

Regulacje związane z określaniem maksymalnych limitów wydatków, o których mowa w art. 50 ust. 1a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

Tezy:

1. Właściwym umiejscowieniem regulacji związanych z określeniem maksymalnych limitów wydatków, o których mowa w art. 50 ust. 1a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), na poszczególne lata budżetowe są:
 - 1) w odniesieniu do projektu nowej ustawy — przepisy przejściowe do projektu ustawy;
 - 2) w odniesieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy — przepisy przejściowe do projektu ustawy o zmianie ustawy.
2. Przepis określający maksymalne limity wydatków budżetowych powinien być sformułowany poprzez wskazanie kwoty wydatków z podziałem na poszczególne lata budżetowe oraz budżet państwa, jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne oraz pozostałe jednostki sektora finansów publicznych. W przypadku gdy maksymalny limit wydatków jest określany np. dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, przepisy wskazujące te limity powinny być zamieszczane w odrębnych jednostkach redakcyjnych. W przepisach takich nie należy wskazywać konkretnych zadań, których skutkiem jest konieczność zwiększenia wydatków budżetowych.
3. Katalog rodzajów mechanizmów korygujących określony w art. 50 ust. 4 ustawy o finansach publicznych jest zamknięty, a więc mechanizmy projektowane bądź to w założeniach bądź też w projektach ustaw przyjmowanych przez Radę Ministrów powinny się mieścić w rodzajach mechanizmów określonych w art. 50 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.
4. Wskazywanie w założeniach bądź też w projekcie ustawy mechanizmów korygujących poprzez ogólne wskazanie ograniczenia lub odstępianie

od przeprowadzenia poszczególnych zadań, których wykonywanie jest związane z wdrożeniem do polskiego porządku prawnego regulacji prawa międzynarodowego lub prawa Unii Europejskiej, może w konsekwencji uniemożliwić zakładane jej przepisami wykonywanie zobowiązań międzynarodowych, w tym w szczególności wynikających z decyzji Rady Unii Europejskiej. Należy zauważyć, iż rezygnacja, z powodu ograniczeń budżetowych, z wykonywania zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego, a w szczególności umów ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, może prowadzić do stwierdzenia niezgodności projektowanych rozwiązań ustawowych z art. 9 i art. 91 ust. 2 Konstytucji RP. W konsekwencji należałoby w odniesieniu do takich obszarów nie stosować mechanizmów korygujących z uwagi na skutki powyżej wskazane bądź też dokonać stosownej kategoryzacji zadań przewidzianych ustawą, w obrębie których będą dopuszczalne, bez uszczerbku dla realizacji zobowiązań międzynarodowych, ograniczenia w wykonywaniu określonych zadań oraz ewentualnie określić kryteria limitowania określonych świadczeń bądź obniżania kosztów realizacji poszczególnych zadań.

5. Mechanizmy korygujące mogą być wprowadzane poprzez wskazywanie wprost w projekcie ustawy konkretnych działań, jakie należy podjąć w przypadku przekroczenia bądź zagrożenia przekroczenia maksymalnego limitu na dany rok, lub też poprzez określenie w przypadku świadczeń wynikających z danego projektu ustawy ogólnej zasady umożliwiającej ograniczenie wysokości tych świadczeń do limitu wskazanego w projekcie ustawy. Konkretna wysokość danego świadczenia może wynikać wtedy z aktu wykonawczego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Przykłady:

U S T A W A

z dnia 2011 r.

o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw

Art. 20. 1. Limit wydatków jednostek sektora finansów publicznych na okres 10 lat wykonywania niniejszej ustawy, w zakresie wydatków budżetu państwa, wynosi:

- 1) w roku 2011 — 9 836 tys. zł;
- 2) w roku 2012 — 10 022 tys. zł;
- 3) w roku 2013 — 10 330 tys. zł;
- 4) w roku 2014 — 10 770 tys. zł;
- 5) w roku 2015 — 11 240 tys. zł;
- 6) w roku 2016 — 11 690 tys. zł;
- 7) w roku 2017 — 12 198 tys. zł;
- 8) w roku 2018 — 12 719 tys. zł;
- 9) w roku 2019 — 13 254 tys. zł;
- 10) w roku 2020 — 13 801 tys. zł.

2. Organem monitorującym wykorzystanie limitów wydatków określonych w ust. 1 jest minister właściwy do spraw finansów publicznych.

3. W przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy limitu wydatków określonego w ust. 1 stosuje się mechanizm korygujący polegający na zmniejszeniu, nie więcej jednak niż o 50 %, miesięcznego wynagrodzenia ryczałtowego, o którym mowa w art. 65 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

4. Minister właściwy do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, określa wysokość zmniejszonych miesięcznych wynagrodzeń ryczałtowych przysługujących osobom pełniącym funkcje w organach właściwych w sprawach o naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz okres, w którym te wynagrodzenia przysługują w zmniejszonej wysokości, biorąc pod uwagę zapewnienie właściwego funkcjonowania tych organów.

U S T A W A

z dnia 2011 r.
o usługach płatniczych

Art. 180. 1. Maksymalny limit wydatków budżetu państwa na lata 2011–2020 wynosi 73 010,73 tys. złotych, z tym że w roku:

- 1) 2011 — 6 150 tys. zł;
- 2) 2012 — 6 396 tys. zł;
- 3) 2013 — 6 632,65 tys. zł;
- 4) 2014 — 6 891,33 tys. zł;
- 5) 2015 — 7 166,98 tys. zł;
- 6) 2016 — 7 432,16 tys. zł;

- 7) 2017 — 7 692,28 tys. zł;
- 8) 2018 — 7 953,82 tys. zł;
- 9) 2019 — 8 216,30 tys. zł;
- 10) 2020 — 8 479,22 tys. zł.

2. W przypadku zagrożenia przekroczenia limitu wydatków, o którym mowa w ust. 1, na dany rok budżetowy zostanie zastosowany mechanizm korygujący polegający na:

- 1) ograniczeniu kosztów rzeczowych Urzędu KNF związanych z realizacją zadań wynikających ze sprawowania nadzoru nad instytucjami płatniczymi i biurami usług płatniczych lub
- 2) racjonalizacji częstotliwości wykonywania czynności w ramach nadzoru sprawowanego przez KNF nad instytucjami płatniczymi i biurami usług płatniczych.

3. Organem właściwym do wdrożenia mechanizmu korygującego, o którym mowa w ust. 2, jest odpowiednio KNF i Urząd KNF.

4. Organem właściwym do monitorowania wykorzystania limitu wydatków, o którym mowa w ust. 1, jest minister właściwy do spraw instytucji finansowych.

OBJAŚNIENIE:

Z dniem 1 stycznia 2011 r. do ustawy o finansach publicznych zostały wprowadzone regulacje związane z określaniem maksymalnych limitów wydatków, o których mowa w art. 50 ust. 1a ustawy o finansach publicznych. **Wprowadzają one obowiązek wyłącznie w stosunku do projektów ustaw przyjmowanych przez Radę Ministrów**, których skutkiem finansowym może być zmiana poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, określania w treści projektu maksymalnego limitu tych wydatków wyrażonego kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku, poczynając od pierwszego planowego wejścia w życie ustawy, w podziale na budżet państwa, jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne oraz pozostałe jednostki sektora finansów publicznych. Projekt ustawy ma zawierać również:

- 1) mechanizmy korygujące w przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków, których rodzaje zostały określone w art. 50 ust. 4 ustawy o finansach publicznych,

- 2) określenie właściwego organu, który będzie monitorował wykorzystanie limitu wydatków na wykonanie zadania publicznego przez jednostki sektora finansów publicznych oraz będzie odpowiadał za wdrożenie mechanizmów korygujących.

Katalog mechanizmów korygujących określony w art. 50 ust. 4 ustawy o finansach publicznych jest zamknięty, a więc jak wskazano w tezie czwartej, mechanizmy projektowane w ustawie powinny się mieścić w tymże katalogu. Należy jednak podkreślić, że nie wyłącza to możliwości ewentualnego ukształtowania w projekcie ustawy innych rozwiązań, określających sposób ograniczania realizacji zadań, na które zostały określone maksymalne limity wydatków. Jednakże dopuszczalność takiego rozwiązania wymaga pogłębionej analizy przez ustawodawcę z uwagi na to, że ustawa o finansach publicznych stanowi ustawę o charakterze systemowym w zakresie w niej określonym. Wprowadzanie więc wyjątków od zasad określonych w ustawie o finansach publicznych w projekcie odrębnej ustawy powinno być zatem stosowane wyjątkowo.

Projekt ustawy ma zawierać określenie maksymalnych limitów wydatków budżetowych również w odniesieniu do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, o ile jest taka konieczność. Powinny więc mieć zastosowanie również regulacje związane z określeniem organu monitorującego i mechanizmów korygujących. Wątpliwe jest jednak wskazywanie w tym obszarze organu monitorującego z uwagi na konstytucyjne zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego. Określanie również mechanizmów korygujących, za które ma odpowiadać organ monitorujący, może się okazać przy praktycznym wykonywaniu tego obowiązku niemożliwe do zweryfikowania w zakresie ewentualnego zagrożenia przekroczenia maksymalnego limitu, gdyż maksymalny limit wydatków będzie wskazywał globalną kwotę tych wydatków w odniesieniu do budżetów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Należałoby zatem przyjąć, że nie jest możliwe określenie organu monitorującego taki limit jak również stworzenie „wykonalnych” mechanizmów korygujących w odniesieniu do budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

Przepis art. 50 ust. 1a ustawy o finansach publicznych jednoznacznie wskazuje, że regulacje związane z określaniem maksymalnych limitów wydatków mają zastosowanie do projektów ustaw przyjmowanych przez Radę Ministrów. Niemniej jednak należy przyjąć, że regulacje te powinny mieć również zastosowanie do założeń do projektu ustawy, gdyż w założeniach dokonuje się rozstrzygnięć niezbędnych następnie do sporządzenia projektu ustawy. Z tego też względu założenia do projektu ustawy powinny określać maksymalny limit wydatków

oraz rodzaj mechanizmu korygującego, jaki będzie zastosowany, jak również organ monitorujący, który będzie monitorował wykorzystanie tego limitu i odpowiadał za wdrożenie mechanizmu korygującego.

Opracowała **Monika Salamończyk**
Dyrektor Departamentu Prawa Gospodarczego RCL