

FUNDUSZ POMOCY ORAZ FUNDUSZ PRZECIWDZIAŁANIA COVID-19 A ZASADA ZUPEŁNOŚCI BUDŻETU

The Aid Fund and the COVID-19 Counteracting Fund and the principle of completeness of the budget

ABSTRACT

This article raises the issue of the Aid Fund and the COVID-19 Counteracting Fund, and also the principle of completeness of the budget. The Covid-19 Counteracting Fund was created in connection with the prevailing pandemic of the SARS-COV-2 virus and was designed to fight the effects of pandemic as a special fund, and the Aid Fund was designed to help immigrants from Ukraine who lost their houses because of war. The article presented the topic of both these funds in terms of the principle of budget completeness. To sum up, both of the funds realize the principle of completeness of the budget.

Keywords: COVID-19 Counteracting Fund, Aid Fund, budget

1. UWAGI WSTĘPNE

Zasada zupełności budżetu wynika z artykułu 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który wskazuje, że budżet państwa jest podstawą gospodarki finansowej¹⁵⁹. Zasada zupełności budżetu zwana również zasadą powszechności, a także zasadą konsolidacji finansów publicznych, postuluje, aby całość dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów objęta była właściwym budżetem. Zgodnie z tą zasadą budżet powinien obejmować całość działalności finansowej państwa lub odpowiednio jednostek samorządu terytorialnego bądź innych związków prawa publicznego. Zasada ta wyraża konieczność konsolidacji finansów publicznych w budżecie państwa oraz budżetach jednostek samorządu terytorialnego, czyli objęcia wszystkich dochodów, wydatków, przychodów oraz rozchodów w jednym planie finansowym, zwanym budżetem państwa bądź budżetem jednostki samorządu terytorialnego. Zasada zupełności budżetu pozbawia możliwości rozliczania się z właściwym budżetem. Wyklucza ona również przekazywanie do budżetu nadwyżki środków finansowych lub pokrywania deficytu kierowanej przez niego jednostki¹⁶⁰.

Analizując zatem problem badawczy Funduszu Pomocy oraz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 a zasady zupełności budżetu, należy zatem podkreślić, że oba te fundusze nie realizują w pełni zasady zupełności budżetu. Celem niniejszej pracy, dążąc do udowodnienia powyższej tezy, jest przybliżenie tematyki dotyczącej obu tych Funduszy, przedstawienie podstaw prawnych funkcjonowania, pierwotnego i aktualnego statusu prawnego jednego z tych Funduszy, źródeł finansowania oraz celów, na jakie są przeznaczane środki z nich pochodzące, z uwzględnieniem pochodzenia i celów tych Funduszy, planów finansowych, ujmowania dochodów oraz wydatków. Zgłębienie tej materii umożliwi bliższe poznanie specyfiki oraz regulacji prawnych dotyczących obu tych instytucji pod kątem zasady zupełności budżetu.

2. PODSTAWA PRAWNA FUNKCJONOWANIA ORAZ CELE FUNDUSZU POMOCY ORAZ FUNDUSZU PRZECIWDZIAŁANIA COVID-19

Fundusz Pomocy został utworzony na mocy specjalnej ustawy z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, aby zapobiec kryzysowi humanitarnemu spowodowanemu inwazją Rosji na Ukrainę. Celem Funduszu Pomocy jest zapewnienie finansowania i współfi-

¹⁵⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483)

¹⁶⁰ A. Hanusz, *Prawo finansowe*, Warszawa 2022, s. 114.

nansowania wsparcia dla Ukrainy, w szczególności obywateli Ukrainy dotkniętych konfliktem zbrojnym. Zadania finansowane z Funduszu mogą być realizowane zarówno na terenie Polski, jak i poza jej granicami. Ustawa, na mocy której utworzono Fundusz Pomocy, nie określa ram czasowych jego funkcjonowania, jednak zapewne będzie to zależało od czasu trwającego kryzysu¹⁶¹. Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 został utworzony na mocy artykułu 65 ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw. Ustawa powołująca Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 nie określa ram czasowych jego funkcjonowania. Okres ten będzie uzależniony od sytuacji epidemiologicznej w kraju oraz jej wpływu na gospodarkę i sektor finansów publicznych. Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 ma na celu zapewnienie środków finansowych niezbędnych do wspierania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19¹⁶².

3. PIERWOTNY I AKTUALNY STATUS PRAWNY FUNDUSZU PRZECIWDZIAŁANIA COVID-19

W pierwotnym tekście ustawy z dnia 31 marca 2020 roku 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 utworzono państwowy fundusz celowy pod nazwą: Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 jako formułę finansowo prawną dla zapewnienia środków finansowych niezbędnych do finansowania zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Ustawa powołująca Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 przewidywała w zasadzie wszystkie elementy wymagane dla utworzenia i działalności typowego funduszu celowego. Jako dysponent Funduszu został wskazany Prezes Rady Ministrów, który mógł upoważnić do dysponowania Funduszem dysponenta części budżetowej lub ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, określając jednocześnie zakres tego upoważnienia. Obsługę bankową Funduszu prowadzić miał Bank Gospodarstwa Krajowego, na zasadach określonych w umowie z dysponentem Funduszu. Określone zostały przychody funduszu, które

¹⁶¹ Zob. [https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-pomocy/\(02.01.2023\)](https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-pomocy/(02.01.2023)).

¹⁶² Więcej na ten temat: [https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-przeciwdzialania-covid-19/\(02.01.2023\)](https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-przeciwdzialania-covid-19/(02.01.2023)).

bez wątpliwości zaliczane są do środków publicznych w świetle ustawy o finansach publicznych. Środki Funduszu przeznaczane miały być na bardzo szeroko, a jednocześnie ogólnie sformułowane działania, czyli finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, a także na wypłatę wynagrodzenia dla Banku za prowadzenie obsługi bankowej. Co istotne, wsparcie ze środków Funduszu w założeniu miało być udzielane przez dysponenta Funduszu na podstawie jego pisemnej dyspozycji, przy czym nie mogło przybrać formy dotacji w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Środki dla poszczególnych dysponentów miały być gromadzone na wyodrębnionych subkontach Funduszu. Dysponent Funduszu, czyli Premier na podstawie porozumienia z dysponentem danej części budżetowej określać miał sposób i terminy przekazywania, rozliczania, zwrotu środków oraz ich sprawozdawczości. Wsparcie ze środków Funduszu miało być udzielone jednostkom sektora finansów publicznych oraz jednostkom spoza tego sektora. W pierwotnym brzmieniu przepisów obowiązywało rozwiązanie, zgodnie z którym państwowe jednostki budżetowe i jednostki samorządu terytorialnego miały gromadzić środki z Funduszu na wydzielonym rachunku dochodów, a następnie przeznaczać je na wydatki związane z przeciwdziałaniem COVID-19 w ramach planu finansowego tego rachunku. Dysponowanie środkami oraz opracowywanie planu finansowego dla rachunku odnoszącego się do samorządowych jednostek budżetowych należeć miało do wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zarządu powiatu lub zarządu samorządu województwa, który po zakończeniu miał przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informację o wykonaniu planu finansowego rachunku. Z uwagi na powiązania gospodarki funduszowej z budżetem i ustawą budżetową, tak jak przewiduje ustawa o finansach publicznych, nałożono na dysponenta Funduszu obowiązek sporządzenia projektu planu finansowego Funduszu na rok 2020 w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Projekt planu miał podlegać uzgodnieniu z Ministrem Finansów w terminie 10 dni roboczych od dnia jego przekazania przez dysponenta Funduszu. Taki status prawny obowiązywał od 31 marca 2020 do 17 kwietnia 2020 roku¹⁶³.

Aktualny status Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 jest wynikiem nie tylko istotnej zmiany wprowadzonej ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 roku o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, ale

¹⁶³ B. Kucia-Guściora, *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 – antidotum finansowe na czas pandemii*, red. W. Miemieć, Wrocław, 2020, s. 3 i n.

też trzech kolejnych zmian dokonanych w ciągu 2020 roku. Najważniejszą zmianą dotyczącą Funduszu było wycofanie się z nadania mu statusu państwowego funduszu celowego. Ponadto Fundusz tworzony jest w Banku Gospodarstwa Krajowego. Rezygnacja z formuły państwowego funduszu celowego oznacza, że Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 nie jest państwowym funduszem celowym. Analiza przepisów odnoszących się do jednostek sektora finansów publicznych uregulowanych w ustawie o finansach publicznych nie pozwala na zakwalifikowanie tego Funduszu do żadnej z wymienionych w tej ustawie form organizacyjno-prawnych. Nadto utworzenie go w Banku Gospodarstwa Krajowego co prawda mieści się w zadaniach Banku Gospodarstwa Krajowego, ale skutkuje wyłączeniem tego Funduszu z sektora finansów publicznych ze wszystkimi tego zabiegu konsekwencjami. Tym bardziej, że Bank Gospodarstwa Krajowego nie jest zaliczany do sektora finansów publicznych. Cel, dla którego został powołany nie uległ zmianie oraz został on wspomniany wyżej. Zmiana statusu wymusiła także rezygnację z posługiwania się pojęciem dysponenta Funduszu, chociaż priorytetową rolę w zakresie wpływu na funkcjonowanie Funduszu ustawa nadal przyznaje Prezesowi Rady Ministrów, który między innymi zawierając umowę z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, czyli podmiotem zarządzającym gospodarką finansową Funduszu, staje się stroną umowy. Bank Gospodarstwa Krajowego sporządza plan finansowy. Oprócz tego pełni obowiązki sprawozdawcze, przedstawiając Prezesowi Rady Ministrów do dnia 15 kwietnia danego roku bilans oraz rachunek zysków i strat za rok poprzedni¹⁶⁴.

4. ŹRÓDŁA FINANSOWANIA ORAZ PRZEZNACZENIE ŚRODKÓW POCHODZĄCYCH Z FUNDUSZY

Środki finansowe Funduszu Pomocy pochodzą z: wpłat jednostek sektora finansów publicznych, z wyłączeniem samorządowych osób prawnych, środków unijnych, które za zgodą Komisji Europejskiej mogą być przeznaczone na wsparcie realizacji zadań, wpłat z budżetu państwa, wpływów ze skarbowych papierów wartościowych przekazywanych do Funduszu przez Ministra Finansów, obligacji wyemitowanych przez BGK, innych przychodów, w tym darowizn¹⁶⁵. Środki finansowe Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 pochodzą z kilku źródeł, są to: wpłaty środków pieniężnych

¹⁶⁴ B. Kucia-Guściora, *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 – antidotum finansowe na czas pandemii*, red. W. Miemiec, Wrocław, 2020, s. 10 i n.

¹⁶⁵ <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-pomocy/> (03.01.2023 r.)

ściśle określonych jednostek sektora finansów publicznych, z wyłączeniem samorządowych osób prawnych, środki pochodzące z budżetu UE, środki pochodzące zarówno z wpłat z budżetu państwa, jak też z budżetu środków europejskich, wpływy ze skarbowych papierów wartościowych¹⁶⁶. Jednak najważniejsze, a zarazem odrębne źródło przychodów stanowią korona obligacje, czyli obligacje emitowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz obligacje skarbowe specjalnie wyemitowane i przekazane przez Ministra Finansów¹⁶⁷. Warto zauważyć, że środki pochodzące z budżetu państwa w tych obu przypadkach stanowią jedno ze źródeł przychodów, ale nie jedynie. Przy czym wpływy od kwietnia do grudnia 2020 roku na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 wyniosły łącznie 110 420,4 milionów złotych, a wpływy z budżetu państwa stanowiły 9567,5 milionów złotych¹⁶⁸.

Środki pochodzące z Funduszu Pomocy są przeznaczane na wsparcie uchodźców z Ukrainy, którzy znaleźli schronienie w Polsce, ale także związane z tym: udzielanie pożyczek, zwrot Bankowi Gospodarstwa Krajowego środków wraz z wynagrodzeniem w wysokości ustalonej z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych czy też zwrot wydatków lub kosztów poniesionych na realizację zadań. Wpłaty ze środków Funduszu są realizowane na podstawie dyspozycji wypłaty składanej do Banku Gospodarstwa Krajowego przez Prezesa Rady Ministrów. Finansowanie lub dofinansowanie ze środków Funduszu może być udzielone jednostkom sektora finansów publicznych oraz jednostkom spoza tego sektora. Państwowe jednostki budżetowe i jednostki samorządu terytorialnego gromadzą środki z Funduszu na wydzielonym rachunku dochodów i przeznaczają na wydatki w ramach planu finansowego tego rachunku. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu oraz zarząd województwa dysponują środkami oraz opracowują plan finansowy dla rachunku, gdzie znajdują się dochody i wydatki na dany rok. Jednostki sektora finansów publicznych, w tym również jednostki podległe i nadzorowane przez te jednostki, realizujące zadania Funduszu, w terminie 15 dni od dnia upływu każdego kwartału danego roku, informują dysponenta części budżetowej, od którego otrzymały środki z Funduszu, lub Prezesa Rady Ministrów, w przypadku gdy środki otrzymały od niego, o wysokości niewykorzy-

¹⁶⁶ B. Kucia-Guścióra, *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 – antidotum finansowe na czas pandemii*, red. W. Miemiec, Wrocław, 2020, s. 14.

¹⁶⁷ K. Hajder, *Konsekwencje pandemii COVID-19: świat i gospodarka*, red. M. Kacperska, Ł. Donaj, Poznań, 2020, s. 27.

¹⁶⁸ <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24240.pdf> (03.01.2023)

stanych środków pochodzących z Funduszu według stanu na koniec każdego kwartału. Dysponent części budżetowej przekazuje informację Prezesowi Rady Ministrów, w terminie 10 dni od jej otrzymania. W terminie wskazanym przez Prezesa Rady Ministrów, jednostki zwracają niewykorzystane środki na rachunek Funduszu¹⁶⁹. W przypadku środków pochodzących z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 są one przeznaczane na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 oraz zwrot wydatków poniesionych na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Co więcej, Prezes Rady Ministrów może nakazać Bankowi Gospodarstwa Krajowego zwrócić z Funduszu niewykorzystane w całości albo w części środki pieniężne tym jednostkom, które dokonały ich wpłaty, z wyłączeniem wpłat z budżetu państwa. Można dojść w ten sposób do pewnych wniosków, że ewentualna nadwyżka środków finansowych pochodzących z tych Funduszy nie jest zwracana bezpośrednio do budżetu państwa, ale odpowiednio na rachunek Funduszu bądź jednostkom, które dokonały wpłaty, z wyłączeniem budżetu państwa, co jest sprzeczne z zasadą zupełności budżetu.

5. UWAGI KOŃCOWE

Podsumowując, należy wskazać, że w aktualnym stanie prawnym zarówno Fundusz Pomocy, jak i Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 nie są państwowymi funduszami celowymi. Ich sposób działania jest niemalże identyczny, funkcjonują na podstawie planu finansowego, w którym są ujmowane dochody i wydatki. Jednak prawie całość przychodów tych Funduszy przeznaczana jest na jego wydatki, w roku 2020 wydatki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 stanowiły 84 procent przychodów¹⁷⁰. Nie można też powiedzieć, że realizują zasadę zupełności lub prowadzą którąś z metod wyróżnianych w ramach tej zasady – gospodarkę budżetową netto oraz brutto. Bardziej można się przychylić wobec gospodarki pozabudżetowej, gdyż pierwotnie Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 był państwowym funduszem celowym, który prowadził taką gospodarkę. Jak wyżej zostało wspomniane, wpływy z budżetu państwa stanowią tylko część przychodów obu Funduszy, a ewentualna nadwyżka środków finansowych nie jest przekazywana do budżetu państwa. Można bowiem dostrzec, że dochody i wydatki Funduszu Pomocy są objęte planem finansowym budżetu jednostek

¹⁶⁹ Ustawa z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. 2022, poz.583).

¹⁷⁰ <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24240.pdf> (03.01.2023).

samorządu terytorialnego, nie zaś budżetu państwa, z którego środków są finansowane¹⁷¹. Stanowi to sprzeczność z zasadą zupełności budżetu. *De lege ferenda* postulować należy, żeby udzielane środki miały charakter pożyczkowy, a nie dotacyjny, tak jak jest obecnie. Pozyskanie środków o charakterze zwrotnym do budżetu państwa umożliwiłoby bowiem w przyszłości spłatę powstałego długu obligacyjnego.

BIBLIOGRAFIA

1. Hajder K., *Konsekwencje pandemii COVID-19: świat i gospodarka*, red. M. Kacperska, Ł. Donaj, Poznań, 2020.
2. Hanusz A., *Prawo finansowe*, Warszawa 2022.
3. <https://rio.gov.pl/139/komunikat-kr-rio-o-ujmowaniu-w-budzecie-srodkow-z-funduszu-pomocowego-na-podstawie-ustawy-z-dnia-12-marca-2022-r-o-pomocy-obywatelom-ukrainy-w-zwiazku-z-konfliktem-zbrojnym-na-terytorium-tego-panstwa.html> (05.01.2023 r.).
4. <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-pomocy/> (02.01.2023 r.).
5. <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-pomocy/> (03.01.2023 r.).
6. [https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-przeciwdzialania-covid-19/\(02.01.2023r.\)](https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-przeciwdzialania-covid-19/(02.01.2023r.)).
7. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24240.pdf> (03.01.2023 r.).
8. Kucia-Guściora B., *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 – antidotum finansowe na czas pandemii*, red. W. Miemieć, Wrocław, 2020.

¹⁷¹ <https://rio.gov.pl/139/komunikat-kr-rio-o-ujmowaniu-w-budzecie-srodkow-z-funduszu-pomocowego-na-podstawie-ustawy-z-dnia-12-marca-2022-r-o-pomocy-obywatelom-ukrainy-w-zwiazku-z-konfliktem-zbrojnym-na-terytorium-tego-panstwa.html> (05.01.2023)