

BEATA KUCIA-GUŚCIORA

## ZMIANY W CHARAKTERZE PRAWNYM FUNDUSZY CELOWYCH

### 1. UWAGI WSTĘPNE

Niniejsze opracowanie jest próbą odpowiedzi na pytanie o zakres zmian, które nastąpiły w konsekwencji nowelizacji ustawy o finansach publicznych<sup>1</sup>, a także na mocy nowych przepisów ustawy o finansach publicznych<sup>2</sup>. W pierwszym z wymienionych aktów zmianie uległ artykuł 22 ustawy dotyczący funduszy celowych. W nowej ustawie o finansach publicznych regulacje dotyczące funduszy zostały poddane dalszym przeobrażeniom. Ich analiza pokazuje pewną ewolucję uregulowań odnoszących się do funduszy celowych.

---

Dr BEATA KUCIA-GUŚCIORA – adiunkt Katedry Prawa i Prawa Finansowego WPPKiA KUL; adres do korespondencji: Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin.

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

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104), zwana dalej ustawą o finansach publicznych z 2005.

## 2. ZMIANA ZAKRESU POJĘCIOWEGO FUNDUSZU CELOWEGO

Zarówno w wyniku nowelizacji ustawy o finansach publicznych z 1998 r., jak i w nowej ustawie uległo zmianie pojęcie funduszu celowego. Na wstępie należy postawić pytanie, jakiej wagi jest to zmiana. Czy ma ona jedynie charakter językowy, czy idą za nią poważne konsekwencje prawne?

Niestety, mimo dokonanych zmian nie wyeliminowano podstawowej trudności, budzącej wątpliwości od strony językowej. Nadal pojęcie „fundusz”, w tym „fundusz celowy”, funkcjonuje w języku prawniczym i prawnym w wielu nietożsamy kontekstach<sup>3</sup>. Tym samym nie można przypisywać pojęciu „fundusz celowy” jedynie znaczenia finansowoprawnego. Stanowi to niewątpliwie pewną trudność interpretacyjną, choć nie należy z drugiej strony temu „niedociągnięciu” legislacyjnemu nadawać zbyt wielkiej wagi, o czym niżej. Jednakże w tym miejscu należałoby postulować – ze względu na dbałość o czystość języka prawnego i precyzję – o ujednoczenie lub zastosowanie innej terminologii służącej określeniu omawianej instytucji funduszy celowych<sup>4</sup>.

W pierwotnej wersji ustawy o finansach publicznych z 1998 r.<sup>5</sup> została sformułowana definicja funduszu celowego: funduszem celowym jest fundusz ustawowo powołany przed dniem wejścia w życie ustawy, którego przychody pochodzą z dochodów publicznych, a wydatki przeznaczone są na realizację wyodrębnionych zadań. Definicja ta ma charakter dogmatyczny. Może więc stanowić podstawę do rozważań o statusie prawnym funduszy. Dokonana na tej podstawie analiza pojęcia funduszu celowego pozwoliła na postawienie kilku ważnych wniosków.

Sformułowanie, że funduszem celowym jest fundusz ustawowo powołany **przed dniem wejścia w życie ustawy**<sup>6</sup> uniemożliwiało od 1 stycznia 1999 r. powoływanie nowych funduszy celowych. Stanowiło bowiem wyraz zamierzonego stworzenia ustawowej „zapory” dla powstawania nowych fundu-

---

<sup>3</sup> Zob. prawo cywilne, administracyjne, bilansowe czy handlowe – wskazywano na to w opracowaniu: B. K u c i a - G u ś c i o r a, *Status prawny funduszy celowych*, „RPEiS” 2004, z. 4, s. 5-25.

<sup>4</sup> Na etapie prac na zmianę ustawy o finansach publicznych pojawiła się propozycja, aby wyeliminować nazwę „fundusze celowe”, a stosować sformułowanie „budżety specjalne”.

<sup>5</sup> Art. 22 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2003, nr 15, poz. 148) – zwana dalej ustawą o finansach publicznych z 1998 r.

<sup>6</sup> Art. 22 ust 1 zd. 1 ustawy o finansach publicznych.

szy<sup>7</sup>. Jednocześnie poddano w wątpliwość skuteczność podjętej próby zahamowania procesu tworzenia nowych funduszy celowych. Biorąc pod uwagę choćby ogólne zasady legislacji, m.in. równej mocy prawnej każdej ustawy lub zasadę *lex posterior derogat legi priori*, można zakwestionować efektywność takiego postanowienia. W literaturze przedmiotu podnosi się, że hipotetyczna ustawa powołująca nowy fundusz może uchylić w konkretnym przypadku wynikające z ustawy o finansach publicznych zastrzeżenia.

Niestety, powyższe obawy potwierdziły się, bowiem w **nowej definicji dogmatycznej** funduszu celowego nie znalazło się już omawiane zastrzeżenie. W świetle tej regulacji „funduszem celowym jest fundusz powołany ustawowo, którego przychody pochodzą ze środków publicznych, a wydatki są przeznaczone na realizację wyodrębnionych zadań, z zastrzeżeniem ust. 9”<sup>8</sup>. Tak więc z pierwotnej definicji usunięto określenie „powołany przed wejściem w życie ustawy”. Należy postawić zatem pytanie, jakie znaczenie ma ta modyfikacja definicji funduszu i czy ma ona przełożenie na praktykę zarówno legislacyjną, jak i praktykę stosowania prawa. Wydaje się, że zmiana jest istotna. Wskazuje ona bowiem na zmianę „filozofii” w odniesieniu do funduszy celowych, a w szczególności w trybie ich tworzenia. Owa zmiana, tak brzemienna w skutkach, polega na ponownym otwarciu możliwości kreowania nowych funduszy celowych. Czy jest to słuszne? Nie ma jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie.

Z jednej bowiem strony możliwość tworzenia funduszy pozwala elastycznie gospodarować środkami publicznymi oraz uniezależnić określone wydatki od rygorów budżetowych. Biorąc zaś pod uwagę zalety funkcjonowania funduszy celowych, jest to niezwykle istotne.

Z drugiej zaś strony, zważając na niechlubną historię rozrostu tzw. gospodarki pozabudżetowej, a następnie wieloletnich starań o jej ograniczenie, taka prawna sposobność w tworzeniu nowych funduszy celowych może znieweczyć dotychczasowe osiągnięcia w tym zakresie.

Mimo to, że doktryna sygnalizowała wielokrotnie nadmierny rozrost gospodarki funduszowej, praktyka – jak się okazuje bez większych oporów ze

---

<sup>7</sup> J. S t a n k i e w i c z, *Sanacja finansów publicznych a problem funduszy celowych państwa*, [w:] *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne. Ogólnopolska Konferencja Naukowa*, Szczecin 2005, s. 361-369; E. M a l i n o w s k a, W. M i s i ą g, *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik 2002*, Gdańsk 2002, s. 192; zob. C. K o s i k o w s k i, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2001, s. 68.

<sup>8</sup> Art. 29 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

strony władzy ustawodawczej – realizowała inicjatywy powoływania nowych funduszy<sup>9</sup>. Te obawy są ze wszech miar uzasadnione, gdyż już w chwili rezygnacji z omawianego sformułowania powołano kilkanaście nowych funduszy celowych. Nie wdając się szczegółowo w analizę ich przydatności czy celowości, na pewno taka tendencja nie przyczyni się ani do zwiększenia przejrzystości, ani do sanacji finansów publicznych. Należy jednak w tym miejscu przytoczyć za J. Stankiewiczem, że motywami tworzenia funduszy bywają różnorodnie klasyfikowane i ujmowane, wywołują one także bardzo różnorodne skutki ekonomiczne i polityczne. Sytuacja zaś, w której istnieje wiele źródeł finansowania zadań publicznych, wymaga uzasadnienia. Pamiętać należy bowiem, że z istoty funduszu wynika zaprzeczenie wartości wynikających z zasad jedności i powszechności finansów publicznych. Tak więc rezygnacja z nich musi w konsekwencji powodować zapewnienie innych, choćby porównywalnych, istotnych dla finansów publicznych wartości<sup>10</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 istotnych zadań państwa, ustąpiła zasadzie (początek lat dziewięćdziesiątych XX wieku) uznania funduszy jako instytucji wyjątkowych, ustanowionych dla szczególnego podkreślenia wagi zadań, jakie mają być finansowane<sup>11</sup>. Ostatnie zmiany dokonywane w ustawodawstwie nie biorą pod uwagę dorobku wieloletniej praktyki budżetowej, a wręcz prowadzą do jego zniweczenia.

Konsekwencją przyjętej na gruncie ustawy o finansach publicznych z 1998 r. definicji funduszu była także **klauzula wyłącznie ustawowego** umocowania funduszu. Jedynym prawnym źródłem funduszu celowego mogła być ustawa. Niemożliwe było powołanie funduszu na podstawie aktów niższego rzędu, w tym przepisów prawa miejscowego.

Omawiana regulacja miała istotne znaczenie także z innego powodu. Pozawalała ona bowiem na dokonanie klasyfikacji funduszy: na fundusze, do których ma zastosowanie ustawa o finansach publicznych, i te, które powstały po 1 stycznia 1999 r., do których ustawa ta nie ma zastosowania, mimo że zaliczane są do sektora finansów publicznych<sup>12</sup>. Unormowanie takie można

---

<sup>9</sup> Zob. szerzej S t a n k i e w i c z, art. cyt., s. 363.

<sup>10</sup> Tamże, s. 364.

<sup>11</sup> Tamże, s. 365-366.

<sup>12</sup> Przykładem może być choćby Narodowy Fundusz Zdrowia, który jest zaliczony do sektora finansów publicznych. Co więcej, nazewnictwo wskazuje na związek z istotą funduszu,

uznać za zasadę ustawowego wyłączenia możliwości tworzenia nowych funduszy celowych.

Powyższa zasada została podtrzymana w ustawie o finansach publicznych z 2005 r. Uznać należy to za przejaw z jednej strony utrzymania parlamentarnej kontroli w tworzeniu funduszy, z drugiej zaś jednak za swoiste ograniczenie w ich powoływaniu. Podobnie jak było to pod rządami ustawy o finansach publicznych z 1998 r., tak i w aktualnie obowiązującym stanie prawnym szczegółowe zasady gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych określa w drodze rozporządzenia minister nadzorujący fundusz w porozumieniu z ministrem finansów. Trzeba zwrócić uwagę, że taki obowiązek odnosi się jedynie do państwowych funduszy, brak natomiast tego typu regulacji dotyczącej samorządowych funduszy celowych. Należałoby, zdaniem autorki artykułu, postulować uzupełnienie tej luki zobligowaniem bądź samorządowych organów przedstawicielskich lub wykonawczych, bądź administracji państwowej (np. wojewodów lub odpowiednich ministrów) do sformułowania takich szczegółowych zasad funkcjonowania gospodarki finansowej gminnych, powiatowych lub wojewódzkich funduszy celowych. Zaznaczyć wypada przy tym, że z uwagi na samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce, konieczne jest wnikliwe zbadanie, jakie podmioty miałyby podejmować owe decyzje. Na tym etapie nie można przesądzać czy też proponować stanowczo jednoznacznego rozwiązania.

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

**Po pierwsze**, nie stanowią funduszy celowych te, które są jedynie rachunkami bankowymi, jeżeli ustawa je powołująca nie określiła jednoznacznie, że są funduszami celowymi. Należy zaznaczyć, że to dosyć precyzyjne

---

ale nie można go traktować jako funduszu celowego w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

kryterium nie znajduje zastosowania do funduszy mających osobowość prawną<sup>13</sup>.

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

Takie zastrzeżenie w ustawie o finansach publicznych z 2005 r. należy uznać za pozytywne. Jak wskazywano w literaturze przedmiotu, powołane wyżej dwie przesłanki eliminujące niektóre fundusze z grupy funduszy celowych powinny się przyczynić do uporządkowania pod względem podmiotowym i formalnym zaistniałej od wielu lat sytuacji<sup>14</sup>. Niestety analiza przepisów dotyczących tej problematyki nadal rodzi wiele wątpliwości. Nie zawsze bowiem w sposób precyzyjny da się ustalić status funduszu.

Tytułem przykładu można choćby wskazać, że w związku z powyższą regulacją wydaje się, że od 1 stycznia 2006 r. nie stanowią już funduszy celowych: Państwowy Fundusz Kombatantów, Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficzny Fundusz Składkowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników. Analiza ustaw powołujących powyższe fundusze budzi wątpliwości.

W przypadku Państwowego Funduszu Kombatantów nie ma wskazania, że jest to fundusz celowy i jedynymi źródłami finansowania są darowizny i dotacje z budżetu<sup>15</sup>. Zatem w tym zakresie można mieć raczej pewność.

W przepisach ustawy powołującej Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym nie jest wymienione, że jest to fundusz celowy<sup>16</sup>, ale zgodnie z art. 29 ust. 8 ustawy o finansach publicznych zostało wydane rozporządzenie dotyczące jego zasad gospodarki finansowej, gdzie został potraktowany jako fundusz celowy w rozumieniu ustawy. Pozostają więc wątpliwości co do tego, czy jest on traktowany jako celowy, czy nie (z przesłanek ustawowych wynika, że nie, zaś z praktyki stosowania prawa wynika

---

<sup>13</sup> Może się zatem zdarzyć taka sytuacja, że fundusz ma osobowość prawną, a ustawa nie określa, czy jest on funduszem celowym; zob. niżej.

<sup>14</sup> W literaturze przedmiotu wielokrotnie poddawano w wątpliwość, czy niektóre z funduszy należy traktować jako celowe czy nie mające tego przymiotu. Zob. C. K o s i k o w - s k i, *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2005, s. 232 n.

<sup>15</sup> Art. 23 ustawy z 24 stycznia 1991 o kombatantach i niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (tj. Dz.U. 2002, nr 42, poz. 371 ze zm.).

<sup>16</sup> Art. 41 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. 2000, nr 100, poz. 1086).

– że tak<sup>17</sup>). Istnieje więc tutaj sprzeczność. W ustawie powołującej Fundusz Składkowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników nie użyto sformułowania, że jest on funduszem celowym; ponieważ ma on jednak osobowość prawną, kryterium bezpośredniego określenia w ustawie, że jest funduszem celowym, nie ma zastosowania – jest to kolejna niejasność. Jako państwowe fundusze celowe są natomiast uznane fundusze emerytalno-rentowy, administracyjny, prewencji i rehabilitacji. Dysponuje nimi prezes KRUS – czyli stanowią rachunki bankowe, nie mają osobowości prawnej, jednak wyraźnie ustawa przewiduje, że są funduszami celowymi<sup>18</sup>.

Niestety, należy zauważyć, że ustawodawca jest niekonsekwentny. Otóż określa kryteria wykluczające z katalogu funduszy niektóre z nich. Jednak w ustawie budżetowej – zarówno na rok 2005, jak i 2006 – zostały ujęte plany finansowe Państwowego Funduszu Kombatantów oraz Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. Trudno w tej sytuacji dokonać jednoznacznej interpretacji przepisów. Zgodnie z literą prawa nasuwają się wnioski odmienne aniżeli praktyka stosowania prawa. Można się tu dopatrywać albo braku konsekwencji, albo wręcz niestosowania przepisów obowiązującego prawa. Należy mieć nadzieję, że kolejna ustawa budżetowa na rok 2007 i na następne lata uwzględni wynikający z ustawy o finansach publicznych stan prawny<sup>19</sup>.

### 3. ZMIANY W KATALOGU FUNDUSZY CELOWYCH

Dokonane zmiany w statusie prawnym w sposób ewidentny przejawiają się w możliwości rozszerzenia katalogu funduszy celowych, czyli *de facto* w rozbudowie gospodarki funduszowej. Ustawodawca nie tylko potencjalnie, lecz także realnie wypełnił ustawowe możliwości, powołując szereg nowych

---

<sup>17</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym (Dz.U. 2005, nr 219, poz. 1865).

<sup>18</sup> Art. 76 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o społecznym ubezpieczeniu rolników (tj. Dz.U. 1998, nr 7, poz. 25 ze zm.).

<sup>19</sup> Jedynym wytłumaczeniem zaistniałej kuriozalnej sytuacji jest fakt bardzo późnego podpisania przez Prezydenta RP nowej ustawy o finansach publicznych (grudzień 2005) tuż przed jej wejściem w życie od 1 stycznia 2006, zaś projekt ustawy budżetowej był przygotowany na bazie „starych” przepisów. Co oczywiście nie usprawiedliwia faktu, że na etapie prac parlamentarnych zarówno w Sejmie, jak i Senacie nie dokonano stosownych poprawek.

funduszy celowych. Zostały one utworzone w miejsce części zlikwidowanych środków specjalnych. Być może nie można jednoznacznie odmówić zasadności powoływania nowych funduszy celowych, jednakże – w przekonaniu autorki – nie jest to właściwy kierunek. A przynajmniej nie może być realizowana tak długo zapowiadana i oczekiwana reforma finansów publicznych „pod szyldem” zapewnienia przejrzystości takimi metodami, które powodują nadmierny rozrost gospodarki pozabudżetowej. Działanie to ma bowiem charakter tendencyjny, nie jest więc porządkowaniem czy ograniczaniem gospodarki pozabudżetowej, a zamianą formy prawnej. Nie można jednak nie dostrzec pozytywnej strony tej zmiany, a mianowicie zapewnienia zwiększonej kontroli gospodarki finansowej funduszy celowych, aniżeli miało to miejsce w odniesieniu do środków specjalnych.

Oto nowo powstałe fundusze: Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców<sup>20</sup>, Fundusz Reprywatyzacji<sup>21</sup>, Fundusz Skarbu Państwa<sup>22</sup>, Fundusz Nauki i Technologii Polskiej<sup>23</sup>, Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych<sup>24</sup>, Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego<sup>25</sup>, Fundusz Rozwoju

---

<sup>20</sup> Art. 56 ust 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz.U. z 2002 r., nr 171, poz. 1397 ze zm.) oraz Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców (Dz.U. z 2006 r., nr 116, poz. 788).

<sup>21</sup> Art. 56 ust 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz.U. z 2002 r., nr 171, poz. 1397 ze zm.) oraz Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Reprywatyzacji (Dz.U. z 2006 r., nr 116, poz. 787).

<sup>22</sup> Art. 56 ust 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz.U. z 2002 r., nr 171, poz. 1397 ze zm.) oraz Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 29 czerwca 2006 w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Skarbu Państwa (Dz.U. z 2006 r., nr 116, poz. 789).

<sup>23</sup> Art. 56 ust 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz.U. z 2002 r., nr 171, poz. 1397 ze zm.).

<sup>24</sup> Art. 11 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2001, nr 71, poz. 804 ze zm.) oraz Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 28 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych (Dz.U. 2006, nr 127, poz. 889).

<sup>25</sup> Art. 31 c ust 1 ustawy z 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 2004 r., nr 163, poz. 1711 ze zm.) oraz Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 24 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego (Dz.U. z 2006, nr 141, poz. 1007).



Kultury Fizycznej<sup>26</sup>, Fundusz Promocji Kultury<sup>27</sup>, Fundusz Zajęć Sportowo-Rekreacyjnych dla Uczniów, Fundusz – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców<sup>28</sup>, Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej<sup>29</sup>, Fundusz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy<sup>30</sup>, Fundusz Wsparcia Policji<sup>31</sup>, Fundusz Rekompensacyjny<sup>32</sup>.

Analiza normujących je aktów prawnych pozwala na sformułowanie kilku wniosków ogólnych. Nowo powołane fundusze w większości przypadków nie są dotowane z budżetu państwa. Wyjątkiem jest Fundusz im. Komisji Edukacji Narodowej. Wszystkie stanowią rachunki bankowe. Żaden z nich nie ma osobowości prawnej. Szczegółowe zasady gospodarki finansowej określają rozporządzenia.

Uogólniając należy stwierdzić, że akty wykonawcze co prawda uzupełniają materię ustawową, ale stanowią nadal jedynie zarys gospodarki finansowej. Nie są zbyt obszerne i z pewnością nie wyczerpują problematyki. Co więcej, niektóre z nich, np. dotyczące Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej lub

---

<sup>26</sup> Art. 47 d ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz.U. z 2004 r., nr 4, poz. 27 ze zm.) oraz Rozporządzenie Ministra Sportu z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Rozwoju Kultury (Dz.U. z 2006, nr 125, poz. 871).

<sup>27</sup> Art. 47 e ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz.U. z 2004 r., nr 4, poz. 27 ze zm.) oraz Rozporządzenie Ministra Kultury Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Rozwoju Kultury (Dz.U. z 2006, nr 128, poz. 897).

<sup>28</sup> Art. 80 d ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. 2003, nr 58, poz. 515 ze zm.).

<sup>29</sup> Art. 43 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. 1997, nr 90, poz. 557, ze zm.) oraz Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 kwietnia 2005 r. w sprawie Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej (Dz.U. z 2005, nr 69, poz. 618 z późn. zm.).

<sup>30</sup> Art. 6a ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnieniu osób pozbawionych wolności (Dz.U. 1997, nr 123, poz. 777 ze zm.) oraz Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 czerwca 2005 r. w sprawie Funduszu Rozwoju Przywiąziennych zakładów Pracy (Dz.U. z 2005 r., nr 103, poz. 869 z późn. zm.).

<sup>31</sup> Art. 13 ust. 4i ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tj. Dz.U. z 2002 r., nr 7, poz. 58 ze zm.) oraz Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Wsparcia Policji (Dz.U. z 2005 r., nr 118, poz. 1006 z późn. zm.).

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji rekompensaty tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2005, nr 196, poz. 1418) oraz Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z 20 grudnia 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Rekompensacyjnego (Dz.U. 2006, nr 3, poz. 23).

Funduszu Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy, są tak lakoniczne, że w swej treści odnoszą się jedynie do kwestii wydatków, pomijając tak ważne reguły dotyczące planu finansowego czy sprawozdawczości. Taki stan prawny jest nie do zaakceptowania. Pozostałe akty wykonawcze zasadzają się na podobnej konstrukcji, niewiele się różnią. Świadczy to raczej o szablonowym przygotowaniu tych aktów aniżeli uwzględnieniu rzeczywistych zasad funkcjonowania funduszy.

Nie uległa zmianie koncepcja podziału funduszy na państwowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne, jak to zapowiadano podczas trwania prac nad nową ustawą o finansach publicznych. Na etapie prac projektodawczych proponowano bowiem likwidację funduszy samorządowych. Taka zmiana spowodowałaby całkowitą przebudowę systemu funduszowego w Polsce.

Zrealizowanie tego założenia na tym właśnie szczeblu znalazło nawet poparcie w środowisku finansowym z uwagi na to, że w świetle ustawy o finansach publicznych z 1998 r. plany finansowe tych funduszy były jednym z elementów składowych szeroko rozumianego budżetu samorządowego – odmiennie, niż ma to miejsce na szczeblu państwa. Poza tym wskazywano, iż praktyka pokazała, że istnienie tych funduszy jest w pewnym stopniu uwarunkowane czynnikami pozamerytorycznymi, głównie politycznymi. Zlikwidowanie samorządowych funduszy celowych miało spowodować, że praktycznie całość gospodarki finansowej samorządu terytorialnego zostałaby zogniskowana w budżecie samorządowym<sup>33</sup>.

Niezależnie jednak od potrzeby konsolidacji systemu finansów publicznych należy zauważyć, że tego rodzaju propozycje zmian wymagałyby w szczególności daleko idącej przebudowy choćby dotychczasowego systemu finansowania ochrony środowiska w Polsce, stąd wzbudzały poważne obawy co do możliwości utrzymania niezbędnego poziomu finansowania inwestycji proekologicznych oraz wykorzystania funduszy europejskich<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Szerzej na ten temat zob.: T. Augustyniak - Górna, *Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o finansach publicznych*, Druk Sejmowy, nr 1828.

<sup>34</sup> M. Gwiazdowicz, *Opinia na temat konsekwencji dla systemu finansowania ochrony środowiska wprowadzenia w życie proponowanej ustawy o finansach publicznych*, Druk Sejmowy, nr 1828.

## 4. ZMIANY DOTYCZĄCE PRZYCHODÓW I WYDATKÓW

**Przychody funduszy celowych pochodzą ze środków publicznych<sup>35</sup>.** Jest to kolejna zmiana wynikająca z nowych przepisów. Na bazie ustawy o finansach publicznych z 1998 r. przychody funduszu celowego *sensu stricte* mogły pochodzić jedynie z dochodów publicznych<sup>36</sup>. Poprzednia regulacja często prowadziła do mylnych wniosków i interpretacji *contra legem*. Należy uznać wobec powyższego, że zmiana wprowadzona w nowej ustawie jest pozytywna. Oznaczałoby to, że przychody funduszu nie ograniczają się jedynie do źródła, jakim są dochody publiczne, ale traktuje się je szerzej – jako środki publiczne. Co prawda zgodnie z art. 5 ust 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. podatki, składki, opłaty oraz inne świadczenia będące daninami publicznymi, których obowiązek ponoszenia na rzecz m.in. funduszy celowych wynika z odrębnych przepisów, stanowią grupę środków publicznych zwanych dochodami publicznymi. Ale nie można pominąć także faktu, że fundusze celowe mogą uzyskiwać dochody z innych źródeł w związku z prowadzoną przez nie działalnością lub pochodzące z innych źródeł<sup>37</sup>. Wprowadzona zmiana była konieczna ze względu na spójność w przepisach. Nadal jednak nie można bezkrytycznie przyjmować zamiennego używania w ustawie o finansach publicznych pojęć dochodu publicznego i przychodu. Ta swego rodzaju niekonsekwencja była udziałem poprzedniej ustawy, niestety nie dostrzeżono jej i nie wyeliminowano w aktualnej<sup>38</sup>. Należy jeszcze odnotować, że daniny publiczne będące źródłem przychodów funduszy nie mogą stanowić jednocześnie dochodów budżetowych – co ustawa konsekwentnie przewiduje<sup>39</sup>.

Ogólnie rzecz ujmując, źródłami przychodów funduszy celowych są środki publiczne, które mogą stanowić zarówno przychody własne funduszy, np. składki lub opłaty, lub przychody zewnętrzne, takie jak dotacje z budżetu, pożyczki, kredyty. Szczegółowo źródła przychodu każdego funduszu są określane w regulacjach prawnych dotyczących tego funduszu. Z reguły

<sup>35</sup> Art. 29 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

<sup>36</sup> Art. 22 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 1998 r.

<sup>37</sup> Art. 5 ust. 1 pkt. 4 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

<sup>38</sup> Należy przypomnieć, że ustawa dokładnie określa, co jest przychodem i rozchodem, a co dochodem i wydatkiem – tamże, art. 5.

<sup>39</sup> Tamże, art. 96.

fundusze nie są jednorodnie finansowane, a mają wiele różnorodnych źródeł przychodów.

Zagadnienie wydatków funduszu jest ściśle podporządkowane z jednej strony zadaniom, z drugiej zaś wyodrębnienie tych zadań pozwala na klasyfikację funduszy na państwowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne.

Nowe przepisy, podobnie jak poprzednie, przewidują ograniczenia finansowe dokonywanych wydatków. W literaturze przedmiotu zwrócono uwagę, że zasady gospodarki finansowej funduszy celowych są mniej rygorystyczne niż obowiązujące w budżecie<sup>40</sup>. W budżecie państwa kwota wydatków na dany cel lub dla danego podmiotu stanowi nieprzekraczalny limit. W odniesieniu do funduszy celowych wydatki uzależnione są od ilości faktycznie posiadanych środków finansowych – wydatki funduszu mogą być dokonywane tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące przychody, w tym dotacje z budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i pozostałości środków z okresów poprzednich<sup>41</sup>. Odmienne niż w przypadku budżetu nie zrealizowane kwoty wydatków państwowych funduszy celowych nie wygasają z upływem roku budżetowego. Mogą być zachowane do wykorzystania w kolejnych latach. Traktowane są one w następnych latach jako swoiste źródło przychodu funduszu.

Novum w ustawie z 2005 r. stanowi natomiast możliwość innego przeznaczania środków funduszu celowego, aniżeli przewiduje to plan finansowy. Ta zmiana przeznaczenia może być dokonana w ustawie budżetowej<sup>42</sup>. Warunkiem jednak jest nieotrzymywanie przez fundusz dotacji z budżetu państwa. Nowy cel, na jaki mają być przekazane środki, powinien jednak znaleźć odzwierciedlenie w planie finansowym funduszu<sup>43</sup>. Ustawa o finansach publicznych wskazuje tryb postępowania ze środkami w takiej sytuacji. Otóż są one wpłacane w trzech równych ratach na rachunek dochodów dysponenta części budżetowej sprawującego nadzór nad funduszem<sup>44</sup>. Natomiast ten dysponent informuje Ministra Finansów i dysponenta sprawującego nadzór nad jednostką realizującą cel o otrzymaniu środków i ich kwocie<sup>45</sup>. W przypadku, gdy powyższa kwota nie zostanie wykorzystana do końca roku bud-

---

<sup>40</sup> M a l i n o w s k a, W. M i s i ą g, dz. cyt., s. 199.

<sup>41</sup> Art. 29 ust. 6 ustawy o finansach publicznych z 2005.

<sup>42</sup> Tamże – art. 29 ust. 9.

<sup>43</sup> Tamże, art. 29 ust. 10.

<sup>44</sup> Tamże, art. 29 ust. 11.

<sup>45</sup> Tamże, art. 29 ust. 12.

żetowego, jednostka, która miała realizować cel wskazany w ustawie budżetowej, jest zobligowana zwrócić pozostałe środki w terminie do 15 stycznia roku kolejnego na rachunek funduszu celowego. Te działania dokonywane są także za wiedzą ministra finansów oraz dysponentów: nadzorującego fundusz i nadzorującego jednostkę mającą realizować określony cel<sup>46</sup>.

Należałoby się zastanowić nad tym, czy zmiany w zakresie określania kierunków wydatków dają możliwość bardziej elastycznego gospodarowania środkami czy też mogą być przedmiotem politycznych rozgrywek.

Z praktycznego punktu widzenia jest to oczywiście dodatkowa potencjalna możliwość bardziej efektywnego gospodarowania środkami publicznymi. Należy zauważyć także, że przyjęcie powyższych rozwiązań rozszerzyłoby istotnie zakres ustawy budżetowej, a tym samym zwiększyłoby zasadniczo kompetencje władzy ustawodawczej w zakresie publicznych środków finansowych kosztem części dotychczasowych kompetencji władzy wykonawczej. Rozwiązanie to znalazło nawet akceptację w środowisku finansowym; podkreślano bowiem, że powinno to sprzyjać ograniczeniu marnotrawstwa środków publicznych, wzmoczeniu kontroli parlamentu nad tymi środkami oraz zwiększeniu jawności finansów publicznych<sup>47</sup>.

Z teoretycznego i logicznego punktu widzenia natomiast konstrukcja ta stanowi „zamknięty krąg”. U podstaw powołania funduszy celowych leży potrzeba wydzielenia środków, aby je w sposób celowy na konkretne zadania wydatkować – żeby nie zginęły w budżecie wśród wielu innych ważnych zadań. Aby to finansowanie było efektywne, przyporządkowano konkretne dochody publiczne – także wyjąwszy je uprzednio z dochodów budżetowych. Po czym przy założeniu funkcjonowania powyższego modelu gospodarki pozabudżetowej (przypomnijmy, że chodzi tu tylko o fundusze nie dotowane z budżetu) zakłada się możliwość doraźnie w danym roku (co oczywiście nie znaczy, że może się to przerodzić w stałą praktykę) przejęcia części środków – przekazania ich poprzez budżet innej jednostce w celu realizacji zadań. Oznacza to więc powrót do gospodarki budżetowej. Parlament może więc corocznie o tym zdecydować. Jeszcze raz trzeba podkreślić, że być może z praktycznego punktu widzenia taka „furtka” jest niezbędna, ale po co w tej sytuacji tworzyć odrębne fundusze – wyłączając środki i zadania z budżetu?

---

<sup>46</sup> Tamże, art. 29 ust. 13.

<sup>47</sup> T. Augustyniak - Górna, *Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o finansach publicznych*, Druk Sejmowy, nr 1828.

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

Podobnie jak w poprzednim stanie prawnym, tak i w aktualnie obowiązujących regulacjach przewidziano, że gospodarka finansowa funduszy celowych jest prowadzona w oparciu o roczny plan finansowy<sup>48</sup>. Plan ten w odniesieniu do państwowych funduszy celowych jest częścią składową ustawy budżetowej<sup>49</sup>. W sensie formalnym plany funduszy celowych są ujęte w jednym z załączników do ustawy budżetowej. Plan każdego funduszu celowego stanowi odrębny element tego załącznika. Oznacza to, że plany funduszy celowych nie są ujmowane w zestawienia, które miałyby charakter zbiorczy. Ustawa o finansach publicznych stawia ograniczone wymagania co do treści tych planów. Dotyczy to wyodrębnienia stanu początkowego i stanu końcowego funduszu, w tym: środków pieniężnych, należności i zobowiązań; przychodów własnych; dotacji z budżetu państwa oraz innych jednostek sektora finansów publicznych; wydatków na realizację zadań, w tym wydatków na wynagrodzenia i składek należnych od wynagrodzeń<sup>50</sup>.

Obowiązek ujęcia w ustawie budżetowej planu finansowego danego funduszu nie jest uzależniony od faktu otrzymywania przez fundusz dotacji budżetowych. W związku z tym ustawa budżetowa powinna swym zakresem obejmować wszystkie fundusze. Nie powinny zaś znaleźć się w tej ustawie inne fundusze, które nie mogą być uznane za celowe w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Dodać należy, że obligatoryjnym elementem uzasadnienia do ustawy budżetowej jest omówienie projektowanych dochodów i wydatków państwowych funduszy celowych<sup>51</sup>. Na etapie kontroli wykonania budżetu – zarówno sejmowej, jak i Najwyższej Izby Kontroli – sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej powinno obejmować przychody i wydatki państwowych funduszy celowych<sup>52</sup>.

Z ustawy o finansach publicznych oraz ustaw powołujących fundusze celowe wynika, że szczegółowe kwestie dotyczące gospodarki finansowej poszczególnych funduszy są przedmiotem rozporządzeń wykonawczych.

---

<sup>48</sup> Art. 29 ust. 5 ustawy o finansach publicznych z 2005.

<sup>49</sup> Tamże, art. 99 ust. 2 pkt 2.

<sup>50</sup> Tamże, art. 100 ust. 4.

<sup>51</sup> Tamże, art. 124 pkt. 4 lit. b.

<sup>52</sup> Tamże, art. 158.

Regulacje prawne dotyczące funduszy samorządowych, co do których we wcześniej obowiązującej ustawie można było dostrzec wiele niekonsekwencji i niespójności, zostały zmienione. Przy czym zmiana jest właściwa, bowiem eliminuje nieścisłości. Aktualnie jednoznacznie stwierdza się, że plany finansowe funduszy celowych są częścią uchwały budżetowej<sup>53</sup>. Natomiast nie są elementem budżetu. W świetle powyższego należy bowiem uznać, że plan finansowy samorządowych funduszy celowych jest planem autonomicznym – samodzielnym wobec budżetu jednostki samorządu terytorialnego, choć są częścią składową uchwały budżetowej. Z wcześniej obowiązujących przepisów można było wysnuć przeciwny wniosek. Nie wynika z nich jednak wprost, że plany funduszy stanowią załącznik do uchwały budżetowej, należy zwrócić uwagę, że to istotny mankament regulacji.

Inną kwestią – zarówno poruszoną w poprzednim akcie prawnym, jak i w obecnym unormowaniu – jest możliwość dokonywania zmian w planie finansowym funduszu celowego.

W świetle ustawy o finansach publicznych z 1998 r. obowiązywała zasada bezwarunkowego zakazu dokonywania zmian w planach przychodów funduszy celowych. W sensie ścisłym zakaz ten dotyczył tylko strony przychodowej, nie odnosił się zaś do strony wydatkowej. Przeniesienia wydatków pomiędzy poszczególnymi pozycjami planu mogły być dokonywane przez „gestora funduszu” tylko po uzyskaniu zgody właściwego ministra nadzorującego państwowy fundusz celowy<sup>54</sup>. Te regulacje uprawniały nawet do postawienia tezy o odejściu od zasady dyrektywności, czyli mocy wiążącej wydatków, tak jak ma to miejsce w gospodarce budżetowej<sup>55</sup>.

W nowej ustawie o finansach publicznych zmodyfikowano omawianą regulację. Co prawda została podtrzymana zasada bezwarunkowego zakazu dokonywania zmian w planie przychodów państwowego funduszu celowego, ale nie znajduje owa zasada zastosowania w odniesieniu do dotacji z budżetu państwa. Oznacza to, że w zakresie dotacji zmiany mogą być dokonywane. Niestety, przepisy nie uszczegóławiają tej kwestii. Należy zatem postawić pytanie o tryb dokonywania tych zmian. Czy oznacza to, że następują one

---

<sup>53</sup> Tamże, art. 165 ust 4 oraz art. 184.

<sup>54</sup> Art. 99 ustawy o finansach publicznych z 1998; por. opracowanie przyjęte przez Radę Ministrów pt. *Analiza celowości działania państwowych funduszy celowych oraz agencji*, Druk Sejmowy, nr 1627. Odmienny pogląd wyrażają C. Kosikowski, Z. Szpringer (*Finanse publiczne, Komentarz do ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku*, Zielona Góra 2000, s. 231).

<sup>55</sup> Por art. 26 ustawy o finansach publicznych z 1998.

w miarę potrzeb? Czy jest to następstwo niewłaściwego gospodarowania środkami, braków w środkach ujawnionych w trakcie roku budżetowego, czy może decydują o nich uwarunkowania polityczne? I znów należy zauważyć, że jednoznaczna ocena tego rozwiązania nie jest możliwa. Z jednej bowiem strony stwarza możliwość bardziej elastycznego zarządzania środkami, z drugiej jest instrumentem, który może być wykorzystywany do doraźnych celów politycznych.

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

Podobnie jak w poprzednim stanie prawnym, także w aktualnej ustawie przewidziano możliwości dokonywania przeniesień wydatków pomiędzy poszczególnymi pozycjami planu przez dysponenta funduszu. Koniecznym wymaganiem, stawianym w nowych przepisach, jest nie tylko obligatoryjne uzyskanie zgody ministra nadzorującego fundusz (tak było i poprzednio), ale także uzyskanie uprzedniej zgody ministra finansów oraz pozytywnej opinii właściwej komisji sejmowej do spraw budżetu. Ta zmiana w moim przekonaniu ma spowodować zwiększenie kontroli z jednej strony władzy wykonawczej nadzorującej gospodarowanie środkami publicznymi, z drugiej zaś strony zapewniony jest nadzór parlamentarny. Oczywiście pewna elastyczność w zarządzaniu wydatkami funduszu jest konieczna, ale powinna pozostawać pod nadzorem, aby nie prowokować nierzetelnego lub niecelowego doraźnego dokonywania przesunięć wydatków.



## UWAGI KOŃCOWE

Jak wielokrotnie podkreślano, analiza statusu prawnego funduszy celowych w świetle przepisów polskiego prawa finansowego nie jest łatwa. Co więcej, oczekiwane zmiany w regulacjach prawnych nie klarują tej sytuacji. Choć przedstawiciele doktryny wysuwali liczne postulaty w tym zakresie, nie wszystkie zmiany dokonane pod ich wpływem budzą akceptację. Kontrowersje, jakie rodzą się na tle statusu prawnego funduszy, nie mają li tylko akademickiego charakteru, bowiem skutki prawne prowadzenia gospodarki finansowej i funkcjonowania funduszy celowych mają doniosłe znaczenie dla funkcjonowania wielu ważnych dziedzin w państwie, w gospodarce budżetowej itd.

Reasumując powyższe rozważania należy stwierdzić, że mimo dokonanych zmian pozostaje wiele kwestii nieuregulowanych lub polemicznych. Jak wskazano powyżej, niektóre ze zmian, choć teoretycznie zasługują na uznanie, to jednak w praktyce nie są realizowane.

Nasuwa się wniosek, że poniekąd część zmian wprowadzanych w odniesieniu do funduszy celowych miała służyć uelastycznieniu ich gospodarki finansowej, a także w ogólności gospodarowania środkami publicznymi. Ta elastyczność między innymi polega na tym, że dają możliwości wprowadzania modyfikacji w miarę potrzeb (zmiany wprowadzenie w planach funduszy celowych w corocznej ustawie budżetowej). Z drugiej jednak strony stwarza to pole do wykorzystywania funduszy dla potrzeb politycznych lub innych doraźnych celów.

Nie może jednocześnie ująć uwadze, że część zmian była niezbędna, spowodowała bowiem uporządkowanie regulacji prawnej. Do najbardziej kontrowersyjnych zmian autorka zalicza: zmianę „filozofii” w zakresie tworzenia funduszy, brak konsekwencji w praktyce stosowania prawa w odniesieniu do definicji funduszu (inne wnioski wynikają z definicji ustawowej, inne z analizy ustaw budżetowych), otwarcie możliwości powoływania nowych funduszy i powołanie kilkunastu nowych funduszy, możliwość zmiany przeznaczenia środków funduszu celowego na podstawie corocznej ustawy budżetowej nawet wbrew planowi finansowemu. W tym ostatnim przypadku zwraca uwagę fragmentaryczność i lakoniczność regulacji funduszu, sprzyjająca co prawda uelastycznieniu gospodarki finansowej, ale i jej upolitycznieniu. Na tle tych zmian pozostaje otwarte pytanie o problematykę – także szeroko dyskutowaną w kręgach polityczno-społecznych – kształtu

i funkcjonowania gospodarki pozabudżetowej. Szczególnie ważny jest tu kontekst przejrzystości finansów publicznych.

Na pozytywną ocenę zasługuje wprowadzenie kryteriów pozwalających na kwalifikację funduszy na celowe – w rozumieniu ustawy o finansach publicznych – i fundusze uregulowane w innych ustawach. Szkoda jednak, że brak tej konsekwencji w praktyce, gdyż wydaje się, że kryteria te jeszcze nie są brane pod uwagę w stosowaniu prawa.

Jak wyżej zaznaczono, ostateczna ocena wprowadzonych zmian nie może być jednoznaczna, gdyż obok niewątpliwie koniecznych modyfikacji ocenianych pozytywnie, nietrudno wychwycić te nie do zaakceptowania.

#### CHANGES IN THE LEGAL CHARACTER OF EARMARKED FUNDS

##### S u m m a r y

The article deals with earmarked funds. In the years 2004-2005 the legal regulations for earmarked funds were changed, and this fact had an impact on their legal status. The new definition of an earmarked fund makes it possible to create new funds. This regulation affected the legal character of earmarked funds, and expanded the choice of such funds by additional fifteen. The author analyses the grounds for this expansion with regard to demands to introduce order into public finances.

The new provisions further specify the issues of revenue and profitability of earmarked funds. These funds facilitate the management of financial assets as they can allocate their assets differently than it is stipulated in the financial plan, or they can amend the plan itself. Some modifications in the provisions relating to the legal status of the funds are there to clarify such status, and they should be deemed positive. However, it is still possible to use these financial instruments for political purposes, other than more efficient management of assets.

*Translated by Tomasz Pałkowski*

**Słowa kluczowe:** fundusze celowe, finanse publiczne, formy organizacyjno-prawne gospodarki budżetowej.

**Key words:** earmarked funds, public finances, organisational legal forms of budget management.