

STATUS PRAWNY FUNDUSZU PRZECIWDZIAŁANIA COVID-19

Legal status of The COVID-19 Counteracting Fund

ABSTRACT

This article raises the issue of the Covid-19 Counteracting Fund. The subject is focused on the legal status of this fund. 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. However, over time, this legal status was modified, and the fund's purpose and the means used for this purpose and their purpose were changed. The text presents the creation and characteristics of the discussed fund and was opposed to the special fund.

Keywords: Covid-19 Counteracting Fund, special fund, legal status

1. UWAGI WSTĘPNE

Pandemia COVID-19 zmusiła ustawodawcę do wprowadzania licznych rozwiązań problemów, z którymi dotychczas się nie mierzone. Patrząc na działania organów kształtujących porządek prawny, z pozoru można zaobserwować wiele prawniczych aberracji. Jednak przy bardziej wnikliwej analizie można dojść do wniosku, że obecne praktyki w większości nie odbiegają szczególnie od dotychczasowych rozwiązań, a są jedynie skumulowaniem działań współczesnego prawa i skondensowaniem cech

współczesnej legislacji³³. Nie zmienia to faktu, że powstały również nowe formy organizacyjne, których status prawny nie został wprost wyrażony. Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 jest jedną z takich form.

Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 powstał na podstawie 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 ustaw³⁴. Jego celem jest finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Przez przeciwdziałanie COVID-19 należy rozumieć wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2, zwanej COVID-19, zgodnie z definicją zawartą w ustawie z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³⁵. Tezą niniejszego artykułu jest twierdzenie, że Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, pomimo istniejących podobieństw nie może zostać zakwalifikowany do państwowych funduszy celowych. Sama nazwa i stosunkowo niedługi czas istnienia tej formy organizacyjnej mogą spowodować problemy z oznaczeniem jego statusu prawnego. Celem artykułu jest próba przybliżenia tego statusu, wykazanie różnic pomiędzy wskazanym Funduszem a państwowym funduszem celowym i wytłumaczenie, dlaczego Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 nim nie jest. Temat pracy może zainteresować wiele osób z powodu jego aktualności, obecności poruszanych zagadnień w różnych obszarach, a także z powodu zmieniających się przepisów i zawłości omawianych kwestii.

2. UWARUNKOWANIA PRAWNE PAŃSTWOWEGO FUNDUSZU CELOWEGO

W celu porównania charakteru Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 do państwowego funduszu celowego, należy najpierw przedstawić jego cechy. Zgodnie

³³ K. Koźmiński, J. Rudnicki, *Doświadczenia doby COVID a tendencje rozwojowe współczesnego prawa*, broszura XXII Konferencji wydziałowej WPIA UW „Prawo w czasie pandemii Covid-19” 2021, s. 10.

³⁴ Art. 65 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 (Dz. U. z 2020, poz. 568 ze zm.).

³⁵ Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020, poz. 374, 567 i 568).

z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, państwowy fundusz celowy należy do sektora finansów publicznych, jest tworzony na podstawie odrębnej ustawy, jego przychody pochodzą ze środków publicznych, a koszty ponoszone są na realizację wyodrębnionych zadań państwowych³⁶. Ustawa o finansach publicznych nie reguluje w sposób szczegółowy kwestii źródeł przychodów funduszy celowych ani kosztów ich działalności. Aktem szczegółowo odnoszącym się do tego zagadnienia jest ustawa tworząca dany fundusz celowy³⁷.

Państwowy fundusz celowy nie ma osobowości prawnej, ale stanowi wyodrębniony rachunek bankowy którym dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz albo inny organ wskazany w tej ustawie. Fundusze, których jedynym źródłem przychodów, z wyłączeniem odsetek od rachunku bankowego i darowizn, jest dotacja z budżetu państwa, nie są zaliczane do państwowych funduszy celowych. Co więcej, państwowy fundusz celowy prowadzi gospodarkę pozabudżetową, a więc nie rozlicza się z budżetem państwa ani metodą brutto, ani metodą netto³⁸. Podstawą gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego jest roczny plan finansowy, w którym mogą być dokonywane zmiany polegające na zwiększeniu prognozowanych przychodów i odpowiednich kosztów, jednak zmiany te nie mogą powodować zwiększenia dotacji z budżetu państwa. Zwiększenie przychodów w pierwszej kolejności przeznacza się na spłatę zobowiązań wymagalnych, w tym kredytów i pożyczek, jeśli państwowy fundusz celowy je posiada. Odpowiedni minister albo inny organ dysponujący państwowym funduszem celowym musi uzyskać zgodę Ministra Finansów i opinię sejmowej komisji do spraw budżetu, aby dokonać zmiany planu finansowego. Ustawa wskazuje miejsce ujmowania tych planów w załączniku do ustawy budżetowej dla każdego funduszu oddzielnie. Wyodrębnia się w nich: stan początkowy i końcowy środków pieniężnych, należności i zobowiązań, przychody własne, dotacje z budżetu państwa oraz innych jednostek sektora finansów publicznych, koszty na realizację zadań, w tym koszty wynagrodzeń i składek naliczanych od wynagrodzeń i zadania finansowane ze środków funduszu³⁹. Ze środków państwowego funduszu celowego mogą być udzielane pożyczki jednostkom samorządu terytorialnego, jeżeli ustawa tworząca fundusz

³⁶ Art. 9 pkt 7 i art. 29 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2019, poz. 869 ze zm.), dalej jako: u.f.p.

³⁷ B. Kucia-Guściora, *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 – antidotum finansowe na czas pandemii*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2020, nr 1.

³⁸ A. Hanusz (red.), *Prawo finansowe. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2019, s. 72.

³⁹ Art. 123 ust. 2 u.f.p.

tak stanowi, co oznacza, że państwowy fundusz celowy ma zdolność prawną w zakresie prawa finansowego⁴⁰. Przykładami tego typu funduszy są: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej i Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych.

3. FUNDUSZ PRZECIWDZIAŁANIA COVID-19

Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 początkowo został utworzony jako państwowy fundusz celowy, którego obsługę bankową prowadził Bank Gospodarstwa Krajowego, a dysponentem był Prezes Rady Ministrów. Jednak, mimo że spełniono w zasadzie wszystkie elementy wymagane dla utworzenia i działalności państwowego funduszu celowego, już 16 kwietnia 2020 roku ustawą o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2⁴¹ doszło do istotnej zmiany – wycofano się z nazywania Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 państwowym funduszem celowym. „[...] warunkiem *sine qua non* uznania danej formy organizacyjno-prawnej zaliczanej do sektora finansów publicznych jako państwowy fundusz celowy jest wskazanie *expressis verbis* tego statusu”⁴². Co oznacza, że przez usunięcie informacji o pełnieniu funkcji państwowego funduszu celowego, Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 przestał nim być, mimo że nazwa „Fundusz” pozostała.

Ustawa wprowadzająca Fundusz⁴³ przechodziła liczne zmiany i nieustannie podlega różnym modyfikacjom. Samo przeznaczenie środków Funduszu zostało w art. 65 ust. 5 ustawy w okresie zaledwie roku poszerzone z czterech do czternastu punktów. Zgodnie z art. 65 tej ustawy w Banku Gospodarstwa Krajowego utworzono Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, a Prezes Rady Ministrów zawiera z BGK umowę określającą w szczególności zasady dokonywania wypłat ze środków Funduszu. Wypłaty te są realizowane na podstawie dyspozycji wypłaty składanej do BGK przez Prezesa Rady Ministrów lub upoważnionego dysponenta części budżetowej lub ministra kierującego określonym działem administracji rządowej⁴⁴. Środki Funduszu Przeciwi-

⁴⁰ A. Hanusz (red.), *op. cit.*, s. 73.

⁴¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 roku o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020, poz. 695).

⁴² B. Kucia-Guściora, *op. cit.*, s. 36.

⁴³ Ustawa 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 (Dz. U. z 2020, poz. 568 ze zm.).

⁴⁴ Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 945, 1248, 1696 i 2170 oraz z 2020 r. poz. 284).

działania COVID-19 pochodzą po pierwsze z wpłat środków pieniężnych agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i zarządzanych przez niego funduszy, Kasy Rolniczej Ubezpieczenia Społecznego i funduszy zarządzanych przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i innych państwowych lub samorządowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego. Po drugie, pochodzą ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, które za zgodą Komisji Europejskiej mogą zostać przeznaczone na wsparcie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Oprócz tego, są to środki z wpłat z budżetu państwa, w tym budżetu środków europejskich, wpływów ze skarbowych papierów wartościowych, środków z zaciągniętych kredytów lub wyemitowanych obligacji oraz innych przychodów.

Wymienione wyżej przychody stanowią środki publiczne, więc przy dysponowaniu nimi powinno się stosować ustawę o finansach publicznych⁴⁵. Środki te przeznacza się na finansowanie lub dofinansowanie, a także zwrot wydatków realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 od dnia utworzenia Funduszu, również w przypadku, gdy ustawa lub przepisy odrębne przewidują finansowanie tego rodzaju zadań z budżetu państwa. Środki można przeznaczyć też na wykup i zapłatę odsetek od obligacji oraz pokrycie kosztów ich emisji, a także na zwrot Bankowi Gospodarstwa Krajowego środków wraz z wynagrodzeniem w wysokości ustalonej z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. W okresie ostatniego roku poszerzono również zakres przeznaczenia środków Funduszu o między innymi udzielanie pożyczek, wypłaty i obsługę dodatku węglowego, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym⁴⁶, wypłaty rekompensat, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych⁴⁷, czy też wypłaty i obsługę refundacji podatku VAT,

⁴⁵ Art. 4 ust. 1 pkt 2 u.f.p.

⁴⁶ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 roku o dodatku węglowym (Dz. U. 2022 poz. 1692).

⁴⁷ Ustawa z dnia 27 października 2022 roku o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych (Dz. U. 2022 poz. 2236).

o której mowa w art. 18 ustawy z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu⁴⁸. Co więcej, ze środków Funduszu dokonuje się wypłaty wynagrodzenia prowizyjnego przysługującego Bankowi Gospodarstwa Krajowego.

4. KONSEKWENCJE ZMIAN W USTAWIE

Jak wspomniano wyżej, głównym powodem, dla którego nie można zakwalifikować Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 do funduszy celowych jest nienazwanie go nim w ustawie. Zmiana statusu Funduszu spowodowała, że Bank Gospodarstwa Krajowego stał się podmiotem prowadzącym gospodarkę finansową Funduszu, na podstawie zawartej umowy, podczas gdy uprzednio prowadził jedynie obsługę bankową rachunku⁴⁹. BGK jest podmiotem spoza sektora finansów publicznych, co skutkuje również wyłączeniem Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 z tego sektora, mimo że cel powołania go, nie uległ zmianie. Przez wprowadzone zmiany zaprzestano określania roli Prezesa Rady Ministrów dysponentem funduszu, mimo że nadal pełni on ważne funkcje. Jednak to określenie jest nadal używane, np. w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku* sporządzonej przez NIK: „Dysponentem funduszu jest Prezes Rady Ministrów, a obsługę bankową prowadzi Bank Gospodarstwa Krajowego”⁵⁰.

Premier zawiera z BGK umowę, określa zasady zawierania porozumień między BGK a dysponentami części budżetowych, może gromadzić informacje o przychodach Funduszu i nakazać BGK zwrócenia niewykorzystanych środków pieniężnych z Funduszu jednostkom, które je wpłaciły, ale to Bank Gospodarstwa Krajowego sporządza plan finansowy Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, który określa w szczególności przeznaczenie środków Funduszu, kwotę planowanych do zaciągnięcia kredytów oraz do wyemitowania przez Bank Gospodarstwa Krajowego obligacji w kraju i za granicą

⁴⁸ Ustawa z dnia 15 grudnia 2022 roku o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz. U.2022.2687).

⁴⁹ B. Kucia-Guściora, *op. cit.*, s. 38.

⁵⁰ Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku* s. 257 (online: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24240.pdf>, dostęp: 01.03.2023).

na rzecz Funduszu, a także maksymalną kwotę oraz termin obowiązywania gwarancji⁵¹. BGK musi przedstawić plan finansowy Funduszu do uzgodnienia ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w terminie do dnia 15 czerwca roku poprzedzającego rok, którego dotyczy ten plan, a następnie Premierowi do zatwierdzenia. Prezesa Rady Ministrów obowiązuje termin zatwierdzenia do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok, którego dotyczy ten plan. Plan finansowy odgrywa istotną rolę, ponieważ stanowi podstawę dokonywania wypłat ze środków Funduszu oraz podstawę do zaciągnięcia kredytów oraz przeprowadzenia emisji obligacji. Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 nie obowiązują zasady dotyczące publikowania planu finansowego w załączniku do ustawy budżetowej, ponieważ takie działanie przewidziane jest dla państwowych funduszy celowych, o czym mowa w paragrafie drugim niniejszego artykułu.

Warto zauważyć, że pomimo emitowania obligacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego, są one objęte gwarancją Skarbu Państwa. Jednak dzięki wycofaniu się z formy funduszu celowego, mimo rosnącego zadłużenia finansów publicznych, dług ten nie jest widoczny w budżecie państwa⁵². Między innymi dzięki temu udaje się utrzymać państwowy dług publiczny poniżej konstytucyjnego limitu zadłużenia na poziomie sześćdziesięciu procent PKB. W piśmiennictwie krąży pogląd, że Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 to „[...] kolejny wehikuł do omijania konstytucyjnego progu długu publicznego. Dzięki tej magicznej przemianie funduszu powstała możliwość omijania progów długu publicznego na kolejne setki miliardów złotych”⁵³. Zadłużenie Funduszu jest widoczne jedynie w statystykach długu państwa liczonego według unijnej metodologii.

5. UWAGI KOŃCOWE

Podsumowując, Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 początkowo był państwowym funduszem celowym, jednak poprzez zmiany w ustawie przestał pełnić tę funkcję. Nieklasyfikowanie Funduszu jako państwowego funduszu celowego pozwala

⁵¹ Art. 65 ust. 21 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.

⁵² <https://biznes.interia.pl/gospodarka/news-fundusz-covid-19-rzad-zwieksza-zadluzenie-ktorego-nie-ma-w-b,nld,5719601>, (01.03.2023).

⁵³ S. Dudek, „Covidyzacja” finansów publicznych w APK?, (online: <https://pracodawcyrp.pl/aktualnosci-koronawirus/covidyzacja-finansow-publicznych-w-apk>, dostęp: 01.03.2023).

na dużą elastyczność i sprawność w dysponowaniu jego środkami, a obecna forma odciąża budżet i utrzymuje wysokość długu publicznego w konstytucyjnym limicie.

Fundusz miał zdecydowanie duże znaczenie dla radzenia sobie z pandemiczną sytuacją w kraju. Oprócz finansowania tak oczywistych obszarów jak świadczenia opieki zdrowotnej, Fundusz dofinansowuje dla przykładu Zakład Ubezpieczeń Społecznych i wspiera jednostki samorządu terytorialnego. Jednak z biegiem czasu Fundusz przerodził się w twór do finansowania wielu działań zupełnie niezwiązanych z pandemią, całkowicie wyłączony spod kontroli parlamentu, fikcyjnie zmniejszający zadłużenie.

Wnioskując *de lege ferenda* raczej mało prawdopodobne jest, aby Fundusz Przeciwdziałania powrócił do pierwotnej formy państwowego funduszu celowego, gdyż niosłoby to za sobą szereg ograniczeń. Jednak patrząc na ilość dotychczasowych zmian w przepisach dotyczących tego Funduszu, należy przypuszczać, że kolejne modyfikacje są nieuniknione.

BIBLIOGRAFIA

1. Dudek S., „Covidyzacja” finansów publicznych w APK? (online: <https://pracodawcyrp.pl/aktualnosci-koronawirus/covidyzacja-finansow-publicznych-w-apk>).
2. Hanusz A. (red.), *Prawo finansowe. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2019.
3. <https://biznes.interia.pl/gospodarka/news-fundusz-covid-19-rzad-zwieksza-zadluzenie-ktorego-nie-ma-w-b,nld,5719601>.
4. Koźmiński K., Rudnicki J., *Doświadczenia doby COVID a tendencje rozwojowe współczesnego prawa*, broszura XXII Konferencji wydziałowej WPiA UW „Prawo w czasie pandemii Covid-19” 2021.
5. Kucia-Guściora B., *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 – antidotum finansowe na czas pandemii*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2020, nr 1.
6. Najwyższa Izba Kontroli *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku* (online: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24240.pdf>).