

Teresa Augustyniak-Górna

## **Odpowiedź na pytanie: czy wydatki określone w art. 4 ust. 3 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych należą do wydatków sztywnych<sup>1</sup>**

An answer to the question “Whether the expenditure referred to in Article 4 para. 3 of the Act on Protection of Health against the Consequences of the Use of Tobacco and Tobacco Products are fixed expenditure?”: According to the author, the wording of Article 4 para. 3 of the Act on Protection of Health against the Consequences of the Use of Tobacco and Tobacco Products is flawed and, for that reason it cannot be properly applied in practice. In this situation it is difficult to expect legal liability of any public authority for the proper planning of expenditure for the relevant program and its execution the state budget. She claims that Article 4 para. 3 of the Act should be defined properly in such a way as to allow us to answer the above question.

**Keywords:** Excise | State budget | tobacco | expenditure  
**Słowa kluczowe:** akcyza | budżet państwa | tytoń | wydatki

Doktor nauk prawnych, adiunkt Uniwersytetu Łódzkiego; tgorna@wpia.uni.lodz.pl.

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie: czy wydatki określone w art. 4 ust. 3 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych należą do wydatków sztywnych.

Jeśli przez tzw. wydatki sztywne rozumieć wydatki publiczne, w tym wydatki budżetu państwa, których łączna wysokość w danym okresie (roku budżetowym) jest wyznaczona, w mniejszym bądź większym stopniu, przez przepisy obowiązującego prawa, to wydatki programu, o którym mowa w art. 4 ustawy z 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz.U. z 1996 r. nr 10, poz. 55, ze zm.; dalej: u.o.z.), mogłyby zostać zaliczone do tej grupy, gdyby ust. 3 art. 4 był zredagowany prawidłowo. Z powodu braku określenia w tym przepisie bazy, w odniesieniu do której wydatki te powinny być ustalane, nie można – jak sądzę – mówić

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 12 listopada 2013 r. na zlecenie dyrektora Biura Analiz Sejmowych; BAS-2589/13.

o odpowiedzialności organów władzy publicznej za ich prawidłowe planowanie i wykonanie.

1. Termin „wydatki sztywne” jest używany powszechnie w polskim dyskursie publicznym stosunkowo niedługo. Stosuje się go zwłaszcza w literaturze ekonomicznej i w uzasadnieniach projektów niektórych ustaw budżetowych oraz wieloletnim planie finansowym państwa. Określenie to nie występuje w zasadzie w języku prawniczym; nie posługują się nim stanowiący normy prawne ani nie używa się go na ogół w dyskusjach prawniczych, choć zdarzają się w tym zakresie wyjątki<sup>2</sup>.

Znaczenie terminu „wydatki sztywne” jest określane przez poszczególnych autorów różnie. Przykładowo są to:

- *obowiązkowe wydatki z budżetu państwa, których wysokość wynika z ustaw innych niż ustawa budżetowa lub wcześniej podjętych zobowiązań ujętych w ramy prawne*<sup>3</sup>,
- *część wydatków budżetu państwa, która wynika ze zobowiązań państwa przyjętych stosownymi ustawami parlamentarnymi*<sup>4</sup>,
- *wydatki, których obowiązek finansowania oraz wysokość wynika z przepisów ustawowych lub innych prawnie ujętych zobowiązań państwa*<sup>5</sup>,
- *wydatki wynikające z przepisów ustawowych lub wcześniej podjętych zobowiązań, przy czym – dla uproszczenia wywodów – do kategorii tej zalicza się także tzw. wydatki quasi-sztywne, czyli takie: dla których zakres i wielkość świadczeń jest również określona ustawowo, ale łączna ich kwota zależy od liczby świadczeniobiorców*<sup>6</sup>.

Na podstawie tych przykładowych definicji można przyjąć, że w ujęciu ekonomicznym cechą charakterystyczną wydatków sztywnych, w tym wydatków sztywnych budżetu państwa jest to, że ich łączna wysokość, ustalona dla danego okresu (roku budżetowego), jest, w mniejszym bądź większym stopniu, wyznaczona przez przepisy obowiązującego prawa lub zaciągnięte wcześniej publiczne zobowiązania finansowe. W pojęciu tym mieszczą się zatem nie tylko te nieliczne wydatki budżetu państwa, których łączna wysokość dla danego roku budżetowego jest wprost określona w przepisach jakiejś ustawy przedmiotowej i w związku z tym w takiej wysokości powinny one być ujęte w ustawie

<sup>2</sup> Na przykład C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Białystok 2011, s. 120.

<sup>3</sup> P. Russel, *Wydatki prawnie zdeterminowane*, <http://orka2.sejm.gov.pl/BASleksykon.nsf/dokument.xsp?id=85688>.

<sup>4</sup> A. Kasperowicz-Stępień, *Kształtowanie się wydatków publicznych w Polsce w latach 2005–2009*, „Zeszyty Naukowe PTE” 2011, nr 10, s. 86.

<sup>5</sup> A. Bury, *Wydatki prawnie zdeterminowane w budżecie państwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, 2011, nr 640, s. 23.

<sup>6</sup> M. Markiewicz, J. Siwińska, *Wydatki sztywne budżetu państwa*, Warszawa 2003, s. 6.

budżetowej na dany rok, lecz także te wydatki, w wypadku których przepisy obowiązującego prawa określają niektóre tylko elementy wyznaczające łączną kwotę wydatków budżetu państwa na dane zadanie publiczne w danym roku budżetowym i w związku z tym organy władzy publicznej są tylko w pewnym stopniu ograniczone przy ustalaniu ich wysokości; mają pewne możliwości kształtowania ich rozmiarów.

Jeśli pojęcie sztywnych wydatków budżetu państwa rozumieć tak szeroko, to wydaje się prawdopodobne, że wydatki programu zmierzającego do zmniejszenia używania wyrobów tytoniowych, o którym mowa w art. 4 u.o.z., mogłyby być zaliczone do wydatków tego rodzaju. Ustęp 3 tego artykułu stanowi bowiem, że: *program, o którym mowa w ust. 1, jest finansowany z budżetu państwa w wysokości 0,5% wartości podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych.*

2. Na pierwszy rzut oka wydawać by się mogło, że wyznacza on w sposób wiążący łączną kwotę wydatków programu na kolejne lata budżetowe. Posługując się terminologią prawniczą, można powiedzieć, że z art. 4 ust. 3 u.o.z. wynikają obowiązki, adresowane do Rady Ministrów i pośrednio do Sejmu, przeznaczania corocznie z budżetu państwa środków finansowych, w wysokości 0,5% ogółu wpływów z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych, na finansowanie programu zmierzającego do zmniejszenia używania wyrobów tytoniowych. Obowiązek ten dotyczy przede wszystkim fazy wykonywania budżetu państwa (w przepisie tym jest bowiem mowa o finansowaniu programu z budżetu państwa), a pośrednio – także fazy planowania (uchwalania) budżetu państwa (aby owo finansowanie było możliwe, konieczne jest uprzednie zaplanowanie środków finansowych na ten cel).

Bliższa analiza tego przepisu wskazuje jednak, że został on zredagowany nieprawidłowo. Jego wadą jest – jak sądzę – to, że nie określa on bazy (podstawy), w odniesieniu do której należy obliczać wysokość tych wydatków na kolejne lata budżetowe. W szczególności nie wiadomo, czy punktem wyjścia dla określenia „wartości podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych” ma być „wartość” tego podatku planowana na dany rok budżetowy, czy może przewidywana do wykonania w roku poprzedzającym rok budżetowy, bądź osiągnięta w latach poprzednich lub jakaś inna. Ponadto warto zwrócić uwagę, że razi użyta w tym przepisie fraza „wartość podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych”, którą posłużył się ustawodawca dla oznaczenia ogólnej kwoty wpływów z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych.

Wadliwa, jak się wydaje, redakcja art. 4 ust. 3 u.o.z. powoduje, że nie może on być poprawnie stosowany w praktyce. W tej sytuacji trudno mówić o odpowiedzialności prawnej jakiegokolwiek organu władzy publicznej za prawidłowe zaplanowanie wydatków na program zmierzający do zmniejszenia używania wyrobów tytoniowych w budżecie państwa oraz ich wykonanie.