

*Beata Kucia-Guściora*<sup>1</sup>

*Monika Münnich*<sup>2</sup>

## Państwowe fundusze celowe. Rozwój czy zmierzch instytucji? Próba oceny

### Streszczenie

Państwowe fundusze celowe od przeszło 50 lat są stałym elementem publicznej gospodarki finansowej państwa. Są one zasadniczym narzędziem rozliczeń i transferów pozabudżetowych oraz źródłem finansowania zróżnicowanych zadań publicznych. Celem opracowania jest ocena obecnego statusu państwowych funduszy celowych i kierunków zmian dokonywanych w gospodarce funduszowej, ocena zasadności tworzenia nowych funduszy celowych w kontekście realizowanych przez nie zadań publicznych i źródeł ich finansowania, a także analiza zasad i warunków redystrybucji środków publicznych przez dysponentów wybranych funduszy i zasygnalizowanie problemu obchodzenia konstrukcji normatywnej tej instytucji w praktyce funkcjonowania finansów publicznych.

347

**Słowa kluczowe:** państwowe fundusze celowe, środki publiczne, wydatki publiczne, zadania publiczne

### Abstract

State special purpose funds have been a permanent element of the state's public financial management for over 50 years. They are the main tool of extra-budgetary settlements and transfers, and a source of financing for various public tasks. The aim of the prepared study is to raise the following research issues. Firstly, an assessment of the current status of state special purpose funds and the directions of changes made in the fund management. Secondly, the assessment of the legitimacy of creating new special purpose funds in the context of their public tasks and their sources of financing. Third, an analysis of the rules and conditions of redistribution of public funds by the

---

<sup>1</sup> Beata Kucia-Guściora – doktor habilitowana, profesor KUL, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katedra Finansów i Prawa Finansowego, <https://orcid.org/0000-0002-6671-0334>

<sup>2</sup> Monika Münnich – doktor habilitowana, profesor KUL, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katedra Finansów i Prawa Finansowego, <https://orcid.org/0000-0002-9250-5748>

administrators of selected funds. Fourth, signaling the problem of circumventing the normative structure of this institution in the practice of public finance.

**Keywords:** State purpose funds, public funds, public expenditures, public tasks

## 1. Wprowadzenie

Wybór tematyki niniejszego opracowania nie jest przypadkowy, inspiracją do jej podjęcia jest dorobek Szanownej Jubilatki Profesor dr hab. Teresy Dębowskiej-Romanowskiej. Motywem przewodnim poniższego tekstu jest stwierdzenie Pani Profesor, iż „instytucja funduszu w systemie finansowym państwa jest jedną z podstawowych i najstarszych instytucji prawa finansowego”<sup>3</sup>. Pomimo upływu czasu i dokonywanych zmian w prawie finansowym, w tym w materii funduszy celowych, wydaje się, że także obecnie obszar ich funkcjonowania i wykorzystania w zakresie redystrybucji środków publicznych jest wartym odnotowania problemem badawczym w nauce polskiego prawa finansowego. Celem opracowania jest ocena obecnego statusu państwowych funduszy celowych i kierunków zmian dokonywanych w gospodarce funduszowej, ocena zasadności tworzenia nowych funduszy celowych w kontekście realizowanych przez nie zadań publicznych oraz źródeł ich finansowania, a także wskazanie na zasady i warunki redystrybucji środków publicznych przez dysponentów wybranych funduszy oraz zasygnalizowanie problemu obchodzenia konstrukcji normatywnej tej instytucji w praktyce funkcjonowania finansów publicznych.

348

Jako tezę niniejszej pracy przyjęto stwierdzenie, że analiza obecnie obowiązujących regulacji normujących funkcjonowanie państwowych funduszy celowych pozwala na konstatację, iż instytucja ta wzbudza wielopłaszczyznowe wątpliwości, ich źródłem są zarówno zaszłości historyczne, jak i nowo zidentyfikowane potrzeby ekonomiczne, organizacyjne, polityczne. W związku z tym tezy głoszone niegdyś przez Panią Profesor, pomimo przemian społeczno-gospodarczych i politycznych, nie straciły na aktualności.

<sup>3</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Fundusze systemu budżetowego*, [w:] M. Weralski (red.), *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. II, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1982, s. 397.

## 2. Pojęcie funduszu – ujęcie semantyczne i prawnofinansowe

W języku polskim fundusz oznacza „wyodrębniony zasób środków majątkowych przeznaczonych na określony cel”<sup>4</sup>. Termin ten używany jest zarówno w języku potocznym<sup>5</sup>, jak i dyscyplinach naukowych<sup>6</sup>. W aktach prawnych stosowany jest on w różnych ujęciach i kontekstach na oznaczenie diametralnie różnych instytucji występujących w różnych gałęziach prawa – zarówno na poziomie krajowym, jak i ponadnarodowym (fundusze unijne). Niestety, ta niekonsekwencja w warstwie legislacyjnej w używaniu terminu „fundusz” odnosi się także do samej dziedziny prawa finansów publicznych<sup>7</sup>. Powyższe uwagi pozwalają stwierdzić, że nie jest możliwe purystyczne podejście do tego terminu na tle całego ustawodawstwa. W kontekście omawianej instytucji powinno być rozważane jedynie połączenie znaczenia leksykalnego pojęć: „fundusz” i „celowy”, a zgodnie ze ścisłym brzmieniem ustawowym „państwowy fundusz celowy” w języku prawniczym, ale także prawnym, a w szczególności prawnofinansowym. W tym też kontekście zgodnie z doktryną prawa finansowego można przyjąć, iż instytucja funduszu celowego jest instytucją *par excellence* prawnofinansową<sup>8</sup>.

349

Z punktu widzenia konstrukcyjno-prawnego fundusz celowy polega na wyodrębnieniu dochodów i przeznaczeniu ich na określone w przepisach zadania. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że istotę funduszu celowego stanowi związanie dochodów pochodzących ze ściśle określonych źródeł z wydatkami na określone cele<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> H. Zgólkowska (red.), *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, t. 12, Poznań 1997, s. 63.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 64; por. E. Sobol (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1999, s. 208.

<sup>6</sup> W szczególności w ekonomii, rachunkowości, ale także w naukach prawnych.

<sup>7</sup> Przykładem jest używanie pojęcia „fundusz” w odniesieniu do Narodowego Funduszu Zdrowia czy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, niemających statusu państwowego funduszu celowego.

<sup>8</sup> J. Harasimowicz, *System funduszy w Polsce*, [w:] L. Kurowski (red.), *Wybrane źródła i literatura do obowiązującego prawa finansowego*, Toruń 1949; por. T. Dębowska-Romanowska, *Fundusze systemu...*, s. 397.

<sup>9</sup> C. Kosikowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2001, s. 68.

Profesor dr hab. Teresa Dębowska-Romanowska przyjęła, iż zgodnie z ogólnym pojęciem funduszu należy wskazać trzy elementy jego konstrukcji prawnej: wyodrębnienie dochodów, określenie rodzajów wydatków oraz wyodrębnienie organizacyjno-prawne i rachunkowe<sup>10</sup>. Kontekst prawnofinansowy uzasadnia stosowanie nazwy „fundusz celowy” wówczas, gdy następuje wyodrębnienie środków publicznych, w szczególności budżetowych, a następnie „przypisanie” ich na sfinansowanie określonych zadań publicznych. Brak tego wyodrębnienia powodowałby konieczność ujęcia owych środków w budżecie, co uzasadnia przyjętą w doktrynie nazwę „pozabudżetowe fundusze celowe”<sup>11</sup>. Niestety, takie ujęcie w świetle obecnego ustawodawstwa nie jest wystarczające, cechy takiego wyodrębniania spełniałyby bowiem także jednostki, które nie mają ustawowo określonego statusu państwowych funduszy celowych. Stąd też wskazanie na wstępie na niedoskonałość wykładni językowej, która ma dla określenia przedmiotowego pojęcia kluczowe znaczenie. Klarowne i definitywne wskazanie aktualnego pojęcia państwowego funduszu celowego możliwe jest dzięki połączeniu dwóch zabiegów. Po pierwsze trzeba odnieść się do kształtowania się tego pojęcia w polskim ustawodawstwie prawnofinansowym, a po drugie należy wyprowadzić definicję dla funduszy celowych w obecnym stanie prawnym i poprzez tę definicję wskazać linię demarkacyjną z innymi jednostkami sektora finansów publicznych, nawet jeśli używany jest w ich nazwie zwrot „fundusz”.

### 3. Geneza funduszy celowych

Instytucja funduszy celowych kształtowała się przez długi okres. Jej konstrukcja normatywna, cele i efekty były zawsze ściśle związane z bieżącymi potrzebami publicznymi. Niestety, ani w okresach historycznych, ani obecnie fundusze nie tworzyły i nie tworzą spójnej, uporządkowanej instytucji normatywnej. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że ich geneza sięga nawet starożytności. W Polsce nawiązania

<sup>10</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Fundusze systemu...*, s. 397.

<sup>11</sup> E. Malinowska, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik 2002*, Gdańsk 2002, s. 191.

do obecnego rozumienia funduszy celowych odnotowuje się w okresie międzywojennym<sup>12</sup> oraz powojennym<sup>13</sup>.

Jedynie sygnalizacyjnie warto wskazać, że rozwój gospodarki funduszowej II RP był związany głównie ze słabością finansów (skarbowości) odradzającego się państwa. Fundusze stały się w pewnym sensie remedium na problemy budżetowe, z tych względów przyznano im dość dużą autonomię, co skutkowało osłabioną kontrolą parlamentarną i nadzorem nad gospodarką funduszwą. Ówczesnie konstrukcja funduszy wykorzystywana była w ramach interwencjonizmu państwowego poprzez powiązanie ich z budżetem, ale jednocześnie z wyraźnymi działaniami charakteryzującymi się dyskrecjonalizmem.

W okresie PRL szeroko wykorzystywano fundusze celowe jako antidotum na wady socjalistycznej scentralizowanej gospodarki budżetowej<sup>14</sup>. Stąd odnotować można znaczny rozrost gospodarki funduszowej, tworzonej poza kontrolą władzy ustawodawczej dla bieżących potrzeb polityki finansowej rządu czy rad narodowych, przybierającej niestety nie tylko przesadne rozmiary, ale także patologiczne struktury i działania, mające wymiar aferalny (FOZZ). Mimo że kolejne etapy zmian prawa budżetowego w okresie PRL stanowiły próby porządkowania podstaw prawnych funkcjonowania funduszy celowych, nie zdołano wyeliminować wszelkich mankamentów natury prawnej dotyczących funkcjonowania funduszy celowych, związanych choćby z systemowym ustaleniem zasad prowadzenia gospodarki finansowej czy kwestiami zarządzania i kontroli funduszy. Powyższe ustalenia są ważne, gdyż dalsze problemy związane z funduszami, już w III RP, miały swoje źródło nie tylko w nieprzemyślanej koncepcji systemu finansów publicznych, ale również w utrwalaniu się modelu traktowania funduszy w sposób charakterystyczny dla okresu PRL. Potwierdzają tę opinię dość ogólnikowe i lakoniczne sformułowania zawarte w ustawie o prawie budżetowym z 1991 r. W przepisach tych, pomimo zastosowania

<sup>12</sup> R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s. 38; A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości*, Poznań 1923, s. 40 i nast.; T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932, s. 156 i nast.; I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, Warszawa 1937, s. 139; M. Drozdowski, *Polityka gospodarcza rządu polskiego 1936–1939*, Warszawa 1963, s. 51; H. Kuzińska, *Fundusze celowe w Polsce*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz. Informacja nr 302, luty 1995, s. 1; por. T. Dębowska-Romanowska, *Fundusze systemu...*, s. 397.

<sup>13</sup> M. Drozdowski, *Polityka gospodarcza...*, s. 51; T. Dębowska-Romanowska, *Fundusze systemu...*, s. 397–424; H. Kuzińska, *Fundusze celowe...*, s. 1.

<sup>14</sup> Art. 7 ustawy z dnia 1 lipca 1958 r. o prawie budżetowym (Dz.U. Nr 45, poz. 221 ze zm.).

w nich po raz pierwszy pojęcia „państwowy fundusz celowy” jako nazwy dla utworzonej przez państwo odrębnej jednostki organizacyjnej, nie określono precyzyjnie jego konstrukcji normatywnej. Wprowadzona zasada ustawowego powoływania funduszy celowych miała w założeniu służyć ograniczeniu swobody rozwoju gospodarki funduszkowej. Poddano także kontroli parlamentarnej gospodarkę funduszkową poprzez włączenie planów przychodów i rozchodów funduszy do ustaw budżetowych. Warty odnotowania etapem w tym kontekście było dążenie do zlikwidowania pod rządami ustawy o prawie budżetowym wszelkich funduszy funkcjonujących bez podstawy ustawowej (powołanych w okresie PRL przez Radę Ministrów bądź też przez rady narodowe)<sup>15</sup>. Chociaż w praktyce nie udało się tego zamierzenia w pełni zrealizować<sup>16</sup>, to istotne jest podkreślenie kierunku podejmowanych działań, bo jest to uzasadnienie ujęcia funduszu celowego w pierwszej ustawie o finansach publicznych z 1998 r.

Pierwszą definicję legalną funduszu celowego przewidziano w ustawie o finansach publicznych z 1998 r.<sup>17</sup> Zwrócić należy uwagę, że jej sformułowanie poza wymiarem dogmatycznym miało stworzyć ustawową „zapórę” dla nowych funduszy. Stworzona w ustawie o finansach publicznych z 1998 r. konstrukcja prawna funduszy pozwalała na dokonanie ich klasyfikacji. Wydzielono fundusze w rozumieniu ustawy o finansach publicznych oraz fundusze niezaliczane do tej kategorii, mimo używanej nazwy. Zaletą statusu prawnego gospodarki funduszkowej w latach 1999–2004 była stabilizacja katalogu państwowych i samorządowych funduszy, będąca efektem zakazu tworzenia nowych<sup>18</sup>. W 2004 roku dokonano zmian ustawowych, które miały dalsze

<sup>15</sup> Uchwała nr 109 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1990 r. w sprawie zniesienia niektórych funduszy celowych (M.P. Nr 33, poz. 261) oraz ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy (Dz.U. Nr 89, poz. 517 ze zm.).

<sup>16</sup> Fundusz Obsługi Zadłużenia Zagranicznego zlikwidowano ostatecznie w 2015 r. W wielu przypadkach zniesienie funduszy okazało się „pozorne”, w miejsce zlikwidowanych utworzono nowe (o innej nazwie), a mienie wielu z nich przekazano fundacjom (m.in. Fundacja Kultury – do 1991 r. Fundusz Rozwoju Kultury, Fundacja na Rzecz Nauki Polskiej i Fundacja Rozwoju Kultury Fizycznej) lub przekształcono w spółki akcyjne (tak powstała m.in. działająca do dzisiaj Agencja Rozwoju Przemysłu Spółka Akcyjna – do 1990 r. Fundusz Zmian Strukturalnych w Przemysle).

<sup>17</sup> Art. 22 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).

<sup>18</sup> Analiza ustaw budżetowych z lat 1999–2004 pozwala na konstatację, że katalog funduszy celowych w tym okresie się nie zmieniał.

skutki w rozwoju gospodarki funduszowej<sup>19</sup>. Najbardziej brzemienne w skutkach była zmiana umożliwiająca ponowne otwarcie możliwości kreowania nowych funduszy celowych. Otwarcie możliwości tworzenia nowych funduszy zniweczyło wysiłki podejmowane w latach dziewięćdziesiątych XX w., mające na celu ograniczenie rozrostu gospodarki funduszowej<sup>20</sup>.

Analizując historię tworzenia i funkcjonowania funduszy w Polsce, można stwierdzić, że początkowa tendencja do tworzenia kolejnych funduszy, traktowana jako gwarancja trwałości źródeł finansowania określonych zadań państwa, ustąpiła zasadzie (początek lat dziewięćdziesiątych XX w.) uznania funduszy za instytucje wyjątkowe, ustanowione dla szczególnego podkreślenia wagi zadań, jakie mają być finansowane. Niestety, odnotowywany po 2004 r., a następnie po 2015 r. rozrost gospodarki funduszowej oraz wzrost autonomii w dysponowaniu środkami funduszy wzbudza uzasadnione wątpliwości, jako że nie przyczynia się ani do zwiększenia przejrzystości, ani sanacji finansów publicznych, przeciwnie – ma znamiona „inflacji funduszy celowych”<sup>21</sup>.

#### 4. Status prawnofinansowy funduszu celowego w ustawie o finansach publicznych z 2009 r.

353

Analiza statusu prawnofinansowego funduszy celowych przy dość pokaźniej liczbie funduszy wskazuje na znaczną dyferencjację w obrębie tej formy organizacyjno-prawnej. Pani Profesor Teresa Dębowska-Romanowska w latach osiemdziesiątych XX w. zwracała uwagę na niekonsekwentny i do końca nieunormowany stan funduszy celowych, stworzonych niejako w opozycji do instytucji budżetu, co nie zmienia faktu, że stanowią one pewną wspólną grupę<sup>22</sup>. Odkodowując treść norm prawnych zawartych w przepisach regulujących status prawnofinansowy państwowych funduszy celowych, warto zwrócić uwagę na wiele zróżnicowanych uwarunkowań: poczynając od zakresu realizowanych zadań, ujęcia podmiotowości, sposobu tworzenia metodyki

<sup>19</sup> Art. 5 ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 273, poz. 2703 ze zm.).

<sup>20</sup> Poddane likwidacji niektóre środki specjalne zastąpiono formułą funduszy celowych.

<sup>21</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Fundusze systemu...*, s. 401.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

powoływania dysponentów funduszy, sprawowania funkcji nadzorczo-kontrolnych, poprzez znaczne zróżnicowanie kategorii przychodów i wydatków, dzięki którym realizowane są zadania publiczne.

Podobnie jak w ustawach o finansach publicznych z 1998 r. i 2005 r. także ustawa z 2009 r. zawiera odrębną regulację poświęconą państwowym funduszom celowym<sup>23</sup>. W aktualnym stanie prawnym możliwe jest funkcjonowanie wyłącznie państwowych funduszy celowych w formie wyodrębnionego rachunku bankowego.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na powielenie już uprzednio wskazywanego jako błąd ujęcia funduszu polegającego na utożsamianiu funduszu celowego z urządzeniem księgowym i instytucją prawa bankowego, przeznaczoną do ewidencjonowania operacji dokonywanych w ramach gospodarki funduszowej<sup>24</sup>, podczas gdy instytucja ta stanowi powiązanie przychodów publicznych pochodzących z określonych źródeł z wydatkami na wyodrębnione cele (zadania). Warto zadać pytanie, jak pogodzić brak podmiotowości prawnej z uznawaniem funduszy celowych na gruncie ustawy o finansach publicznych za formę organizacyjno-prawną, jedyną zresztą niewyposażoną w podmiotowość. Przy tej okazji warto zwrócić uwagę, że pomimo pierwotnych zamierzeń przekształcenia wcześniejszych funduszy celowych w rachunki bankowe nie udało się tego zrealizować w odniesieniu do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych<sup>25</sup>.

Formuła prawna, w jakiej funkcjonują obecnie fundusze celowe (wydzielony rachunek bankowy), wymaga oznaczenia podmiotów nimi dysponujących. W tym obszarze odnotować warto duże zróżnicowanie. Oprócz sytuacji, gdy rachunkiem funduszu dysponuje odrębna osoba prawna, kompetencje te powierzane są wydzielonej jednostce organizacyjnej w ministerstwie lub określonemu organowi administracji rządowej. W tym zakresie należy wskazać, że przyjęta formuła jest pokłosiem reformy wprowadzonej ustawą z 2005 r. i stanowi jej kontynuację. Od tego bowiem czasu obserwujemy trend tworzenia funduszy niewyposażonych w osobowość prawną, których dysponentami stawali się właściwi ministrowie z uwagi na zadania funduszu. Przypomnieć należy, że wykorzystanie tej formuły miało stanowić remedium na likwidację

<sup>23</sup> Art. 29 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1530 ze zm.) – dalej: u.f.p. z 2009 r.

<sup>24</sup> M. Mekliński, *Finanse publiczne 2010. Tekst nowej ustawy o finansach publicznych z praktycznym omówieniem*, Warszawa 2010, s. 18.

<sup>25</sup> Art. 45 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 44 ze zm.).



środków specjalnych, reforma zakładająca uporządkowanie i centralizację pozabudżetowych środków publicznych (środki specjalne) *de facto* stała się przyczyną zmiany formy organizacyjno-prawnej w państwowe fundusze celowe<sup>26</sup>. Pozostawianie ich w pełnej dyspozycji dysponentów (I stopnia – ministrów) realizuje centralizację, ale od strony merytorycznej stanowi obejście przez tych dysponentów sztywnych zasad budżetowania brutto. Oto bowiem w obecnym stanie prawnym przy jednostce budżetowej (np. ministerstwie) nie ma już co prawda wydzielonego rachunku środków specjalnych, ale jest wydzielony rachunek funduszu celowego. Rodzą się w związku z tym pytania o poziom uzależnienia funduszy od dysponentów środków budżetowych. Czy formuła ta nie jest „ucieczką” przed rygorami budżetowania brutto? Czy podmioty funkcjonujące w gospodarce budżetowej powinny poprzez instytucję funduszy zyskiwać „autonomię” gromadzenia i wydatkowania środków publicznych? Czy określane zasady dla poszczególnych funduszy są ustandaryzowane, czy może o ich gospodarce decyduje w sposób dyskrecjonalny ich dysponent?

W obecnej regulacji utrzymano zasadę ustawowego powoływania państwowych funduszy celowych jako formy finansowania zadań publicznych. Wynika z tego, że podstawą ich tworzenia nie są ani ustawa o finansach publicznych, ani corocznie uchwalane ustawy budżetowe. Żadne regulacje nie wskazują, jakie elementy powinny być ujęte w ustawie powołującej fundusz celowy. Prakseologia i dbałość o przejrzystość procedur wymaga określenia w ustawie powołującej państwowy fundusz celowy przynajmniej podstawowych treści, takich jak: źródła przychodów funduszu pochodzących ze środków publicznych; cel utworzenia, czyli zadania państwowe, które fundusz będzie realizował; dysponenta środków (ministra lub inny organ) i jego funkcje; zasady gospodarki finansowej. Brak wskazań w tym zakresie prowadzi do bardzo dużej dyferencjacji podstaw prawnych funkcjonowania funduszy oraz dużej dysproporcji w ich normatywnym ujęciu. Niestety, aby zbadać pełną konstrukcję konkretnego funduszu, należy wnikliwie badać nie tylko treść ustawy o finansach publicznych, ale także ustawy szczegółowej, aktów wykonawczych, a nawet dokumentacji konkursowej.

Zakres działalności funduszy powinien być każdorazowo określony w ustawach je tworzących, ta zasada może być uznana za cechę wspólną wszystkich funduszy. W przypadku zdecydowanej większości funduszy nie są to ustawy specjalnie poświęcone konkretnemu

<sup>26</sup> W 2005 r. utworzono z przekształcenia środków specjalnych czternaście takich funduszy.

funduszowi, ale regulacja prawna w tej kwestii jest częścią ustawy dotyczącej instytucji prawnych powiązanych z funduszami. Z uwagi na sposób określenia celu działania i zadań można wyróżnić trzy grupy funduszy. Po pierwsze, określenie celu działania, dla którego fundusz jest powołany, jest wyrażone *expressis verbis*<sup>27</sup>. Zwykle zadania te ujęte są w sposób ogólnikowy i lakoniczny, a ich sprecyzowanie następuje w części regulacji poświęconej przeznaczeniu środków. Daje też możliwości dookreślania celów dysponentom funduszy. Po drugie, określeniu działania funduszy poświęcone są odrębne (niekiedy bardzo liczne) przepisy ustaw, jako że fundusze te są elementem systemu finansowania istotnych zadań państwa<sup>28</sup>. Po trzecie, w wielu przypadkach (w większości) nie ujęto wprost celu działania funduszy ani nie nazwano wprost zadań funduszy. Ich ustalenie wymaga przeanalizowania kierunków przeznaczenia środków na zadania publiczne lub zakresu działalności ich dysponentów<sup>29</sup>. Zauważalny w niektórych przypadkach brak precyzji (zamierzony lub nie) w formułowaniu zadań rodzi konieczność doprecyzowania ich dopiero na poziomie programów, grantów czy ofert konkursowych ustalanych na poziomie redystrybucji środków publicznych. W wielu przypadkach zaobserwować można bardzo lakoniczne ujęcie normatywne funduszu w ustawie go tworzącej, z jednoczesnym przeniesieniem materii ważkiej z punktu widzenia prawnego do rozporządzeń. Rodzi się tu też pytanie o stabilność tych podstaw prawnych w kontekście możliwości dokonywania zmian i kontroli parlamentarnej gospodarki funduszowej. Warto także wskazać, iż w ustawie o finansach publicznych z 2009 r. niestety zrezygnowano z delegacji ustawowej do wydania aktu wykonawczego określającego w sposób systemowy zasady gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych. Zasady gospodarki finansowej określone są w ustawach powołujących poszczególne fundusze oraz w wydanych na ich podstawie rozporządzeniach. W efekcie sposób określenia tych

<sup>27</sup> Dotyczy to m.in. Funduszu Solidarnościowego, Funduszu Emerytur Pomostowych, Funduszu Dostępności, Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Funduszu Dróg Samorządowych, Funduszu Reprywatyzacji, Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej, Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (Funduszu Sprawiedliwości).

<sup>28</sup> Głównie dotyczy to funduszy mających charakter ubezpieczeniowy i socjalny, zarządzanych przez ZUS i KRUS: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Funduszu Pracy.

<sup>29</sup> Fundusz Szerokopasmowy, Fundusz Inwestycji Kapitałowych, Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji, Fundusz Wyплаты Różnicy Ceny, Fundusz Wsparcia Policji, Fundusz Wsparcia Straży Granicznej, Fundusz Wsparcia Staży Pózarnej.

zasad jest zróżnicowany i niejednorodny. Znajduje to wyraz w różnym stopniu ich szczegółowości, poczynając od dość wyczerpujących regulacji, po pominięcie lub bardzo lakoniczne ich sformułowanie. Wskazać można także różnice dotyczące strony formalnoprawnej. W niektórych przypadkach zasady gospodarki finansowej wynikają wprost z ustaw tworzących fundusze, a w innych z wydawanych na ich podstawie specjalnych rozporządzeń. Świadczy to o zwiększającej się autonomii dysponentów funduszy w zakresie określania szczegółowych zasad gospodarki finansowej. Skutkuje to ograniczonym wpływem ministra finansów i rodzi niejednorodność treści aktów wykonawczych lub po prostu ich brak.

Podstawą gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego jest roczny plan finansowy. Zakres treści planu finansowego funduszu celowego musi odpowiadać lakonicznie określonym wymaganiom w ustawie o finansach publicznych<sup>30</sup>. Plany finansowe państwowych funduszy celowych ujmują się w załączniku do ustawy budżetowej oddzielnie dla każdego funduszu. W myśl ustawy o finansach publicznych wymagana jest minimalna szczegółowość planów przedstawianych w załącznikach do ustawy budżetowej, ponadto plany te mają odrębną w stosunku do budżetu państwa pozycję, strukturę i charakter. W literaturze określa się je jako budżety dodatkowe, odrębne, które – ze względu na swoją naturę, przedmiot oraz metodę ujęcia przychodów i kosztów – nie mogą być bezpośrednio włączone do budżetu państwa<sup>31</sup>.

357

Dysponenci państwowych funduszy celowych mają obowiązek opracowania planów finansowych w układzie zadaniowym<sup>32</sup>. Warto jednak wskazać, że w tzw. układzie zadaniowym plan funduszu celowego nie jest wyodrębniony i wyłącznie poświęcony funduszowi. Fundusz jest wymieniany w funkcjach jako jednostka realizująca zadanie, obok np. ministerstwa, agencji wykonawczej czy innych jednostek budżetowych. Rodzi się zatem pytanie o rzeczywiste wydzielenie zadań realizowanych przez fundusz, wydaje się bowiem, że tu rozgraniczenie zadań jest niwelowane.

Pewne wątpliwości z punktu widzenia kontroli gospodarki funduszu wzbudzają realia towarzyszące sprawozdaniu z wykonania ustawy budżetowej, które powinno obejmować przychody i koszty

<sup>30</sup> Art. 123 ust 2 u.f.p. z 2009 r.

<sup>31</sup> K. Kopyściańska, *Art. 123*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019, SIP LEX/el.; A. Borodo, *Ustawa budżetowa na 2016 rok – problematyka prawna*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 2, s. 16 i nast.

<sup>32</sup> Art. 31 u.f.p. z 2009 r. w związku z art. 142 pkt 5 lit. b oraz pkt 11 u.f.p. z 2009 r.

państwowych funduszy celowych<sup>33</sup>. Jednak załączone zestawienie przychodów i kosztów państwowych funduszy celowych ma charakter jedynie ogólny i raczej rachunkowy. Nie daje podstaw do parlamentarnej kontroli gospodarki funduszowej. Dlatego niezwykle ważnym elementem tej kontroli jest analiza wykonania budżetu państwa sporządzana przez NIK, może ona bowiem obejmować szersze spektrum tej gospodarki.

358 Od strony definicyjnej państwowy fundusz celowy należy rozumieć jako 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. Warto zwrócić uwagę, że definicja funduszu odwołuje się po pierwsze do środków publicznych (a nie tylko do dochodów publicznych), możliwe jest zatem „wyposażenie” funduszu w środki o charakterze daninowym (składki), w niedaninowe należności, a także we wpływy ze sprzedaży wyrobów i świadczonych usług, a nawet w dochody z mienia. Po drugie, istota państwowego funduszu celowego tkwi także w realizacji zadań państwowych. Zarówno w ustawie o finansach publicznych z 1998 r., jak i 2005 roku była mowa o „wyodrębnionych zdaniach” bez określania ich zakresu. Ustawa z 2009 r. wyraźnie zmienia dotychczasowe ujęcie, być może z tego powodu, że rezygnuje jednocześnie z samorządowych funduszy celowych. W tym miejscu warto zwrócić też uwagę na różnicę między przesłanką „państwowy” a przesłanką „publiczny”. Wydaje się, że takie ujęcie w sposób wyraźny zawęża pojmowanie celów, dla których tworzony jest fundusz. Państwowy, czyli odnoszący się do państwa, jego aparatu, jego zadań, a w sensie finansowym do finansów państwa, które odróżnia się od zadań i finansów jednostek samorządu terytorialnego. Wydzielone zadania państwowe nie są synonimem zadań publicznych. Te ostatnie zdają się mieć znacznie szerszy zakres. Jednocześnie warto zwrócić uwagę na art. 29 ust 7 u.f.p. z 2009 r., zgodnie z którym jeżeli ustawa tworząca fundusz tak stanowi, to nie ma przeszkód, aby ze środków państwowego funduszu celowego udzielane były pożyczki jednostkom samorządu terytorialnego<sup>34</sup>. Pośrednio działalność funduszy może mieć zatem znaczenie dla finansowania zadań samorządu – więcej: powoływane są fundusze tym celom poświęcone.

W praktyce funkcjonowania funduszy celowych występuje znaczna dyferencjacja źródeł przychodów. Są nimi środki publiczne, które

<sup>33</sup> Zob. art. 182 ust. 3 pkt 3 u.f.p. z 2009 r.

<sup>34</sup> Zob. art. 90 u.f.p. z 2009 r.

mogą stanowić zarówno przychody własne funduszy, np. składki, obowiązkowe wpłaty, opłaty, dopłaty, kary, grzywny, odsetki czy wpływy z działalności, kapitałów lub przychody zewnętrzne, takie jak dotacje z budżetu, pożyczki, a także odpisy (wpłaty) od innych jednostek sektora finansów publicznych. Jak widać, fundusze nie są jednorodnie finansowane, a wręcz przeciwnie – mają wiele różnorodnych źródeł przychodów. Ich ocena wymaga szczegółowego odniesienia się do danych finansowych. Wyniki takich badań mogą być zaskakujące, zarówno jeśli chodzi o proporcje uzyskiwanych środków publicznych, jak i przyjęte formuły ich dystrybucji.

Zróżnicowane są także zasady wymiaru przychodów państwowych funduszy celowych. Z jednej strony zaliczone zostały one do niepodatkowych należności o charakterze publicznoprawnym<sup>35</sup>, w stosunku do których przewidziano dwa tryby ich wymiaru: na podstawie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>36</sup>, łącznie z odpowiednimi regulacjami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>37</sup> (III dział) lub odnośnie do administracyjnych kar pieniężnych stosowanie wyłącznie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, bez uwzględniania regulacji Ordynacji podatkowej<sup>38</sup>. Z drugiej strony niektóre fundusze celowe uprawnione są do uzyskiwania przychodów z należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym<sup>39</sup>.

Wydatki zwane w ustawie o finansach publicznych kosztami funduszu są z jednej strony ściśle podporządkowane zadaniom, z drugiej zaś wyodrębnienie tych zadań jest często powiązane z podmiotem je realizującym. W literaturze przedmiotu zwrócono uwagę, że zasady gospodarki finansowej funduszy celowych są mniej rygorystyczne niż obowiązujące w budżecie<sup>40</sup>. W odniesieniu do państwowych funduszy celowych koszty uzależnione są od ilości faktycznie posiadanych środków finansowych – mogą być dokonywane tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące przychody, w tym dotacje z budżetu państwa i pozostałości środków z okresów poprzednich<sup>41</sup>.

<sup>35</sup> Art. 60 u.f.p. z 2009 r.

<sup>36</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 572 ze zm.

<sup>37</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 2383 ze zm.

<sup>38</sup> Art. 61 u.f.p. z 2009 r.

<sup>39</sup> Art. 55 u.f.p. z 2009 r.

<sup>40</sup> E. Malinowska, W. Misiąg, *Finanse publiczne...*, s. 199.

<sup>41</sup> Art. 29 ust 8 u.f.p. z 2009 r.

Ustawy tworzące fundusze określają przeznaczenie przychodów. Także w tym obszarze fundusze cechuje znaczna dyferencjacja. Po pierwsze, stosowany zwykle szeroki wachlarz kierunków przeznaczenia kosztów ma służyć wielowymiarowej realizacji zadania państwowego, do którego fundusz został powołany. Wydaje się, że taki zabieg ustawowy, wskazujący na wiele płaszczyzn wydatkowania, jest właściwy, tym bardziej że powinien on uwzględniać zarówno możliwość realizacji zadania państwowego, jak i specyfikę podmiotów je realizujących. Rodzi się tu jednak pytanie o hierarchię celów. Zazwyczaj w ustawach tworzących fundusze nie znajdziemy podziału na cele główne i uzupełniające. Dodatkowo warto wskazać, że przyjęty model określania zadań i wydatków je realizujących rodzi wątpliwości co do rzeczywistego wydzielenia zadań państwowych. Zadania wielu funduszy są sprzężone z zadaniami realizowanymi przez inne jednostki sektora, a nawet stanowią dofinansowanie wydatków ujętych w budżecie (ustawy wprost wskazują, że środki z budżetu nie stanowią dotacji<sup>42</sup>, ale dochód jednostki samorządu terytorialnego<sup>43</sup>). Wydaje się, że taka konwencja jest jednak zaprzeczeniem istoty funduszu celowego. Nasuwa się więc pytanie, czy niektóre z zadań państwowych nie są finansowane w sposób zdublowany.

360

Po drugie, kierunki wydatkowania są określone dość ogólnie. Owszem, mają one wyraźny związek z obszarem działalności funduszu, ale ustalenie dokładnej ścieżki wydatkowania wymaga albo znajomości pełnego systemu, w którym fundusz funkcjonuje (FUS, fundusze zarządzane przez KRUS, PFRON), określonego w ustawie, albo bliższej analizy zadań określonych w ustawie i trybu wydatkowania środków określonego w aktach wykonawczych. W tym pierwszym przypadku, nawet jeśli zostały wydane w tej materii akty wykonawcze, to mają one głównie znaczenie dla określenia zasad gospodarki i sposobu postępowania np. z wolnymi środkami funduszu, a nie kierunków i sposobów

<sup>42</sup> Art. 19 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1983 ze zm.) oraz art. 7 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej (tekst jedn. Dz.U. 2024 r., poz. 402 ze zm.).

<sup>43</sup> Z opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie wynika, że „wątpliwości budzi sposób ujmowania w budżecie środków otrzymywanych przez jednostki samorządu terytorialnego z Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, Funduszu Dróg Samorządowych oraz Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej” – Biuletyn Informacji Publicznej, Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie, b.r., <http://bip.szczecin.rio.gov.pl/?a=8061> (dostęp: 3.01.2022).

wydatkowania środków<sup>44</sup>. Wynika to z tego, że pełna realizacja zadań i w związku z tym koszty funduszu wpisują się w system np. ubezpieczeń społecznych czy wsparcia osób niepełnosprawnych (PFRON), które wymagają regulacji ustawowej. W drugim przypadku wykorzystuje się akty wykonawcze do określenia sposobu dysponowania środkami funduszu oraz podstaw prawnych realizacji zadań<sup>45</sup>.

Po trzecie, w zakresie wydatkowania można wyodrębnić fundusze, w których podmiotami bezpośrednio realizującymi zadania są ich dysponenti lub jednostki do tego powołane (ZUS, KRUS, PEFRON, Główny Geodeta Kraju, komendanci Policji, Straży Granicznej, Straży Pożarnej), a także model, w którym dysponent funduszu przekazuje jedynie środki na realizację zadań za pośrednictwem innych podmiotów. W tym drugim zakresie ten pośredni model finansowania funduszy także można podzielić na dwie grupy. Pierwsza grupa obejmuje sytuacje, w których bezpośrednią realizację zadania zapewnia inna niż reprezentowana przez dysponenta jednostka sektora finansów publicznych (np. jednostki samorządu terytorialnego, agencje wykonawcze). Druga grupa obejmuje podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych (np. organizacje pozarządowe, w tym organizacje pożytku publicznego, przedsiębiorców). W związku z powyższym sposób realizacji zadań podzielić można z jednej strony na realizację zadań na podstawie przepisów ustawy (FUS – wypłata świadczeń emerytalno-rentowych) lub wydanych do niej aktów wykonawczych określających algorytm wypłat<sup>46</sup> albo sposób określania dotacji<sup>47</sup>, a z drugiej na powierzenie zadań na podstawie porozumień w formie umownej:

<sup>44</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej oraz zasad lokowania środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. poz. 156).

<sup>45</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 czerwca 2021 r. w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszonych Zakładów Pracy (Dz.U. poz. 1078).

<sup>46</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1605); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 marca 2002 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych jednostkom samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 23, poz. 223).

<sup>47</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 sierpnia 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad obliczania i trybu przekazywania gminom dotacji celowej ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 166, poz. 1616).

o dotację, o pożyczkę, albo sposobu dokonania refundacji lub dofinansowań<sup>48</sup>.

Odrębnym wartym podniesienia zagadnieniem związanym immanentnie ze statusem prawnym funduszy i ich klasyfikacją jest obszar nadzoru i kontroli gospodarki funduszowej oraz nadzoru wobec ich dysponentów<sup>49</sup>. Jeśli bowiem państwo przekazuje wykonywanie zadań publicznych, wydaje się też konieczne skonstruowanie takich mechanizmów, które pozwolą na wpływanie na działalność podległych mu instytucji, a więc nadzorowanie zadań przejętych w sposób ustawowy. Wydaje się więc, że na etapie tworzenia funduszu regulacja ustawowa powinna precyzyjnie wymieniać z jednej strony podmiot nadzorujący, a z drugiej środki nadzoru, jakie mu przysługują. Brak wskazania środków nadzoru stanowi pole do nadużyć lub dyskrecjonalizmu opartego na niewładczych środkach wpływania na obiekt nadzoru.

362 Nadzór i kontrola nad działalnością funduszy są też mocno uzasadnione historią gospodarki funduszowej związanej z nadużyciami czy wręcz przestępstwami. Jednak pomimo tak silnej potrzeby stworzenia ram prawnych kontroli i nadzoru, nie można uznać, że osiągnięto w zakresie regulacji prawnej optymalny i pożądaný stan. Raczej należy odnotować tendencję odwrotną. Zamiast wzmocnienia reguł sprawowania efektywnego nadzoru nad funduszami w ustawie o finansach publicznych w praktyce przesuwają się ten problem na ustawy tworzące fundusze lub akty wykonawcze. Jednak brak wymagań odniesienia się do tej sfery w tych ustawach, o czym była mowa wyżej, powoduje brak tego rodzaju regulacji w tych przepisach, co czyni w praktyce nadzór iluzorycznym<sup>50</sup>. W zasadzie nie wynika z tych aktów ani tryb kontroli, ani nadzoru.

Oczywiście byłoby nadużyciem stwierdzenie, że nie ma żadnych instrumentów kontroli i nadzoru. Wynikają one bowiem przede wszystkim z zasad ogólnych ustawy o finansach publicznych, dotyczących

---

<sup>48</sup> Na przykład rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1581); rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 stycznia 2021 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie wypłaty odszkodowań oraz udzielania dotacji celowych i pożyczek ze środków Funduszu Reprywatyzacji (Dz.U. poz. 60).

<sup>49</sup> Nadzór należy rozumieć w sposób klasyczny, zgodnie z doktryną prawa administracyjnego, czyli jako prawo do kontrolowania działalności wraz z prawem władczego wpływania na ich działalność.

<sup>50</sup> C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Białystok 2011, s. 380.



kontroli zarządczej, audytu czy obowiązków kierownika jednostki sektora finansów publicznych, skoro fundusze do tego sektora się zaliczają. Trzeba zwrócić też uwagę na niekonsekwencję ustawodawcy, który pozbawiając funduszy podmiotowości, nie wskazuje zasad organizacji i nadzoru funduszu, w związku z tym zachodzi pewna sprzeczność wewnętrzna w zakresie uznania dysponenta za kierownika jednostki (skoro brak struktury organizacyjnej). To, przed kim dysponent odpowiada za prowadzenie gospodarki finansowej, ma kardynalne znaczenie praktyczne. Jaki jest zakres jego działalności kontrolnej w kontekście funduszu? Jeśli dysponentem jest minister czy centralny organ administracji, czyli dysponent części budżetowej w rozumieniu ustawy o finansach publicznych<sup>51</sup>, to czy ten status wpływa na jego „obowiązki” względem funduszu? Wydaje się, że nie, skoro część budżetowa to struktura budżetu, a fundusz jest poza budżetem. Prowadzi to więc do wniosku, że minister występuje w zakresie dysponowania środkami publicznymi w dwóch rolach (dysponenta części budżetowej i dysponenta funduszu). Funkcja nadzorczo-kontrolna jest wyraźnie zdefiniowana w ustawie o finansach publicznych dla dysponentów części budżetowych<sup>52</sup>, ale brakuje określenia zakresu zadań nadzorczo-kontrolnych dla dysponentów funduszy. Niestety, także jeśli spojrzeć na kontrolę wobec ministrów jako dysponentów funduszy, to nie można w sposób klarowny odczytać jej zakresu z ustawy o finansach publicznych. Trzeba bowiem pamiętać, że ogólna kontrola ministra finansów odnosi się do realizacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa<sup>53</sup>, a więc nie obejmuje środków funduszy celowych, które są poza budżetem. Podobnie wygląda kwestia ogólnego kierowania realizacją budżetu przez Radę Ministrów. Jej zakres odnosi się również do budżetu państwa, a nie do wszystkich jednostek sektora finansów publicznych. Powstaje zatem pytanie, jaki organ oprócz NIK może prowadzić kontrolę lub sprawować nadzór nad dysponentami funduszy. Konkludując kwestie nadzoru nad funduszami i nadzoru nad dysponentami funduszy, należy wskazać, że jest to materia wielce zaniedbana przez ustawodawcę, dająca niestety pole do dużego dyskrejonizmu dysponentów funduszy i stwarzająca stan luki prawnej.

<sup>51</sup> Art. 2 pkt 8 u.f.p. z 2009 r.

<sup>52</sup> Art. 175 u.f.p. z 2009 r.

<sup>53</sup> Art. 174 u.f.p. z 2009 r.

## 5. Wybrane problemy państwowych funduszy celowych

Niezwykle trudna jest całościowa i generalna ocena funkcjonowania państwowych funduszy celowych w Polsce. Jak wskazano wyżej, jest to bowiem obecnie jedna z najbardziej eksploatowanych przez legislatora szczególnych form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych, za pomocą której realizowane są różne obszary polityki państwowej. O ile do roku 2014 funkcjonowała dość stabilna liczba państwowych funduszy celowych, to w latach 2015–2023 widoczna była tendencja do tworzenia ich większej liczby<sup>54</sup>. Zgodnie z ustawą budżetową z roku 2015 w Polsce funkcjonowało 29 państwowych funduszy celowych<sup>55</sup>. Cztery lata później w samym roku 2019 utworzonych zostało siedem nowych funduszy<sup>56</sup>. W ustawie budżetowej na rok 2023 tych szczególnych form organizacyjno-prawnych było 37<sup>57</sup>. Natomiast w ustawie budżetowej na 2024 rok państwowych funduszy celowych

<sup>54</sup> Zob. Z. Ofiarski, *Plany finansowe państwowych funduszy celowych – wybrane problemy dotyczące statusu materialnoprawnego i proceduralnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu/Research Papers of Wrocław University of Economics” 2018, nr 521, s. 113–121.

<sup>55</sup> Zob. art. 33 ustawy budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz.U. poz. 153).

<sup>56</sup> Do funduszy tych należały: Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Dróg Samorządowych, utworzony z dniem 4 grudnia 2018 r. na mocy ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych (Dz.U. poz. 2161 ze zm.) – obecnie Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny, utworzony z dniem 1 stycznia 2019 r. na mocy ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2538 ze zm.), Fundusz Inwestycji Kapitałowych, utworzony z dniem 29 marca 2019 r. na mocy ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 492 ze zm.), Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej, utworzony z dniem 18 lipca 2019 r. na mocy ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz.U. poz. 1123 ze zm.), Fundusz Dostępności, utworzony z dniem 20 września 2019 r. na mocy ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. poz. 1696 ze zm.), Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji, utworzony z dniem 29 sierpnia 2019 r. na mocy ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych (Dz.U. poz. 1532 ze zm.).

<sup>57</sup> Zob. art. 32 ustawy budżetowej na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. (Dz.U. z 2023, poz. 256).

jest już 40<sup>58</sup>. Dodać należy, że tworzeniu zupełnie nowych funduszy celowych towarzyszy także tendencja do zastępowania lub przekształcania już istniejących w nowe<sup>59</sup>.

Rosnąca liczba państwowych funduszy celowych przynosi negatywne skutki zarówno w obszarze stanowienia prawa, jak i jego stosowania. Ustawy normujące organizację i funkcjonowanie funduszy celowych cechuje niestety niski poziom legislacyjny, który z kolei pogłębia i tak już intensywnie postępującą inflację prawa finansów publicznych. W obszarze stosowania prawa rosnąca liczba państwowych funduszy celowych skutkuje z kolei nie tylko nadmiernym rozrostem gospodarki pozabudżetowej, ale również rozmywaniem zasad prawnych związanych z ich funkcjonowaniem w ramach finansów publicznych oraz odchodzeniem od wypracowanych przez naukę prawa finansowego standardów dotyczących ich konstrukcji normatywnych.

Potwierdzeniem powyższych tez jest analiza przepisów normujących funkcjonowanie wybranych państwowych funduszy celowych oraz tzw. funduszu przeciw COVID-19.

Jako pierwszy omówiony zostanie względnie dobrze oceniany zarówno przez ekspertów<sup>60</sup>, jak i NIK<sup>61</sup>, utworzony w 2018 r. Fundusz Dróg Samorządowych<sup>62</sup>. Jego nazwa została w 2021 r. zmieniona

365

<sup>58</sup> Art. 32 ustawy budżetowej na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. (Dz.U. poz. 122).

<sup>59</sup> Przykładem takiego zjawiska może być jednoczesna likwidacja w styczniu 2017 r. aż trzech państwowych funduszy celowych, czyli Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Funduszu Skarbu Państwa oraz Funduszu Nauki i Technologii Polskiej – zob. art. 117 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. poz. 2260). Szczególne znaczenie miał jeden z najstarszych funduszy celowych – utworzony w 2002 r. Fundusz Skarbu Państwa. Przeznaczony był na sfinansowanie kosztów prywatyzacji, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa i innych kosztów ustawowo określonych zadań ministra Skarbu Państwa oraz wojewodów. Na koniec 2016 r. saldo Funduszu Skarbu Państwa wynosiło 425 mln zł – zob. Najwyższa Izba Kontroli, *NIK o gospodarowaniu funduszami celowymi w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa*, 2017, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-gospodarowaniu-funduszami-celowymi-w-dyspozycji-ministra-skarbu-panstwa.html> (dostęp: 29.12.2021). W pewnym sensie jego miejsce zajął nowy fundusz celowy, czyli Fundusz Reprywatyzacji, utworzony na mocy art. 56 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 425).

<sup>60</sup> Zob. M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Fundusz Dróg Samorządowych. Komentarz*, LEX/el. 2020, s. 15.

<sup>61</sup> Zob. Najwyższa Izba Kontroli, *NIK o Funduszu Dróg Samorządowych*, 2021, [https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/fundusz-drog-samorzadowych.html#xd\\_co\\_f=M-jU5MGY5NDdiZGM2OThmYjc1MzE2MTM2NTA2NDQ0OTk=~](https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/fundusz-drog-samorzadowych.html#xd_co_f=M-jU5MGY5NDdiZGM2OThmYjc1MzE2MTM2NTA2NDQ0OTk=~) (dostęp: 29.12.2021).

<sup>62</sup> Zob. ustawa o Funduszu Dróg Samorządowych.

z uwagi na poszerzenie realizowanych za jego pośrednictwem zadań dotyczących rozbudowy i modernizacji szeroko rozumianej samorządowej infrastruktury drogowej. Funkcjonował on pod nazwą Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg<sup>63</sup>, którego dysponentem był minister właściwy do spraw transportu<sup>64</sup>, a organem uprawnionym do przyjmowania i rozpatrywania wniosków oraz przekazywania środków – właściwy wojewoda<sup>65</sup>, ostateczne listy zadań do dofinansowania zatwierdzał zaś prezes Rady Ministrów<sup>66</sup>. Ostatecznie z dniem 1 stycznia 2023 r. Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg uległ likwidacji jako państwowy fundusz celowy w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, a w jego miejsce utworzony został Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, niebędący już państwowym funduszem celowym, a rachunkiem bankowym prowadzonym przez Bank Gospodarstwa Krajowego<sup>67</sup>.

Jednym z najmłodszych państwowych funduszy celowych jest Fundusz Medyczny, który został utworzony w 2020 r.<sup>68</sup> Inicjatorem jego powołania był prezydent RP<sup>69</sup>. Zasadniczym celem utworzenia nowego funduszu celowego jest wsparcie finansowe rozwoju nowoczesnych metod leczenia i leków zapewniających skuteczną diagnostykę i terapię, a także uzyskiwanie świadczeń opieki zdrowotnej, w szczególności przez dzieci oraz innych pacjentów cierpiących na choroby rzadkie i nowotworowe. Dzięki przyjętym w ustawie powołującej fundusz rozwiązaniom medycznym bezlimitowo finansowane są wszystkie rodzaje świadczeń dla dzieci<sup>70</sup>.

Najważniejszym źródłem przychodów Funduszu Medycznego, zgodnie z ustawą, są przekazywane przez ministra właściwego do

<sup>63</sup> Zob. ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1122 ze zm.) – dalej: u.r.f.r.d.

<sup>64</sup> Zob. art. 3 ust. 2 u.r.f.r.d.

<sup>65</sup> Zob. art. 21–22 u.r.f.r.d.

<sup>66</sup> Zob. art. 25 ust. 4 u.r.f.r.d. Rozwiązanie takie zostało krytycznie ocenione, gdyż wprowadza ono nadmierną swobodę działania prezesa Rady Ministrów i w efekcie może prowadzić do istotnego zniekształcenia wyników postępowania konkursowego przeprowadzonego przez komisję oceniającą w stosunku do wniosków złożonych w danym terminie ich naboru – zob. M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Fundusz...*, s. 180–184.

<sup>67</sup> Art. 11 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1768).

<sup>68</sup> Zob. ustawa z dnia 7 października 2020 r. o Funduszu Medycznym (tekst jedn. Dz.U. 2023 r., poz. 1758) – dalej: u.f.m.

<sup>69</sup> Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o Funduszu Medycznym, druk nr 457, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=457> (dostęp: 29.12.2021).

<sup>70</sup> Zob. art. 32 ust. 1 u.f.m.

spraw zdrowia na jego rachunek wpłaty z budżetu państwa, w wysokości określonej corocznie w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy, nie niższej niż 4 mld zł<sup>71</sup>. Pozostałe źródła przychodów mają wtórne znaczenie. Z tych względów w pełni podzielić należy wątpliwości dotyczące zasadności istnienia kolejnego funduszu celowego, pomimo niewątpliwie niezwykle ważnego celu przyświecającego jego utworzeniu. Skoro jednak głównym źródłem jego przychodów i tak będzie budżet państwa, czy nie należało jednak pozostawić finansowania wskazanych w ustawie o Funduszu Medycznym zadań istniejącemu NFZ? Tym bardziej że konstrukcja normatywna funduszu przewiduje żmudne tryby konkursowe oraz konieczność powoływania Rady Funduszu Medycznego (9 osób), której koszty funkcjonowania są ponoszone wprost z budżetu państwa. Problem ten już na etapie prac legislacyjnych podnosiła Naczelna Rada Lekarska.

Dysponentem Funduszu Medycznego jest minister zdrowia<sup>72</sup>. Jednakże już w toku prac legislacyjnych nad projektem ustawy powołującej fundusz eksperci z Rady Legislacyjnej podnosili, że w projekcie tej ustawy nie ma przepisów normujących system nadzorczo-kontrolny w zakresie wydatkowania środków z tego funduszu. Spraw tych nie unormowano i kwestia nadzoru nad wydatkowaniem środków nie została niestety uregulowana w uchwalonym akcie prawnym.

Do niewątpliwie najbardziej krytykowanych obecnie „nowych” funduszy celowych należy Fundusz Sprawiedliwości, czyli Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej, utworzony w 2017 r.<sup>73</sup> Szczegółowe zasady funkcjonowania funduszu jego dysponent, czyli minister sprawiedliwości, doprecyzowuje w dość często zmienianym rozporządzeniu<sup>74</sup>.

Fundusz Sprawiedliwości jest bez wątpienia funduszem budżującym ogromne kontrowersje, m.in. z uwagi na druzgocącą krytykę jego funkcjonowania, przedstawioną w 2021 r. w raporcie NIK. Krytyczne uwagi dotyczyły naruszenia zasad gospodarki finansowej, konsekwencją czego było przekazanie środków podmiotom nieuprawnionym do ich otrzymania – ponad 60% przychodów Funduszu Sprawiedliwości

<sup>71</sup> Zob. art. 8 pkt 2 u.f.m.

<sup>72</sup> Zob. art. 6 ust. 2 u.f.m.

<sup>73</sup> Zob. art. 3 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1452).

<sup>74</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości (tekst jedn. Dz.U. 2019 r., poz. 683 ze zm.).

w zbadanych przez NIK latach 2018–2020 przekazano na cele niezwiązane z funduszem<sup>75</sup>.

Funkcjonowanie Funduszu Sprawiedliwości (a właściwie zakres jego zadań unormowany w rozporządzeniu ministra sprawiedliwości) wzbudziło wątpliwości konstytucyjne, czego efektem był wniosek prezesa NIK do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją oraz art. 29 ustawy o finansach publicznych niektórych paragrafów tego rozporządzenia. Trybunał Konstytucyjny 2 listopada 2021 r. ustosunkował się do tego pisma i wydał postanowienie, w którym nie podzielił wątpliwości prezesa NIK co do zarzutów braku konstytucyjności powołanego rozporządzenia i umorzył postępowanie w sprawie<sup>76</sup>.

Inną kwestią jest fakt, że w przypadku wielu państwowych funduszy celowych wydawane są rozporządzenia dookreślające np. zasady przeprowadzania konkursów. Tak jest m.in. w przypadku państwowych funduszy celowych utworzonych ustawą o grach hazardowych<sup>77</sup>. Są też rozporządzenia normujące szczegółowe zasady gospodarki finansowej danego funduszu, np. w przypadku różnego typu funduszy wsparcia, m.in. Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej, Funduszu Wsparcia Straży Granicznej czy Funduszu Wsparcia Policji. Tak więc wydawanie rozporządzeń dotyczących działalności funduszy celowych przez ministrów na podstawie ustawowych delegacji jest normalną praktyką legislacyjną.

Podsumowując tę krótką i wstępną ocenę konstrukcji prawnej Funduszu Sprawiedliwości, wskazać należy na źródło problemów niewłaściwego wydatkowania jego przychodów, a jest nim bez wątpienia nowelizacja Kodeksu karnego wykonawczego z 2017 r.<sup>78</sup>, której efektem było ustanowienie wyjątkowo szerokiego katalogu zadań Funduszu

<sup>75</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *NIK o realizacji ustawowych zadań Funduszu Sprawiedliwości*, 2021, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/realizacja-zadan-funduszu-sprawiedliwosci.html> (dostęp: 29.12.2021).

<sup>76</sup> Zob. postanowienie TK z dnia 2 listopada 2021 r., [https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=1a066eff-071f-43f4-b56b-df8fe3731483%2FU\\_2\\_21\\_pg\\_2021\\_11\\_02\\_ADO.pdf](https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=1a066eff-071f-43f4-b56b-df8fe3731483%2FU_2_21_pg_2021_11_02_ADO.pdf) (dostęp: 29.12.2021).

<sup>77</sup> Na mocy art. 83 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (tekst jedn. Dz.U. 2020 r., poz. 2029 ze zm.). Powołane zostały następujące państwowe fundusze celowe: Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej, Fundusz Promocji Kultury, Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych oraz Fundusz Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

<sup>78</sup> Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw.

Sprawiedliwości i nadmierne nasycenie ustawy przepisami odsyłającymi i zwrotami niezdefiniowanymi.

Z kolei w przypadku tzw. Funduszu Przeciwdziałania COVID-19<sup>79</sup> początkowo wykorzystano konstrukcję państwowego funduszu celowego, którego obsługę bankową prowadzić miał Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), a dysponentem był prezes Rady Ministrów. Jednakże w bardzo krótkim czasie zrezygnowano z tej formuły<sup>80</sup>. Środki z owego funduszu, zgodnie z jego nazwą, były przeznaczane na wszelkie zadania określone w tzw. ustawie antycovidowej<sup>81</sup>. 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 publicznych, kompetencji do prowadzenia gospodarki finansowej, zdecydowanie lokuje przedmiotowy fundusz poza sektorem finansów publicznych. Przyjęcie takiej maksymalnie elastycznej konstrukcji być może sprzyja praktycznemu wykorzystywaniu jego środków, ale w sposób poważny utrudnia odkodowanie jego charakteru prawnego. Rodzi to z kolei niezwykle istotne z punktu widzenia finansów publicznych konsekwencje.

369

Uzasadnione w tym aspekcie są pytania o zakres kontroli jego gospodarki finansowej, czyli procedury pozyskiwania środków publicznych i dokonywania wydatków publicznych, tym bardziej że następują one na podstawie dużej dyskrecjonalności działań, głównie prezesa Rady Ministrów, ale także poszczególnych ministrów. 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.

Zmiana formuły Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 z państwowego funduszu celowego w obecną konstrukcję stanowi kolejny

<sup>79</sup> 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).

<sup>80</sup> Art. 75 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 695 ze zm.).

<sup>81</sup> 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).

„wehikuł” do omijania konstytucyjnego progu długu publicznego czy stabilizującej reguły wydatkowej<sup>82</sup>. Niestety, funkcjonowanie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, podobnie zresztą jak wspomnianego Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, budzi uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia jawności finansów publicznych. Plany finansowe tych funduszy nie są dostępne opinii publicznej – nie są ujmowane w ustawie budżetowej, próżno też szukać ich w dokumentach opublikowanych przez BGK, Kancelarię Premiera czy jakiegokolwiek strony rządowej<sup>83</sup>. Nawet zakres przeznaczenia środków, ich poziom i proporcje wykorzystania nie są w pełni upublicznione<sup>84</sup>.

Przyjęcie aktualnej formuły funkcjonowania omawianych funduszy, choć stanowi elastyczną i dyskrejonalnie wykorzystywaną konstrukcję umożliwiającą dość sprawne finansowe reagowanie na zmieniającą się sytuację ekonomiczną, jest również wygodną politycznie formułą „wypychania” wydatków publicznych poza budżet i dług publiczny<sup>85</sup>.

## 6. Konkluzje

370

Powyższe rozważania uprawniają do następujących konkluzji.

Institucja funduszy celowych kształtowała się przez długi okres. Jej konstrukcja normatywna, cele i efekty były zawsze ściśle związane z bieżącymi potrzebami publicznymi. Niestety, ani w okresach historycznych, ani obecnie fundusze nie tworzyły i nie tworzą spójnej, uporządkowanej instytucji normatywnej.

<sup>82</sup> Art. 112aa ust. 3 pkt 5 u.f.p. z 2009 r.

<sup>83</sup> B. Godusławski, *Premier przedłużył działanie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*, 2021, <https://businessinsider.com.pl/firmy/dla-firm/fundusz-przeciwdzialania-covid-19-przedluzony-przez-premiera-morawieckiego/qt3npch> (dostęp: 3.01.2022).

<sup>84</sup> M. Chądzyński, *Z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wydano dotąd 65 mld zł. Na co – trzeba się domyślać*, „Gazeta Prawna”, 6.10.2020, <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/1492687,fundusz-przeciwdzialania-covid-na-co-sa-wydawane-pieniadze.html> (dostęp: 3.01.2022); *idem*, *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19: Miliardy na walce z kryzysem, których nie widać w państwowym budżecie*, „Gazeta Prawna”, 20.07.2020, <https://edgp.gazetaprawna.pl/e-wydanie/57319,19-lipca-2020/70864,Dziennik-Gazeta-Prawna/726839,Miliardy-na-walke-z-kryzysem-ktorych-nie-widac-w-panstwowym-budżecie.html> (dostęp: 3.01.2022).

<sup>85</sup> B. Kucia-Guściora, *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 – antidotum finansowe na czasy pandemii*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2020, nr 1, s. 26 i nast.



Analiza obecnie obowiązujących regulacji normujących funkcjonowanie państwowych funduszy celowych pozwala na konstatację, iż instytucja ta wzbudza wielopłaszczyznowe wątpliwości.

Pierwszą płaszczyzną jest niewłaściwa aplikacja legalnej definicji państwowego funduszu celowego w ustawach tworzących kolejne fundusze celowe. Z jednej strony dostrzec bowiem można niezgodność szczegółowych ustaw z dogmatycznym ujęciem tej instytucji, co może powodować nieuzasadnione, zbyt częste wyprowadzanie lub dublowanie finansowania zadań publicznych. Z drugiej strony stosuje się typową dla funduszy celowych konstrukcję prawną dla tworzenia innych instytucji.

Drugą płaszczyzną, która jest pokłosiem powyższego, jest znaczne zróżnicowanie dotyczące państwowych funduszy celowych. Dotyczy ono wszystkich obszarów konstrukcyjnych tej instytucji. Pomimo szkieletu ustawowego spojrzenie całościowe na dzisiejsze fundusze celowe nie pozwala na mówienie o spójnym systemie państwowych funduszy celowych. Można wręcz zauważyć zwiększającą się autonomię dysponentów funduszy w zakresie określania szczegółowych zasad gospodarki finansowej. Skutkuje to ograniczonym wpływem ministra finansów i rodzi niejednorodność treści aktów wykonawczych lub po prostu ich brak.

Trzecia płaszczyzna odnosi się do trudności w stosowaniu i kontroli stosowania prawa przez dysponentów funduszy. Niestety, aby zbadać pełną konstrukcję konkretnego funduszu, należy wnikliwie badać nie tylko treść ustawy o finansach publicznych, ale także ustawy szczegółowej, aktów wykonawczych, a nawet dokumentacji konkursowej (Fundusz Sprawiedliwości). Zauważalny jest także w niektórych przypadkach brak precyzji (zamierzony lub nie) w formułowaniu zadań, co rodzi konieczność doprecyzowania ich dopiero na poziomie programów, grantów czy ofert konkursowych. Od lat wątpliwości prawne budzi formuła funduszu jako rachunku bankowego, co przekłada się na praktyczne i dogmatyczne trudności w ustaleniu statusu funduszu, kompetencji dysponenta i poziomu jego władzy dyskrecjonalnej. Zwracają uwagę także: brak standardów nadzorczych oraz niejasna relacja dysponentów funduszy celowych i dysponentów części budżetowych, czyli w obu przypadkach ministrów.

Niepokojący jest również trend powoływania nowych funduszy, których tworzenie nie tylko ogranicza gospodarkę budżetową, ale także rozmywa zasady prawne i wypracowane przez naukę prawa finansowego standardy.

## Bibliografia

- Borodo A., *Ustawa budżetowa na 2016 rok – problematyka prawna*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 2.
- Chądzyński M., *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19: Miliardy na walkę z kryzysem, których nie widać w państwowym budżecie*, „Gazeta Prawna”, 20.07.2020, <https://edgp.gazetaprawna.pl/e-wydanie/57319,19-lipca-2020/70864,Dziennik-Gazeta-Prawna/726839,Miliardy-na-walke-z-kryzysem-ktorych-nie-widac-w-panstwowym-budzecie.html> (dostęp: 3.01.2022).
- Chądzyński M., *Z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wydano dotąd 65 mld zł. Na co – trzeba się domyślać*, „Gazeta Prawna”, 6.10.2020, <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/1492687,fundusz-przeciwdzialania-covid-na-co-sa-wydawane-pieniadze.html> (dostęp: 3.01.2022).
- Dębowska-Romanowska T., *Fundusze systemu budżetowego*, [w:] M. Weralski (red.), *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. II, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1982.
- Dorosz-Kruczyński J., *Niejasne państwowe fundusze celowe*, „Wspólnota” 2021, nr 15, <https://wspolnota.org.pl/newsletter/niejasne-rzadowe-fundusze-celowe> (dostęp: 29.12.2021).
- Drozdowski M., *Polityka gospodarcza rządu polskiego 1936–1939*, Warszawa 1963.
- Godusławski B., *Premier przedłużył działanie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*, 2021, <https://businessinsider.com.pl/firmy/dla-firm/fundusz-przeciwdzialania-covid-19-przedluzony-przez-premiera-morawieckiego/qt3npch> (dostęp: 3.01.2022).
- Grodyński T., *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932.
- Harasimowicz J., *System funduszy w Polsce*, [w:] L. Kurowski (red.), *Wybrane źródła i literatura do obowiązującego prawa finansowego*, Toruń 1949.
- Kopyściańska K., Art. 123, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019, SIP LEX/el.
- Kosikowski C., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2001.
- Kosikowski C., *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Białystok 2011.
- Krzyżanowski A., *Nauka skarbowości*, Poznań 1923.
- Kucia-Guściora B., *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 – antidotum finansowe na czas pandemii*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2020, nr 1.
- Kuzińska H., *Fundusze celowe w Polsce*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz. Informacja nr 302, luty 1995.
- Malinowska E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik 2002*, Gdańsk 2002.
- Mekliński M., *Finanse publiczne 2010. Tekst nowej ustawy o finansach publicznych z praktycznym omówieniem*, Warszawa 2010.
- Najwyższa Izba Kontroli, NIK o Funduszu Dróg Samorządowych, 2021, [https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/fundusz-drog-samorzadowych.html#xd\\_co\\_](https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/fundusz-drog-samorzadowych.html#xd_co_)

- f=MjU5MGY5NDdiZGM2OThmYjc1MzE2MTM2NTA2NDQ0OTk=~ (dostęp: 29.12.2021).
- Najwyższa Izba Kontroli, *NIK o gospodarowaniu funduszami celowymi w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa*, 2017, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-gospodarowaniu-funduszami-celowymi-w-dyspozycji-ministra-skarbu-panstwa.html> (dostęp: 29.12.2021).
- Najwyższa Izba Kontroli, *NIK o realizacji ustawowych zadań Funduszu Sprawiedliwości*, 2021, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/realizacja-zadan-funduszu-sprawiedliwosci.html> (dostęp: 29.12.2021).
- Ofiarska M., Ofiarski Z., *Fundusz Dróg Samorządowych. Komentarz*, LEX/el. 2020.
- Ofiarski Z., *Plany finansowe państwowych funduszy celowych – wybrane problemy dotyczące statusu materialnoprawnego i proceduralnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu/Research Papers of Wrocław University of Economics” 2018, nr 521.
- Rybarski R., *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935.
- Sobol E. (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1999.
- Weinfeld I., *Skarbowość polska*, Warszawa 1937.
- Zgólkowska H. (red.), *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, t. 12, Poznań 1997.