

ROBERT KWAŚNIEWSKI

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku

Andrzej Borodo, *Współczesne problemy prawne budżetu państwowego*

**Wydawnictwo naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika,
Toruń 2014, ISBN 978-83-231-3326-1, ss. 254.**

1.

Najnowsze dzieło prof. Andrzeja Borodo zatytułowane „*Współczesne problemy prawne budżetu państwowego*”, wydane nakładem Wydawnictwa Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, stanowi niezwykle ważną i jednocześnie aktualną, zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia, pozycję w polskiej doktrynie prawa finansów publicznych, a przede wszystkim doktrynie prawa budżetowego. Dorobek naukowy prof. Andrzeja Borodo, tj. autorstwo ponad 200 prac z zakresu prawa budżetowego, finansów publicznych, finansów samorządu terytorialnego, prawa podatkowego oraz prawa bankowego, świadczy o tym, iż jest on w tym zakresie wybitnym lumina-
rzem nauki, dobrze znanym w środowisku badawczym oraz w szero-

ko pojętej przestrzeni naukowej. Recenzowana monografia powstała zatem na gruncie jego dotychczasowych oraz wieloletnich zainteresowań badawczych dotyczących problematyki prawnej budżetu państwowego i kwestii z nim związanych¹. Obecnie nie jest mi znana na rynku wydawniczym żadna publikacja, która w sposób tak kompleksowy i wyczerpujący przedstawiałaby współczesne problemy budżetu państwowego, który zgodnie z art. 219 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku² uchwalany jest przez Sejm na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej.

2.

Monografia w całości została poświęcona omówieniu najistotniejszych problemów prawnych budżetu państwa, w szczególności problemów ogólnych dotyczących ustroju budżetowego państwa. Tytuł monografii sformułowano w sposób jak najbardziej przejrzysty i odzwierciedlający poszczególne elementy treści w niej zamieszczonych. Problematyka prawna, której granice Autor wyznaczył tytułem monografii, jest niezwykle oryginalna i aktualna z punktu widzenia

¹ Przykładem mogą być następujące publikacje naukowe: *Prawo budżetowe*, Warszawa 2008; *Charakter prawny wydatków budżetowych*, „Studia Prawnicze KUL” 2009, nr 2–3.; *Budżet zadaniowy w Polsce – wybrane aspekty prawne*, [w:] H. Litwińczuk (red.), *Ius fiscale. Studia z dziedziny prawa finansowego. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Marianowi Weralskiemu*, Warszawa 2012; *Prawonobudżetowe aspekty tworzenia i funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych oraz spółek Skarbu Państwa*, [w:] *Nauka prawa finansowego po I dekadzie XXI wieku, Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Apoloniuszowi Kosteckiemu*, Kraków 2012; *Subwencje i dotacje celowe dla samorządów – zasady ogólne, procedury prawne i rozszczenia*, [w:] A. Borodo (red.), *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, Toruń 2013; *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2014 oraz liczne publikacje w „Prawie Budżetowym Państwa i Samorządu”: *Pakt fiskalny i problem jego ratyfikacji – wybrane aspekty*, 2013, nr 2; *Ustawa budżetowa na 2014 rok – wybrane aspekty prawne*, 2014, nr 1; *Ustawa budżetowa na 2015 rok oraz propozycje zmian układu ustawy budżetowej w Polsce*, 2015, nr 1; *Bank centralny a budżet państwa – wybrane aspekty prawne*, 2015, nr 3; *Procedury prawne w zakresie wydatków budżetu państwa (procedury wydatkowe)*, 2016, nr 1.

² Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.

wprowadzanych przez ustawodawcę zmian legislacyjnych w przepisach prawa tworzących właściwy model prawny budżetu państwa.

Należy zaznaczyć, że według definicji T. Grodyńskiego budżetem jest „szczegółowe zestawienie przewidywanych w pewnym przyszłym, ściśle określonym czasookresie wydatków i dochodów państwa, ujętych w związek, wyrażający się równowagą i zatwierdzonych jako obowiązująca granica działalności władzy wykonawczej przez powołaną do tego konstytucją władzę ustawodawczą”³. W związku z tą definicją w procesie stanowienia i wykonywania budżetu istotną rolę spełnia władza ustawodawcza, czyli w Rzeczypospolitej Polskiej Sejm i Senat⁴. Jak podkreśla sam prof. A. Borodo we wstępie do monografii, „sprawa znaczenia i pozycji parlamentu w procesie budżetowym jest jednym z głównych aspektów badań prawnych prowadzonych w tej książce”. Autor w publikacji zmierza do odpowiedzi na pytanie, czy pozycja prawna Sejmu i Senatu jako władz budżetowych nie jest lekceważona lub ograniczana oraz dąży do przeprowadzenia analizy i oceny – zwłaszcza z prawnego i ustrojowego punktu widzenia – roli i pozycji parlamentu w procesie stanowienia budżetu państwa (s. 9). Zdaniem Autora obecny układ ustawy budżetowej od strony prawnej jest mało przejrzysty i wykazuje brak wyrazistej koncepcji finansowo-prawnej, więc z tego względu głównym celem pracy była próba ustalenia, jaki powinien być układ i kształt prawny współczesnej ustawy budżetowej w Polsce (s. 10). Uwzględniając dotychczasowy dorobek doktryny prawa finansów publicznych i prawa budżetowego, można stwierdzić, że monografia prof. Andrzeja Borodo wypełnia istniejącą lukę i wpisuje się w najbardziej aktualne problemy związane z kształtowaniem przepisów prawnych regulujących tworzenie budżetu państwowego w Polsce. Jak sam Autor wskazuje we wstępie, „pytania i odpowiedzi zawarte w tej pracy nie zamykają

³ T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932, s. 9.

⁴ Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP „władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat”.

dalszych badań i rozważań dotyczących struktury prawnej ustawy budżetowej i zagadnień procedury budżetowej, a wręcz przeciwnie, służą one temu, aby badania i publikacje poświęcone polskiemu budżetowi był prowadzone i kontynuowane w przyszłości”.

3.

Wyżej wymieniona monografia składa się z krótkiego „Wstępu” oraz z sześciu odrębnych rozdziałów, w których Autor analizuje najistotniejsze zagadnienia mające charakter prawno-finansowy dotyczące współczesnych problemów prawnych budżetu państwowego. Strukturę monografii uzupełnia ponadto kilkustronicowe „Zakończenie”, obszerny wykaz literatury przedmiotu użytej do wykonania tej monografii oraz tłumaczenie streszczenia w języku angielskim. W każdym rozdziale Autor zamieszcza uwagi wstępne, zakreślając w ten sposób obszar poruszanych zagadnień, a także uwagi końcowe zawierające podsumowania, wnioski i oceny wprowadzanych rozwiązań prawnych oraz konsekwencje rozwiązań już istniejących. Taka struktura każdego rozdziału jest przejawem samodyscypliny badacza w dążeniu do rozwiązania trudnych problemów i zagadnień natury prawnej związanych z budżetem państwa, a jednocześnie sprzyja przejrzystości wywodów i stanowi fundament do sformułowania uniwersalnych i bardziej ogólnych wniosków w zakończeniu monografii. Ponadto Autor w uwagach końcowych bardzo często formułuje wnioski *de lege lata* oraz *de lege ferenda*, co świadczyć może o wysoce nowatorskich rozważaniach oraz powoduje przekonanie, że recenzowana monografia zasługuje na docenienie ze strony doktryny prawa finansowego. Każdy rozdział został poświęcony innej tematyce prawnej i posiada odrębny tytuł, w związku z czym czytelnik ma szansę z łatwością odszukać treści, które najbardziej go interesują. W opracowaniu Autor dokonał analizy poszczególnych problemów i zagadnień dotyczących budżetu państwowego w oparciu o płaszczyznę zarówno normatywną, doktrynalną, jak i jurydyczną z wykorzysta-

niem orzecznictwa sądów powszechnych oraz Trybunału Konstytucyjnego.

Rozdział I pt. „*Problematyka pozycji prawnej, zakresu i charakteru prawnego budżetu państwa*” został poświęcony w głównej mierze pozycji prawnej budżetu i jest próbą odpowiedzi na pytania, czy konstrukcja i zakres budżetu polskiego, ujętego w przepisach Konstytucji RP z 1997 roku i ustaw zwykłych (zwłaszcza ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵), tworzą właściwy model prawny budżetu, czy dają podstawy dla rozwoju społecznego i gospodarczego oraz czy przepisy Konstytucji w dostateczny sposób uwzględniają uprawnienia budżetowe parlamentu. Rozważania poczynione w tej części miały także odpowiedzieć na pytanie, czy polskie przepisy konstytucyjne dotyczące budżetu państwa powinny być zmienione w stosunku do obecnych regulacji.

Aby odpowiedzieć na powyższe pytania, Autor zbadał aspekt historyczny powstawania budżetu państwa oraz przeanalizował kompleksowo regulacje konstytucyjne i ustawowe odnoszące się do treści, zakresu i pozycji prawnej budżetu państwa w świetle przepisów prawnych różnych państw. Autor odniósł się tym samym do regulacji prawnych zawartych w Konstytucjach i ustawach zasadniczych m.in. takich państw, jak: Francja, Belgia, Dania, Estonia, Finlandia, Luksemburg, Hiszpania, Portugalia, Niemcy, Węgry, Słowacja oraz Wielka Brytania oraz odwołał się do właściwości prawnych budżetu Unii Europejskiej. Badacz szczególną uwagę zwrócił na problemy związane z zakresem i tworzeniem współczesnego budżetu państwa w Polsce. Należy zgodzić się całkowicie ze stwierdzeniem prof. A. Borodo, że obecne polskie ujęcia konstytucyjne są zbyt ogólne i nie stawiają wymogów pod adresem zakresu i treści ustawy budżetowej. Konstytucja RP nie określa treści i kształtu ustawy budżetowej, jedynie można wywnioskować z niej, że budżet państwa to akt prawny stanowią-

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.

ny przez Sejm w formie ustawy budżetowej, a jego przedmiotem są dochody i wydatki państwa ustalone na jeden rok⁶.

Jak wskazuje Autor, budżet państwowy powinien być skonstruowany zgodnie z zasadami budżetowymi, a zasady te powinny być elementem porządku finansowo-prawnego państwa oraz z urzędu muszą być przestrzegane zarówno przez rząd, jak i parlament. Ponadto w tym rozdziale zamieszczono pogłębione analizy zagadnienia znaczenia i charakteru prawnego ustawy budżetowej oraz zajęto się omówieniem konstrukcji i struktury wieloletniego planu finansowego państwa. Autor zajął się także m.in. problematyką stosunku prawnego budżetu państwa do ustawy budżetowej⁷. Najistotniejszym wnioskiem z tej części monografii jest stwierdzenie prof. A. Borodo, że „w obecnym systemie prawnym zbyt duża jest rola rządu w sprawach budżetu, a za małe uprawnienia parlamentu do ustalania kształtu i treści ustawy budżetowej”. Wniosek ten sformułowano po dogłębnej i kompleksowej analizie wyżej wskazanych problemów związanych z pozycją prawną, zakresem i charakterem budżetu państwowego.

Prof. Borodo w monografii rezygnuje z prezentowania w wyodrębnionym rozdziale wybranych rozwiązań prawnych dotyczących zakresu budżetu państwowego obowiązujących w innych państwach. Przyjął on w tym zakresie odmienną koncepcję polegającą na tym, że przedstawiając rozwiązania stosowane w polskim porządku prawnym, równoległe porównuje je – w wybranym i niezbędnym zakresie – z odpowiednimi instytucjami lub zagadnieniami regulowanymi w przepisach prawnych konkretnych państw europejskich lub konfrontuje te zapisy z właściwymi przepisami prawa unijnego, które dotyczą budżetu Unii Europejskiej. Przyjęcie takiego, a nie innego sposobu prezentowania problemów prawnych zmusza czytelnika do bardzo uważnej lektury monografii oraz pozwala na bieżące konfron-

⁶ C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2004, s. 81.

⁷ Zobacz także: A. Borodo, *Problematyka prawna ustawy budżetowej*, [w:] A. Gomułowicz, J. Małecki (red.), *Ex iniuria non oritur ius. Księga ku czci Profesra Wojciecha Łączkowskiego*, Poznań 2003, s. 76.

towanie rozwiązań stosowanych w Polsce z regulacjami innych państw europejskich lub Unii Europejskiej.

W rozdziale II Autor rozważa, jak powinien być zbudowany współczesny budżet państwa oraz z jakich pozycji powinien być złożony. Głównym celem tego rozdziału pt. „*Układ i konstrukcja prawna budżetu państwa i ustawy budżetowej*” było uzyskanie odpowiedzi na pytania, czy stosowana obecnie w Polsce struktura budżetu państwa, podział na odpowiednie rodzaje dochodów i wydatków, ujęcie funduszy celowych oraz różnych kategorii państwowych instytucji gospodarczych odpowiada zasadom budżetowym, w szczególności zasadzie zupełności, powszechności, szczególności i przejrzystości oraz czy układ budżetu państwa prawidłowo wyraża wszystkie zadania państwowe, które powinny być finansowane ze środków publicznych? W tej części pracy dokonano omówienia problematyki związanej z ujęciem jednostek organizacyjnych państwa, przedsiębiorstw państwowych oraz spółek Skarbu Państwa we współczesnej ustawie budżetowej. Ważną kwestią poruszoną w tym rozdziale jest prawno-budżetowy aspekt ujęcia dochodów i wydatków publicznych w budżecie oraz układ prawny i organizacyjny budżetu państwa. Takim zagadnieniom została podporządkowana wewnętrzna konstrukcja rozdziału drugiego monografii. Autor w tym kontekście odniósł się w odrębnych punktach do kompleksowej analizy polskiej ustawy budżetowej z dnia 24 stycznia 2014 r.⁸ na 2014 rok, porównując jej konstrukcję z konstrukcją historycznej już ustawy skarbowej z dnia 29 marca 1938 r.⁹ W celu określenia prawidłowej konstrukcji i układu polskiej ustawy budżetowej Autor odniósł się do tych aktów prawno-finansowych obowiązujących w Republice Federalnej Niemiec oraz Francji, które są podstawą realizacji określonych zadań publicznych. W końcowej części rozdziału wskazano na konstrukcję i cechy szczególne uchwalonej w dniu 20 grudnia 2012 r. ustawy o ustaleniu budżetu federalnego Niemiec na rok budżetowy 2013

⁸ Dz.U., poz. 162 ze zm.

⁹ Dz.U. z 1938 r., Nr 20, poz. 161.

(tzw. *Haushaltsgesetz 2013*)¹⁰ oraz ustawy finansowej na rok 2014 z dnia 29 grudnia 2013 r.¹¹ obowiązującej we Francji. W uwagach końcowych Autor słusznie sformułował wniosek *de lege ferenda*, że „kierunkiem właściwym służącym zbudowaniu poprawnego układu budżetu państwa i ustawy budżetowej jest układ: budżet ogólny (główny element ustawy budżetowej) i budżety dodatkowe, stanowiące składniki ustawy budżetowej”. Zdaniem Autora, aby ustawodawca zrealizował ten kierunek działań, należy przyjąć odpowiednią terminologię budżetową, tj. dla budżetu ogólnego należy stosować pojęcia dochody i wydatki budżetowe, a dla budżetów dodatkowych, powiązanych z budżetem ogólnym inne, np. wpływy i rozchody budżetowe (s. 101–102).

W kolejnym rozdziale pt. „*Wydatki budżetu państwa – wybrane zagadnienia prawne*” Autor wskazuje na mechanizmy i podstawy prawne funkcjonowania wydatków publicznych oraz dąży do ustalenia, które wydatki są koniecznością, a które mają charakter fakultatywny. Rozważania zawarte w III rozdziale miały także odpowiedzieć na pytanie, czy niektóre wydatki państwa można uzależnić od możliwości i rodzajów dochodów państwa, a zwłaszcza z jakich źródeł dochodowych można sfinansować wydatki inwestycyjne państwa. A. Borodo rozpoczął rozważania od omówienia podstaw prawnych wydatków państwowych oraz zagadnieniem ich legalności w kontekście regulacji zawartych w konstytucji i poszczególnych aktach legislacyjnych. Autor w sposób bardzo zrozumiały dla przeciętnego czytelnika skupił swoją uwagę na formach prawnych wydatków budżetu państwa, a w szczególności przeanalizował dotacje z budżetu państwa na rzecz wyodrębnionych prawnie lub organizacyjnie podmiotów oraz dotacje i subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego. Autor zakończył rozważania problematyką źródeł wydatków inwestycyjnych państwa, formułując wniosek *de lege ferenda* mówiący o tym, iż „sposób i zakres finansowania inwestycji państwowych po-

¹⁰ BGBl. I S. 2757.

¹¹ Journal Officiel de la Republique Francaise z 2013 r., nr 1278.

winny być ujęte w odrębnym zestawieniu ustawy budżetowej i szczegółowo opisane w objaśnieniach do projektu budżetu” (s. 133). Jak wskazuje prof. A. Borodo, „brak konstytucyjnego lub ustawowego (w szczególności w ustawie o finansach publicznych) ujęcia źródeł finansowania inwestycji państwowych daje zbyt dużą swobodę dla władzy rządowej w zakresie wyboru źródeł finansowania”. W przepisach prawa powinny istnieć regulacje prawnobudżetowe, które wskazywałyby rodzaje źródeł kierowane na cele inwestycyjne. Ponadto, słusznym zdaniem profesora, polskie przepisy prawa nie zawierają ogólnego modelu finansowania zadań inwestycyjnych oraz zasad wskazujących na możliwości i granice wydatków majątkowych państwa (s. 135). W tej części pracy Autor formułuje trafne wnioski de lege ferenda, które stara się jak najlepiej uzasadnić, co może świadczyć o jego trosce o przyszłość regulacji prawnych w tym zakresie, które powinny być jego zdaniem wewnętrznie spójne i w najwyższym stopniu uporządkowane.

Rozdział IV pt. *„Zagadnienia procedury budżetowej w zakresie budżetu państwa oraz odpowiedzialność za wykonanie ustawy budżetowej”* porusza kilka zasadniczych kwestii związanych z polską procedurą budżetową określoną w Konstytucji oraz ustawie o finansach publicznych. Punktem wyjścia do tych rozważań jest omówienie procedury opracowywania projektu ustawy budżetowej i uchwalenia budżetu, a także obowiązujące rozwiązania prawne w sytuacji, gdy parlament – z różnych przyczyn – nie uchwali w terminie ustawy budżetowej. Autor, analizując zagadnienia prawne i przepisy w tym zakresie, nie skupia się tylko na obecnie obowiązujących regulacjach w Rzeczypospolitej Polskiej, ale tytułem przykładu wskazuje na uregulowania już nieobowiązujące, a istniejące w II RP oraz w innych krajach europejskich (np. wskazuje na uregulowania we Francji, Niemczech, Litwie, Rumunii, Słowenii czy Włoszech). Część rozdziału prof. A. Borodo poświęca problematyce wykonania ustawy budżetowej, a w szczególności dąży do odpowiedzi na pytanie, czy wykonanie ustawy oraz zmiany tej ustawy w trakcie roku budżetowego są pra-

widłowo uregulowane z punktu widzenia uprawnień parlamentu, czy też w tym zakresie procedury budżetowej rola władzy wykonawczej została zbyt mocno podniesiona? Autor zasadnie wykazuje, że „brak budżetu i obowiązywanie do czasu ogłoszenia ustawy budżetowej projektu przygotowanego przez rząd osłabia pozycję prawną Sejmu i Senatu”.

W związku z rozwojem instytucji budżetu zadaniowego w krajach europejskich prof. A. Borodo zajął się tą kwestią także w swojej książce, określając znaczenie prawne i *ratio legis* tego rozwiązania¹². Jego zdaniem budżet zadaniowy powinien być oceniany jako instrument wykonywania zadań państwowych, ale nigdy programy zadaniowe nie mogą mieć mocy prawnej właściwej dla ustawy, a jedynie mogą przyjąć formę wewnętrznego zarządzenia ministra lub być uchwałą rządu. Autor poruszył to zagadnienie, odwołując się do określonych regulacji prawnych istniejących w prawie budżetowym Unii Europejskiej, Anglii oraz Francji oraz wskazał załączki istnienia tej instytucji w ustawodawstwie polskim.

Druga część tego rozdziału została poświęcona problematyce odpowiedzialności prawnych związanych z wykonywaniem budżetu i stosowaniem regulacji prawa budżetowego, w szczególności jeżeli chodzi o odpowiedzialność polityczną, konstytucyjną oraz odpowiedzialność za naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Autor kompleksowo omówił procedury związane z pociąganiem do odpowiedzialności w związku z nieprawidłowymi działaniami, nie mającymi oparcia w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Jak wskazuje prof. A. Borodo, regulacje prawne dotyczące odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w znaczącym stopniu są zbliżone do rozwiązań przyjętych we Francji.

Wartościowe i właściwie skonstruowane pod względem merytorycznym są rozważania Autora zamieszone w rozdziale V pt.

¹² Zobacz także: E. Ruśkowski, U.K. Zawadzka-Pąk, *Prawne problemy konstrukcji i funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji. Wnioski dla Polski*, Białystok 2010, s. 77 i n.

„Zagadnieniu ustrojowoprawnie długu publicznego i deficytu budżetu państwa”. Autor wskazuje, że zbadania wymaga przede wszystkim zagadnienie pojęcia i zakresu deficytu budżetowego i od tego elementu zaczyna swoje rozważania. Charakteryzuje on pod względem prawnym pojęcie długu Skarbu Państwa, długu publicznego, deficytu budżetu państwa i deficytu sektora finansów publicznych. Jak słusznie wskazuje w uwagach wstępnych, „deficyt budżetu państwa nie jest równoznaczny z tzw. deficytem sektora publicznego” i koncentruje swoją uwagę na wyjaśnieniu tych pojęć, gdyż powodują one różne komplikacje prawne. Prof. A. Borodo nie koncentruje się tylko na przepisach ustawodawstwa polskiego dotyczącego długu publicznego i deficytu budżetu państwa, lecz znów sięga do konstytucji innych państw europejskich (Niemiec i Hiszpanii) oraz do regulacji prawa Unii Europejskiej, które dotyczą tej problematyki. Oryginalna koncepcja mająca na celu porównanie polskich przepisów z przepisami innych krajów europejskich wskazuje na wysoce nowatorskie rozważania poczynione przez Autora dotyczące istotnej tematyki deficytu budżetowego i długu publicznego w kontekście współczesnych problemów prawnych budżetu państwowego. Autor w tej części rozdziału przedstawił także wpływ sporządzonego w Brukseli w dniu 2 marca 2012 Paktu fiskalnego¹³ na obowiązujące przepisy dotyczące deficytu i długu publicznego. Autor zajął się także omówieniem wpływu tzw. przychodów i rozchodów budżetu państwa uregulowanych w ustawie o finansach publicznych na kształt i wielkość deficytu budżetowego.

Ostatni rozdział pt. *„Ustawa budżetowa a finansowanie zadań w zakresie ubezpieczeń społecznych, ubezpieczeń zdrowotnych i polityki społecznej”* dotyczy problematyki stosunku ustawy budżetowej do finansowania zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego. Prowadzenie i finansowanie zadań socjalnych oparte jest na różnych metodach finansowania: ubezpieczeniowej, zaopatrzeniowej i opiekuńczej. Z tego względu rozważania zawarte w tym rozdziale miały odpowie-

¹³ Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej.

dzieć na pytanie, jakie są powiązania budżetu i ustawy budżetowej z poszczególnymi instytucjami systemu finansowego państwa związanymi z systemem ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych oraz polityką społeczną. Autor w tym rozdziale kompleksowo uregulował relację pomiędzy ustawą budżetową a finansowaniem zadań w zakresie ubezpieczeń społecznych w pkt 2, ustawą budżetową a finansowanie zadań z zakresu ochrony zdrowia w pkt 3 oraz relację pomiędzy ustawą budżetową a finansowaniem zadań z zakresu polityki społecznej i rodzinnej.

Zakończenie monografii stanowi istotny jej element, gdyż Autor podsumowuje w nim w syntetyczny sposób całość przeprowadzonych badań i rozważań oraz formułuje wnioski *de lege ferenda* dotyczące zmiany regulacji prawnych w celu zniwelowania wyróżnionych w publikacji problemów finansowoprawnych budżetu państwowego.

4.

Monografia naukowa pt. *Współczesne problemy prawne budżetu państwowego* autorstwa Andrzeja Borodo ze względu na wagę poruszanych w niej aspektów dotyczących problematyki prawno-finansowej budżetu państwowego niewątpliwie jest opracowaniem oryginalnym i wartościowym. Poszczególne rozdziały składające się na całość recenzowanej monografii posiadają nieprzeciętny walor naukowy, a zarazem zostały przygotowane w taki sposób, aby czytelnik będący laikiem był w stanie zrozumieć analizowane w nich problemy badawcze. Autor w większości monografii, przedstawiając rozwiązania stosowane w polskim porządku prawnym, równolegle porównuje je – w wybranym i niezbędnym zakresie – z odpowiednimi instytucjami lub zagadnieniami regulowanymi w przepisach prawnych konkretnych państw europejskich lub konfrontuje te zapisy z właściwymi przepisami prawa unijnego. Przyjęcie takiej koncepcji powoduje, że opracowanie jest bardziej nowatorskie i innowacyjne.

W monografii prof. A. Borodo dokonano analizy tematów w oparciu o płaszczyznę zarówno merytoryczną, jurydyczną, jak i doktrynalną. Autor posłużył się bogatą literaturą przedmiotu, z której większość pozycji stanowi jego wieloletni dorobek naukowy. Zawarte uwagi *de lege ferenda* zarówno w poszczególnych rozdziałach, jak i w zakończeniu monografii mogą i powinny się stać przyczynkiem do dalszych rozważań, badań i dyskusji nad poszczególnymi rozwiązaniami systemowymi w zakresie problematyki prawnej budżetu państwowego. Recenzowana monografia całkowicie zasługuje na docenienie ze strony doktryny prawa finansów publicznych i prawa budżetowego, gdyż stanowi ważną pozycję monograficzną zarówno dla przedstawicieli doktryny, pracowników administracji państwowej zajmujących się zagadnieniami finansów publicznych, jak i dla dydaktyki z zakresu prawa budżetowego.

O zaletach opracowania traktuje także recenzja prof. dr hab. Joanny M. Salachny, która w jednym z fragmentów stwierdza, że za szczególnie cenne uważa rozważania Autora dotyczące: „natury i zakresu upoważnień budżetowych oraz ich powiązań z innymi regulacjami, pozycji ustrojowej władz jako pochodnej względem ich „statusu budżetowego”, układu oraz zmiennego zakresu (powszechności) budżetu państwa, podstaw prawnych wydatków państwowych oraz źródeł pokrycia wydatków inwestycyjnych, tzw. budżetu zadaniowego, klasyfikowania przychodów i rozchodów budżetu” – to również może stanowić dobrą rekomendację dla recenzowanej monografii.

Literatura:

Borodo A., *Problematyka prawna ustawy budżetowej*, [w:] A. Gomułowicz, J. Małecki (red.), *Ex iniuria non oritur ius. Księga ku czci Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, Poznań 2003.

Grodyński T., *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Polska Akademia Umiejętności, Komitet Wydawnictw Ekonomicznych, Kraków 1932.

Kosikowski C., *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.

Ruśkowski E., Zawadzka-Pąk U.K., *Prawne problemy konstrukcji i funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji. Wnioski dla Polski*, Temida 2, Białystok 2010.