jednak, że perspektywa funkcjonowania finansów państwa po pandemii wymaga większej dbałości o respektowanie wypracowanych reguł w prawie finansów publicznych.

BIBLIOGRAFIA

Wykaz literatury

1. Bursztynowicz M., *Gospodarowanie odpadami w czasie epidemii*, LEX/el. 2020.
2. Chądryński M., *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19: Miliardy na walkę z kryzysem, których nie widać w państwowym budżecie*, „Gazeta Prawna” z 20 lipca 2020 r.
3. Chądryński M., *Z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wydano dotąd 65 mld zł. Na co – trzeba się domyślać*, „Gazeta Prawna” z 6 października 2020 r.
4. Cieślak-Wróblewska A., *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Szybka reakcja na kryzys*, <https://www.parkiet.com/Gospodarka----Kraj/304039972-Fundusz-Przeciwdzialania-Covid-19-Szybka-reakcja-na-kryzys.html>
5. Dudek S., *„Covidyzacja” finansów publicznych w APK?*, <https://pracodawcy.rp.pl/aktualnosci-koronawirus/covidyzacja-finansow-publicznych-w-apk>
6. Godusławski B., *Premier przedłużył działanie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*, <https://businessinsider.com.pl/firmy/dla-firm/fundusz-przeciwdzialania-covid-19-przedluzony-przez-premiera-morawieckiego/qt3npch>

trzeba się domyślać, „Gazeta Prawna” z 6 października 2020 r.; idem *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19: Miliardy na walkę z kryzysem, których nie widać w państwowym budżecie*, „Gazeta Prawna” z 20 lipca 2020 r.

7. Kisielewska J., Środki z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w ujęciu księgowym i bilansowym w JST, LEX/el. 2020.
8. Kucia-Guściora B., *Status prawny funduszy celowych*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 4.
9. Kucia-Guściora B., „Wolne środki” w ustawie o finansach publicznych z perspektywy kompetencji Ministra Finansów, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2019, nr 2.
10. Kwiatkowska M., *Dodatkowe wynagrodzenie dla personelu medycznego walczącego z COVID-19*, LEX/el. 2020.
11. Liżewski S., Czy gmina, aby otrzymać rekompensatę opłaty targowej w 2021 roku musi złożyć wniosek o jej wypłacenie?, SIP LEX QA 1606260.
12. Łojko N., *Zwalczanie pandemii SARS-CoV-2 – na styku kompetencji krajowych i europejskich. Wybrane zagadnienia*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 8.
13. Majchrzak A., *Jak gmina ma zaklasyfikować środki otrzymane z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19?* SIP LEX QA 1527681.
14. Mekliński M., *Finanse publiczne 2010. Tekst nowej ustawy o finansach publicznych z praktycznym omówieniem*, Warszawa 2010.
15. A. Mierzwa, [w:] P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2014.
16. Paluszkiewicz M., *Komentarz do ustawy o dodatku solidarnościowym przyznawanym w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19 [w:] Tarcza antykryzysowa 1.0 - 4.0, ustawa o dodatku solidarnościowym i inne regulacje, jako szczególne rozwiązania w prawie pracy, prawie urzędniczym i prawie ubezpieczeń społecznych związane z COVID-19. Komentarz*, Warszawa 2020, SIP LEX/ el.
17. Pisarczyk Ł., *Prawo pracy wobec kryzysu*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 12.
18. Serzysko A., *Dopłaty do kredytów w Tarczy antykryzysowej 4.0*, LEX/el. 2020.
19. *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, Warszawa 2014.
20. Zimna T., *Skierowanie do pracy przy zwalczaniu epidemii*, LEX/el. 2020.

Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1426 z późn. zm.).
2. Ustawa o Banku Gospodarstwa Krajowego z dnia 14 marca 2003 r. (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1198).
3. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1845 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869).
5. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374, 567 i 568).
6. Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r., poz. 695).
8. Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. z 2020 r., poz. 1086).
9. Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dodatku solidarnościowym przyznawanym w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19 (Dz. U. poz. 1068).
10. Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym (Dz. U. z 2020 r., poz. 1262).
11. Ustawa z dnia 16 lipca 2020 r. o wsparciu rynku ubezpieczeń należności handlowych w związku z przeciwdziałaniem skutkom gospodarczym COVID-19 (Dz. U. poz. 1422).

12. Ustawa z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców (Dz. U. poz. 1298).
13. Ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 1478).
14. Ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu (Dz. U. poz. 1493).
15. Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. poz. 1086 z późn. zm.).
16. Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 11).
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 2020 r. w sprawie wsparcia finansowego jednostek prowadzących działalność kulturalną w dziedzinie teatru, muzyki lub tańca (Dz. U. z 2020 r., poz. 1729).
18. Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (Mon. Pol. 2020 r. poz. 662, ze zm.).

Inne materiały

1. Rządowy projekt ustawy o finansach publicznych, Druk sejmowy Nr 1181, Sejm VI kadencji, Uzasadnienie, s. 6.
2. Rządowy projekt ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Druk Sejmowy nr 330, Sejm IX Kadencji).

3. *Uzupełnienie działań Tarczy Antykryzysowej*, materiały Ministerstwa Finansów LEX/el. 2020.

4. *Rozwiązania Ministerstwa Finansów w pakiecie działań tarczy antykryzysowej*, materiały Ministerstwa Finansów LEX/el. 2020.