

Zawieszenie stosowania mechanizmów prawnych ograniczających wysokość wydatków publicznych w związku z epidemią SARS-CoV-2

Suspension of the legal mechanisms limiting the public spending due to the SARS-CoV-2 epidemic

Streszczenie

Przedmiotem artykułu są zmiany prawne w zakresie mechanizmów ograniczających wydatki publiczne, które zostały uchwalone w związku ze stanem epidemii SARS-CoV-2 w Polsce. Omówione zostało przede wszystkim funkcjonowanie stabilizującej reguły wydatkowej, zarówno w jej podstawowej formie, jak i zmodyfikowanej nowelizacjami ustawy o finansach publicznych – z 28 maja 2020 r. oraz 24 lipca 2020 r. W pracy dokonano analizy obowiązujących przepisów, materiałów legislacyjnych, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz piśmiennictwa, dotyczącego podejmowanej tematyki. Artykuł jest zakończony wnioskami i próbą oceny przyjętych rozwiązań, a także sposobu wprowadzania zmian.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, wydatki publiczne, stabilizująca reguła wydatkowa, epidemia SARS-CoV-2.

Abstract

The subject of this article are legal changes in the scope of mechanisms limiting public expenditure, which were adopted in connection with the state of the SARS-CoV-2 epidemic in Poland. First of all, the functioning

of the stabilizing expenditure rule was discussed, both in its basic form and modified by the amendments to the Public Finance Act - of May 28, 2020 and July 24, 2020. The article analyzes the applicable regulations, legislative materials, the jurisprudence of the Constitutional Tribunal and literature on the subject matter. It ends with conclusions and an attempt to evaluate the solutions adopted, as well as the manner of introducing changes.

Keywords: public finance, public expenditures, stabilizing expenditure rule, SARSCoV-2 epidemic.

1. Wstęp

Epidemia SARS-CoV-2 oraz jej konsekwencje społeczne i gospodarcze spowodowały konieczność zmian obowiązujących przepisów i dostosowania ich do aktualnej sytuacji. Dotyczy to również finansów publicznych, bowiem spadek dochodów publicznych wywołany kryzysem gospodarczym nastąpił równoległe ze wzmożonymi potrzebami wydatkowania środków publicznych na realizację zadań państwa przy jednoczesnym obowiązku zachowania konstytucyjnego limitu państwowego długu publicznego. Obok konieczności zmiany ustawy budżetowej na rok 2020⁴⁰ ustawodawca stanął przed wyzwaniem dostosowania ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴¹ do nowych realiów. Spośród licznych zmian nowelizujących wskazany akt prawny przedmiotem niniejszego opracowania będą modyfikacje dotyczące mechanizmu ograniczania wysokości wydatków publicznych, jakim jest stabilizująca reguła wydatkowa, a także próba ich oceny.

2. Stabilizująca reguła wydatkowa jako sposób ograniczania wysokości wydatków publicznych

Jedną z instytucji w ramach obowiązującego systemu reguł fiskalnych jest tzw. stabilizująca reguła wydatkowa, przewidziana w art. 112aa u.f.p.

⁴⁰ Zmiana dokonana ustawą z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020, Dz. U. z 2020 r., poz. 1919.

⁴¹ T.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm., dalej: u.f.p.

Została ona wprowadzona do polskiego porządku prawnego w roku 2013 – w celu przygotowania finansów publicznych na czas złej koniunktury gospodarczej, podczas okresów dynamicznego tempa wzrostu gospodarczego. Zastąpiła wcześniej obowiązującą tzw. wydatkową regułę dyscyplinującą (regułę tymczasową), która polegała na ograniczaniu wzrostu elastycznych wydatków budżetu państwa na zadania publiczne do prognozowanego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w danym roku budżetowym powiększonego o punkt procentowy⁴². Podkreślenia wymaga, że stabilizująca reguła wydatkowa dotyczy głównie nowych wydatków prawnie zdeterminowanych na każdy rok budżetowych⁴³. Mechanizm ten został opracowany w ramach harmonizacji polityk budżetowych państw członkowskich Unii Europejskiej w związku z kryzysem gospodarczym panującym na świecie od roku 2008 w ramach tzw. Pakietu Euro Plus. W skład tego pakietu zaliczone zostały następujące akty prawne:

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro⁴⁴;
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro⁴⁵;

⁴² Dyscyplinująca reguła wydatkowa była uregulowana w art. 112a u.f.p. i obowiązywała w okresie od początku 2011 r. do czasu zastąpienia jej przez stabilizującą regułę wydatkową. Konieczność zmiany była spowodowana m.in. tym, że jej mechanizm nie obejmował wszystkich wydatków budżetu państwa. Wyłączono z niej bowiem: wydatki na obsługę długu publicznego; wydatki przeznaczane na środki własne Unii Europejskiej oraz obligatoryjne składki wpłacane do organizacji międzynarodowych; wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, a także innych, niepodlegających zwrotowi środków pochodzących ze źródeł zagranicznych; a także wydatki, w stosunku do których obowiązek ponoszenia, wysokość oraz zasady przekazywania zostały określone w przepisach dotyczących zabezpieczenia społecznego.

⁴³ Zob. A. Młynarczyk, *Dostosowanie polskich regulacji prawnych do przepisów prawa unijnego mających na celu zapewnienie stabilności finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” 2014, Nr 3, s. 7-15; J. Dąbrowska, [w:] A. MikosSitek (red.), *Komentarz ustawy o finansach publicznych*, Legalis 2019/el.

⁴⁴ Rozporządzenie Nr 1173/2011, Dz. Urz. UE L Nr 306.

⁴⁵ Rozporządzenie Nr 1174/2011, Dz. Urz. UE L Nr 306.

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych⁴⁶;
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania⁴⁷;
- rozporządzenie Rady z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu⁴⁸;
- dyrektywa Rady z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich⁴⁹.

Rozwiązania te spełniają wymagania określone w Pakcie Stabilności i Wzrostu⁵⁰, na który składają się rozporządzenia Rady Unii Europejskiej z dnia 7 lipca 1997 r.: w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych; oraz w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, a którego celem jest zapobieganie nierównowadze finansów publicznych. Do wprowadzenia stabilizującej reguły wydatkowej w nowej, bardziej rygorystycznej postaci, Polska została zobowiązana przez Radę Unii Europejskiej z uwagi na nieskorygowanie nadmiernego deficytu do końca 2012 r.

Z zaleceń instytucji Unii Europejskiej wynikało, że omawiany mechanizm powinien objąć jak najszerszy zakres wydatków publicznych. Ponadto kluczowa była także jej operacyjność. Z tego powodu

⁴⁶ Rozporządzenie Nr 1466/97/WE, Dz. Urz. UE L Nr 209; Rozporządzenie Nr 1175/2011, Dz. Urz. UE L Nr 306.

⁴⁷ Rozporządzenie Nr 1176/2011, Dz. Urz. UE L Nr 306.

⁴⁸ Rozporządzenie Nr 1467/97/WE, Dz. Urz. UE L Nr 209; Rozporządzenie Nr 1177/2011, Dz. Urz. UE L Nr 306.

⁴⁹ Dyrektywa Nr 2011/85/UE, Dz. Urz. UE L Nr 306.

⁵⁰ Zasadnicze ramy przyjęte przez państwa członkowskie Unii Europejskiej w ramach paktu zostały zawarte w rezolucji Rady Europejskiej w sprawie paktu stabilności i wzrostu. Jego celem jest wzmocnienie warunków sprzyjających stabilności cen i osiągnięciu trwałego, dynamicznego wzrostu przyczyniania się do tworzenia miejsc pracy poprzez zapewnienie sprawnych finansów państw członkowskich Unii Europejskiej.

stabilizująca reguła wydatkowa dotyczy niemal wszystkich jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych – z wyłączeniem tych, których bilans dochodów i wydatków zwykle jest dodatni. Nie obejmuje również wydatków finansowanych w całości ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej⁵¹. Biorąc pod uwagę treść art. 112aa u.f.p. w związku z art. 9 u.f.p., można wskazać, że nie znajduje ona zastosowania do planowanych wydatków: samorządowych zakładów budżetowych; agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej; państwowych funduszy celowych (innych niż wymienione w art. 112aa ust. 1 u.f.p.); samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej; uczelni publicznych; Polskiej Akademii Nauk i tworzonych przez nią jednostek organizacyjnych; państwowych i samorządowych instytucji kultury; innych państwowych lub samorządowych osób prawnych, utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, a także organów i jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 u.f.p. Ponadto z omawianych przepisów wynika, że stabilizująca reguła wydatkowa nie będzie obejmowała swym zakresem przedmiotowym niektórych rodzajów wydatków publicznych, w tym dokonywanych ze środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p., a także nie zalicza się do niej wartości przepływów finansowych oraz kwot dotacji i subwencji udzielanych pomiędzy podmiotami, które zostały wskazane w art. 112aa ust. 1 u.f.p.

Bardzo istotną cechą stabilizującej reguły wydatkowej jest jej antycykliczny charakter. Oznacza to, że w okresie dynamicznego wzrostu gospodarczego i dobrej sytuacji finansów publicznych wydatki powinny rosnać wolniej niż produkt krajowy brutto⁵², zaś w okresie spowolnienia gospodarczego lub recesji – szybciej. Konsekwencją tak przyjętego mechanizmu powinien być średniookresowy wzrost wydatków na poziomie zbliżonym do wzrostu PKB. Podstawą do obliczenia kwoty

⁵¹ Zob. M. Duda, [w:] P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Legalis 2014/el.

⁵² Dalej jako PKB.

wydatków na dany rok jest ich kwota z roku poprzedniego⁵³, którą należy pomnożyć przez cel inflacyjny (tzw. część nominalna formuły) oraz sumę zaokrąglonego do setnych części procentu wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości PKB w cenach stałych określonego w projekcie ustawy budżetowej na dany rok budżetowy przedłożonym Sejmowi⁵⁴ i wielkości korekty wydatków⁵⁵, o której mowa w projekcie ustawy budżetowej na dany rok budżetowy przedłożonym Sejmowi (tzw. część realna formuły). Do tak otrzymanego iloczynu trzeba dodać prognozowaną ogółem wartość działań dyskrejonalnych⁵⁶ w zakresie podatków i składek na ubezpieczenie społeczne planowanych na dany rok budżetowy, jeżeli ich wartość przekracza 0,03% wartości PKB prognozowanej w projekcie ustawy budżetowej na dany rok budżetowy przedłożonym Sejmowi⁵⁷.

Nieprzekraczalny limit wydatków w danym roku wylicza się na podstawie art. 112aa ust. 3 u.f.p. jako różnicę obliczonej według powyższych założeń kwoty wydatków na ten rok oraz:

1. prognozowanych w projekcie ustawy budżetowej przedłożonym Sejmowi wydatków jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków i samorządowych jednostek budżetowych, uwzględniających

⁵³ Z zastrzeżeniem, że w celu jej urzeczywistnienia powinna zostać odpowiednio skorygowana – według danych dotyczących aktualizacji prognoz średniookresowego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych obliczanych *ex post*, tzw. korekta o błędy w prognozach inflacji. Szerzej: uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy Nr 1789 z 2013 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1789> (dostęp: 19.12.2020).

⁵⁴ Wskaźnik średniorocznego wzrostu PKB jest obliczany na podstawie danych z ośmiu lat budżetowych poprzedzających dany rok budżetowy w taki sposób, że wzrost PKB w danym roku budżetowym oraz roku budżetowym go poprzedzającym wynika z wartości przewidywanych, natomiast dla wcześniejszych sześciu lat budżetowych stanowi wartości wskazane w danych statystycznych. Dzięki takiemu mechanizmowi nawet bardzo dynamiczny wzrost PKB nie daje podstaw do równie szybkiego przyrostu limitu wydatków, podobnie jak zmniejszenie tempa wzrostu PKB nie powoduje zmniejszenia tempa wzrostu limitu wydatków do poziomu wprost proporcjonalnego, który byłby trudny do zrealizowania.

⁵⁵ Wielkość wskazanej korekty należy ustalić zgodnie z dyspozycją art. 112aa ust. 4 u.f.p.

⁵⁶ Przez działania dyskrejonalne należy rozumieć zgodnie z rozporządzeniem nr 1466/97/WE związane z dochodami lub wydatkami publicznymi działania jednorazowe i tymczasowe, które stanowią wyraz prowadzonej przez państwo aktywnej polityki gospodarczej.

⁵⁷ Zob. W. Bożek, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, LEX 2019/el.; M. Duda, op. cit.; W. Misiąg, [w:] *idem* (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Legalis 2019/el.

założenia makroekonomiczne dotyczące prognozy PKB i jego składowych oraz wieloletnie prognozy finansowe tych jednostek, a także wysokość wydatków wykonanych w latach poprzednich, po odjęciu kwot odpowiadających wielkościom planowanych do otrzymania kwot dotacji i subwencji od innych organów i jednostek objętych stabilizującą regułą wydatkową;

2. planowanych wydatków organów i jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 u.f.p.;

3. planowanych kosztów Narodowego Funduszu Zdrowia po odjęciu kwot odpowiadających wielkościom planowanych do otrzymania kwot dotacji od organów i jednostek objętych stabilizującą regułą wydatkową;

4. planowanych wydatków Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, określonych w planie finansowym tego funduszu.

Następnie należy dodać kwotę prognozowanych na dany rok budżetowy działań jednorazowych i tymczasowych po stronie dochodów, jeżeli wartość każdego z nich przekracza 0,03% wartości PKB prognozowanej w projekcie ustawy budżetowej przedłożonym Sejmowi.

Stabilizującej reguły wydatkowej w zakresie kwoty wydatków oraz ich nieprzekraczalnego limitu nie stosuje się w wyjątkowych sytuacjach, wymienionych w art. 112d ust. 1 u.f.p.

3. Ograniczenie stosowania stabilizującej reguły wydatkowej, w tym związane ze stanem epidemii SARSCoV-2

Po uchwaleniu nowelizacji z dnia 28 maja 2020 r.⁵⁸ ustawa o finansach publicznych bardziej szczegółowo reguluje przypadki, w których nie stosuje się opisanej stabilizującej reguły wydatkowej. Na mocy art. 112d ust. 1 u.f.p. w brzmieniu obowiązującym po wejściu w życie wskazanej zmiany są to następujące sytuacje:

1. wprowadzenie stanu wojennego;

2. wprowadzenie stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

3. wprowadzenie stanu klęski żywiołowej na całym terytorium

⁵⁸ Ustawa o zmianie ustawy o finansach publicznych, Dz. U. z 2020 r. poz. 1175.

Rzeczypospolitej Polskiej;

4. ogłoszenie stanu epidemii na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej;

– z zastrzeżeniem, że prognozowana w projekcie ustawy budżetowej lub w projekcie ustawy zmieniającej ustawę budżetową na rok, na który jest obliczana kwota wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 u.f.p.⁵⁹, przedłożonym Sejmowi, roczna dynamika wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych jest mniejsza o więcej niż dwa punkty procentowe od średniej dynamiki wartości produktu krajowego brutto obliczonej na podstawie ogłoszonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego łącznej dynamiki wartości PKB, o której mowa w art. 112aa ust. 1 u.f.p.

Punkt czwarty omawianego przepisu, a także dodatkowe zastrzeżenie, odnoszące się do rocznej dynamiki wartości PKB w cenach stałych, zostały dodane do ustawy po zaproponowaniu przez Komisję Europejską w marcu 2020 r. wprowadzenia generalnej klauzuli wyjścia, umocowanej w Pakcie Stabilności i Wzrostu, która umożliwi tymczasowe odejście od zaleceń Rady Unii Europejskiej dotyczących polityki budżetowej. Celem generalnej klauzuli wyjścia ma być wsparcie gospodarki i stymulacja wzrostu PKB po recesji wywołanej pandemią SARSCoV-2. Podstawowym warunkiem jest jednak brak zagrożenia dla stabilności systemu finansów publicznych w średnim okresie. Rozwiązanie to należy uznać za słuszne, gdyż zapobieganie, przeciwdziałanie i zwalczanie stanu epidemii SARSCoV-2 oraz jej skutków stanowią zadania publiczne wymagające zapewnienia większych nakładów finansowych z budżetów publicznych. Ma to umożliwić jednocześnie efektywne zwalczanie skutków społecznych i gospodarczych epidemii, a także utrzymanie stabilności funkcjonowania państwa oraz poprawę sytuacji ekonomicznej. W związku z tym zasadnym wydaje się zwiększenie finansowania niektórych zadań państwa – nawet ponad limit wynikający ze stabilizującej reguły wydatkowej⁶⁰.

⁵⁹ Dalej także jako: podstawowa kwota wydatków.

⁶⁰ Zob. Uzasadnienia do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych. Druk sejmowy Nr 383 z 2020 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=383> (dostęp: 19.12.2020).

Szczególne rozwiązania w tym zakresie zostały przewidziane w omawianej nowelizacji ustawy o finansach publicznych także w latach następujących po roku, w którym na podstawie art. 112d ust. 1 u.f.p. nie stosowano stabilizującej reguły wydatkowej – aż do roku, w którym na mocy art. 112d ust. 4 u.f.p. kwota wydatków zacznie być obliczana zgodnie z art. 112aa ust. 1 u.f.p. Może to być rok – licząc od roku następującego po roku spełnienia warunków zawieszenia stosowania stabilizującej reguły wydatkowej:

- drugi – gdy nominalny poziom PKB w roku następującym po roku spełnienia warunków zawieszenia stosowania stabilizującej reguły wydatkowej, prognozowany w projekcie ustawy budżetowej na rok, na który jest obliczana podstawowa kwota wydatków, przedłożonym Sejmowi lub w projekcie ustawy zmieniającej ustawę budżetową na ten rok, przedłożonym Sejmowi, nie jest mniejszy od nominalnego poziomu PKB w roku poprzedzającym rok spełnienia warunków zawieszenia stosowania stabilizującej reguły wydatkowej;
- trzeci – w sytuacji, gdy nominalny poziom PKB w roku następującym po roku spełnienia warunków zawieszenia stosowania stabilizującej reguły wydatkowej, prognozowany w projekcie ustawy budżetowej na rok, na który jest obliczana podstawowa kwota wydatków, przedłożonym Sejmowi lub w projekcie ustawy zmieniającej ustawę budżetową na ten rok, przedłożonym Sejmowi, jest mniejszy od nominalnego poziomu PKB w roku poprzedzającym rok spełnienia warunków zawieszenia stosowania stabilizującej reguły wydatkowej, oraz jeżeli roczna dynamika wartości PKB w cenach stałych w roku następującym po roku spełnienia warunków zawieszenia stosowania stabilizującej reguły wydatkowej, prognozowana w projekcie ustawy budżetowej na rok, na który jest obliczana podstawowa kwota wydatków, przedłożonym Sejmowi lub w projekcie ustawy zmieniającej ustawę budżetową na ten rok, przedłożonym Sejmowi, nie jest mniejsza o więcej

niż dwa punkty procentowe od średniej dynamiki wartości PKB obliczonej na podstawie ogłoszonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego łącznej dynamiki wartości PKB, o której mowa w art. 112aa ust. 1;

- czwarty – w pozostałych przypadkach.

W tym czasie ustawa przewiduje także inną metodę wyznaczania podstawowej kwoty wydatków, której wartość stanowić ma kwota wydatków wskazana w art. 112aa ust. 1 u.f.p., powiększona o sumę skutków finansowych związanych ze stanem, którego wprowadzenie na podstawie art. 112d ust. 1 u.f.p. zawiesza stosowanie stabilizującej reguły wydatkowej. Oblicza się ją, stosując wzór wskazany w znowelizowanym art. 112d ust. 3 u.f.p. Z kolei przy obliczaniu nieprzekraczalnego limitu wydatków, począwszy od roku następującego po roku, w którym spełnione zostały warunki do zawieszenia stosowania stabilizującej reguły wydatkowej, aż do roku poprzedzającego rok powrotu do stosowania podstawowej kwoty wydatków z art. 112aa ust. 1 u.f.p. – uwzględnia się kwoty wydatków, o których mowa w opisanym wcześniej art. 112d ust. 3 u.f.p.

To rozwiązanie autor uznaje za zasadne. W dotychczasowym brzmieniu ustawy o finansach publicznych nie określono trybu powrotu do stosowania stabilizującej reguły wydatkowej po jej zawieszeniu na podstawie art. 112d ust. 1 u.f.p. Zaproponowane regulacje słusznie różnicują reguły fiskalne w kolejnych latach – w zależności od skali, skutków gospodarczych, finansowych, a także charakteru kryzysu, powstałego w wyniku wprowadzenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub ogłoszenia stanu epidemii na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej.

Kolejna nowelizacja, dotycząca stabilizującej reguły wydatkowej, została uchwalona w ustawie z dnia 24 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług oraz niektórych innych ustaw⁶¹. Na podstawie jej art. 12 do obliczenia na rok 2021 kwoty

⁶¹ Dz. U. z 2020 r., poz. 1423.

wydatków zgodnie z art. 112aa ust. 1 u.f.p. lub art. 112d ust. 3 i 4 u.f.p., prognozowaną kwotę wydatków w projekcie ustawy budżetowej na rok 2021 przedłożonym Sejmowi, o której mowa w art. 112aa ust. 3 pkt 1 u.f.p., pomniejsza się o prognozowane na ten rok wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków. Ponadto do wydatków, dla których ustanowiono nieprzekraczalny limit, na rok 2021 nie wlicza się:

- planowanych w projekcie ustawy budżetowej przedłożonym Sejmowi wydatków majątkowych budżetu państwa i wydatków inwestycyjnych z przeznaczeniem na realizację programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu;
- planowanych na rok 2021 wydatków inwestycyjnych ujętych w projektach planów finansowych funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw.

To jednorazowe rozwiązanie, które ma być stosowane wyłącznie w 2021 r., budzi poważne wątpliwości. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na fundamentalną zmianę, jaką jest wyłączenie z obliczanej na podstawie art. 112aa ust. 1 u.f.p. lub art. 112d ust. 3 i 4 u.f.p. wartości wydatków inwestycyjnych i majątkowych. Ma to doniosłe skutki dla nieprzekraczalnego limitu planowanych wydatków – nowelizacja wyłącza z niego bowiem znaczną część środków publicznych i tym samym powoduje, że stabilizująca reguła wydatkowa przestaje spełniać swój cel jako mechanizmu, utrzymującego stabilność finansów publicznych i poziomu zadłużenia sektora finansów publicznych.

Na krytykę zasługuje także procedura uchwalania opisywanej zmiany. Nastąpiło to poprzez dodanie przepisu regulującego tak ważną materię na etapie prac komisji sejmowych nad projektem aktu prawnego niezwiązanego bezpośrednio z dotyczącymi jej finansami publicznymi – ustawy o zmianie ustawy o delegowaniu pracowników w ramach

świadczenia usług oraz niektórych innych ustaw. Zasady prawidłowej legislacji wymagają w tym zakresie przejrzystych działań, a także wprowadzania fundamentalnych nowelizacji po przeprowadzeniu m.in. konsultacji publicznych i międzyresortowych. Omawiana modyfikacja ustawy o finansach publicznych budzi zastrzeżenia także z punktu widzenia postulatów dokonywania zmian aktu prawnego wyraźnym przepisem i wprost, w celu pełnego odzwierciedlenia zamierzeń ustawodawcy⁶² oraz zakazu zamieszczania w nowelizacji ustawy przepisów dotyczących materii nieobjętej zakresem unormowania ustawy nowelizowanej⁶³. Należy podkreślić, że ustawodawca nie powinien bez ważnych powodów odstępować od opisanych reguł postępowania legislacyjnego – których stosowanie dla tak istotnej zmiany przepisów dotyczących stabilizującej reguły wydatkowej wydaje się konieczne⁶⁴. W związku z tym, zarówno z merytorycznego punktu widzenia, jak i biorąc pod uwagę sposób uchwalania przepisu dotyczącego stosowania stabilizującej reguły wydatkowej w roku 2021, rozwiązanie to należy ocenić negatywnie.

4. Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że wyjątkowa sytuacja wywołana epidemią SARS-CoV-2 wymagała działania ustawodawcy – w tym także w zakresie zmian przepisów ustawy o finansach publicznych. Obok konieczności ponoszenia nakładów finansowych ze środków publicznych na zadania związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem skutków sytuacji kryzysowej, niezwykle istotną wartością pozostało zachowanie stabilności sektora finansów publicznych oraz nieprzekraczanie konstytucyjnego limitu zadłużenia. Z tego powodu doniosłe znaczenie praktyczne mają omówione w niniejszym opracowaniu zmiany stabilizującej reguły wydatkowej i wynikającego z niej nieprzekraczalnego

⁶² Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK ZU 1992, poz. 7.

⁶³ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU 7/2001, poz. 217.

⁶⁴ Zob. *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2015, s. 174-180/el.

limitu wydatków. Modyfikacje w tym zakresie były niezbędne, by zwiększyć możliwości wydatkowe budżetu państwa, jednak sposób ich wprowadzania oraz niektóre opisane założenia nowelizacji budzą poważne wątpliwości. Pomimo wyjątkowych okoliczności należy bowiem dokonywać zmian przepisów z zachowaniem zasad prawidłowej legislacji, zwłaszcza jeśli dotyczą tak istotnych, mających konstytucyjne podstawy zagadnień – jak wydatkowanie środków publicznych i związane z nim reguły fiskalne.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Bożek W., [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Lex 2019/el.
2. Dąbrowska J., [w:] A. MikosSitek (red.), *Komentarz ustawy o finansach publicznych*, Legalis 2019/el.
3. Duda M., [w:] P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Legalis 2014/el.
4. Misiąg W., [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Legalis 2019/el.
5. Młynarczyk A., *Dostosowanie polskich regulacji prawnych do przepisów prawa unijnego mających na celu zapewnienie stabilności finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” 2014, Nr 3.
6. *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2015.

Orzecznictwo

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK ZU 1992, poz. 7.
2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU 7/2001, poz. 217.

Materiały legislacyjne

1. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy Nr 1789 z 2013 r.
2. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, Druk sejmowy Nr 383 z 2020 r.

Akty prawne

1. Dyrektywa Rady z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Nr 2011/85/UE, Dz. Urz. UE L Nr 306.
2. Rozporządzenie Rady z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu Nr 1467/97/WE, Dz. Urz. UE L Nr 209; Nr 1177/2011, Dz. Urz. UE L Nr 306.
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro, Nr 1173/2011, Dz. Urz. UE L Nr 306.
4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro, Nr 1174/2011, Dz. Urz. UE L Nr 306.
5. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych Nr 1466/97/WE, Dz. Urz. UE L Nr 209; Nr 1175/2011, Dz. Urz. UE L Nr 306.
6. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, Nr 1176/2011, Dz. Urz. UE L Nr 306.
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.
8. Ustawa z dnia 28 maja 2020 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, Dz. U. z 2020 r. poz. 1175.
9. Ustawa z dnia 24 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o delegowaniu pracowników

w ramach świadczenia usług oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2020 r., poz. 1423.

10. Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020, Dz. U. z 2020 r., poz. 1919.