

Grzegorz Kuca\*

## Parlamentarna kontrola budżetu państwa jako mit o kontroli fiskalnej

Parliamentary control of the state budget  
as a myth about fiscal control

STUDIA I ANALIZY

**Słowa kluczowe:** budżet państwa, fiscal control, absolutorium, Sejm, Najwyższa Izba Kontroli

**Keywords:** state budget, fiscal control, discharge, Sejm, State Audit Office

**Abstrakt:** Celem artykułu jest analiza problematyki parlamentarnej kontroli budżetu państwa oraz wykazanie problemów związanych z realizacją tej kontroli. W szczególności omówiono rolę Sejmu w zakresie kontroli wstępnej (*ex ante*) dotyczącej zgodności projektu ustawy budżetowej z prawem, kontroli bieżącej (*ex dure*) polegającej na ocenie wykonywania ustawy budżetowej oraz kontroli następczej (*ex post*) obejmującej ocenę wykonania ustawy budżetowej. Przeprowadzona analiza pozwoliła na wykazanie, że właściwa realizacja parlamentarnej kontroli budżetowej będzie niemożliwa bez reformy systemu finansów publicznych polegającej na zapewnieniu sporządzania niezależnych prognoz makroekonomicznych stanowiących podstawę do przygotowania projektów planów finansowych państwa, zmniejszeniu liczby form organizacyjno-prawnych publicznej gospodarki finansowych, rezygnacji z wykazywania długu publicznego w dwóch różnych ujęciach oraz zmiany zasad udzielania absolutorium. Z tego punktu widzenia należy podjąć działania zmierzające do nadania tej kontroli należytej rangi, tak by nie pozostawała mitem kontroli fiskalnej.

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8713-3241>, dr hab., profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kierownik Katedry Prawa Ustrojowego Porównawczego oraz Członek Centrum Interdyscyplinarnych Studiów Konstytucyjnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. E-mail: g.kuca@uj.edu.pl

**Abstract:** *The aim of the article is to analysis the issues of parliamentary control of the state budget and to identify the problems associated with the implementation of this control. In particular, the role of the Sejm is discussed in terms of preliminary control (ex ante) concerning the compliance of the bill on the budget with the law, current control (ex dure) consisting in assessing the implementation of the budget law, and subsequent control involving in assessing the implementation (ex post) of the state budget. The analysis made it possible to show that proper implementation of parliamentary budgetary control will be impossible without a reform of the system of public finances involving ensuring the preparation of independent macroeconomic forecasts as a basis for the preparation of draft state financial plans, reducing the number of organizational and legal forms of public financial management, abandoning the reporting of public debt in two different ways, and changing the rules of discharge. From this point of view, efforts should be made to give this control this rank so that it does not remain a myth of fiscal control.*

## Wprowadzenie

Potrzeba było wielu długich i często gwałtownych konfliktów, aby parlamentarna kontrola budżetu państwa została podniesiona do rangi konstytucyjnej i stała się standardem państw demokratycznych<sup>1</sup>. Początków tej kontroli należy poszukiwać w Anglii, gdzie parlament dążył do ograniczenia prerogatyw królewskich dotyczących nakładania podatków, ograniczając w ten sposób zdolność monarchy do utrzymywania stałej armii poza czasami wojny i bezpośredniego zagrożenia<sup>2</sup>. Popularną praktyką było jednak omijanie zgody parlamentu na nakładanie podatków, a także zaciąganie pożyczek w przekonaniu, że parlament zgodzi się na ich spłatę. W ten sposób doszło do jedyne go w historii Wielkiej Brytanii bankructwa (1672 rok)<sup>3</sup>. Pasma wstrząsów wewnętrznych stanowiących przyczynę Chwalebnej Rewolucji (1688 rok) potwierdziło prawo obywateli realizowane przez swoich przedstawicieli do kontroli dochodów i wydatków publicznych. Ostatecznie przypieczętowała to Deklaracja Praw (*Bill of Rights*) z 1689 roku, która stwierdzała, że

„ściągnięcie pieniędzy na użytek Korony pod pozorem prerogatywy królewskiej, a bez zezwolenia parlamentu, na dłuższy czas lub w inny sposób, aniżeli on zezwolił lub ma zezwolić, jest bezprawiem”.

<sup>1</sup> J. Wehner, *Legislature and the Budget Process. The Myth of Fiscal Control*, New York 2010, s. 3.

<sup>2</sup> W polskiej nauce pisał o tym P.M. Pilarczyk, *Początki instytucji budżetu państwa w Polsce*, Poznań 2014, s. 50–52.

<sup>3</sup> P. Enzig, *The Control of the Purse: Progress and Decline of Parliament's Financial Control*, London 1959, s. 98.

W ten sposób parlament zyskał wyłączne prawo kontroli dochodów i wydatków, a Deklaracja Praw została uznana nie tylko za element konstytucji angielskiej, ale także kodeks prawa budżetowego<sup>4</sup>.

Celem niniejszego artykułu nie jest jednak analiza problematyki parlamentarnej kontroli budżetu państwa w aspekcie historycznym. O wiele bardziej interesujące wydaje się zaprezentowanie współczesnych problemów dotyczących tego zagadnienia. Badaniami objęte zostały unormowania prawne Konstytucji z 1997 roku i właściwych aktów podkonstytucyjnych pozwalające na analizę form i metod parlamentarnej kontroli budżetu państwa jako najwyższego rangą planu finansowego uwzględniającego planowane dochody i wydatki państwa na następny rok budżetowy oraz zaproponowanie sposobów nadania tej kontroli należytej jej rangi, tak by nie pozostawała – jak to wskazuje J. Wehner – tytułowym mitem kontroli fiskalnej<sup>5</sup>.

## Wstępna, bieżąca i następną kontrole budżetu państwa

Współczesne rozwiązania konstytucyjne lokują punkt ciężkości parlamentarnej kontroli budżetu państwa na następczej (*ex post*) kontroli wykonania nawiązując w swych postanowieniach do tradycyjnej formy tej kontroli jaką jest absolutorium<sup>6</sup>, a także do specjalnej procedury rozpatrzenia sprawozdania rządu z udziałem najwyższych organów kontroli państwowej<sup>7</sup>. Kryzysy, z którymi musiały się zmierzyć państwa współczesne, spowodowały jednak zrewidowanie dotychczasowych poglądów i wprowadzenie wielu nowych rozwiązań prawnych i mechanizmów polityki makroekonomicznej. Większość państw zastosowało ekspansywną politykę fiskalną i monetarną (pieniężną)<sup>8</sup>. Rządy zwiększały deficyty budżetowe oraz dług publiczny, a banki centralne stosowały niskie stopy procentowe oraz tzw. luzowanie ilościowe<sup>9</sup>.

W tych warunkach konieczne stało się zmodyfikowanie dotychczasowych, a niekiedy wypracowanie nowych rozwiązań prawnych, pozwalających z jednej

---

<sup>4</sup> T. Grodyński, *Metoda prawa budżetowego*, «Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny» 1938, t. 1, s. 43.

<sup>5</sup> J. Wehner, *Legislature and the Budget Process...*, s. 3.

<sup>6</sup> Więcej na ten temat, J. Juchniewicz, *Absolutorium jako realizacja funkcji kontrolnej Sejmu*, Olsztyn 2010.

<sup>7</sup> M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008, s. 74.

<sup>8</sup> Więcej na ten temat, zob. X. Contiades (red.), *Constitutions in the Global Financial Crises. A Comparative Analysis*, Farnham 2013.

<sup>9</sup> Zob. J. Czekał, *Narzędzia niekonwencjonalnej polityki antykryzysowej*, [w:] G. Kuca (red.), *Finanse publiczne w sytuacjach kryzysowych. Zagadnienia prawno-finansowe*, Kraków 2022, s. 11 i n.

strony na reagowanie w sytuacjach kryzysowych, a z drugiej na zabezpieczenie przyszłych interesów finansowych państwa. Te pierwsze z racji szybkości i profesjonalizacji działań zostały powierzone rządowi, te drugie z uwagi na ich wagę i doniosłość parlamentowi<sup>10</sup>. Zapomniano jednak, że uprawnienia budżetowe parlamentu doznały znacznych ograniczeń na rzecz rządu nie tylko w procedurze budżetowej (rządowe prawo inicjatywy ustawodawczej, ograniczony czas parlamentarnej debaty budżetowej, ograniczenie możliwości zgłaszanych poprawek, ograniczenie lub pozbawienie udziału drugiej izby parlamentu), ale także w nowych rozwiązaniach prawnych (reguły fiskalne, planowanie wieloletnie, umieszczanie wydatków poza budżetem państwa, przenoszenie wydatków, wydatki niewygasające) powodujących ingerencję w zasadę wyłączności władzy ustawodawczej w zakresie kształtowania dochodów i wydatków państwa<sup>11</sup>.

W ten oto sposób okazało się, że następcza kontrola wykonania ustawy budżetowej jest daleko niewystarczająca i wymaga wsparcia przez kontrolę wstępną (*ex ante*) dotyczącą zgodności projektu ustawy budżetowej z prawem oraz kontrolę bieżącą (*ex dure*) polegającą na ocenie wykonywania ustawy budżetowej. Problem ten dostrzega M. Kruk, zwracając uwagę, że

„procedura budżetowa wyznacza sferę kontroli parlamentarnej w tym zakresie. A dotyczy ona wniesienia projektu, treści projektu (...) oraz wykonania go”<sup>12</sup>.

Do najczęściej podawanych przykładów należy szwedzki Riksdag, w którym kontrola wstępna rozpoczyna się już w kwietniu wraz ze złożeniem projektu ustawy o polityce fiskalnej pozwalającej na bardziej ogólną debatę na temat polityki fiskalnej, przed składanym we wrześniu projektem ustawy budżetowej obejmującym szczegółowe propozycje wydatków rządu na następny rok budżetowy<sup>13</sup>.

Uzasadnieniem dla rozwoju tych form kontroli pozostaje wprowadzenie wielu nowych i mających różną wartość rozwiązań prawnych akcentujących potrzebę planowania nie tylko rocznego, ale i wieloletniego. Symptomatyczna pozostaje w tym zakresie konstytucjonalizacja wieloletniego programowania finansów publicznych dokonana we Francji<sup>14</sup>. Stąd – obok rocznej ustawy

<sup>10</sup> C.J. Coyne, *Constitutions and Crisis*, «Journal of Economic Behavior & Organization» 2011, vol. 80, s. 2.

<sup>11</sup> Ł. Kielin, *Stabilność fiskalna jako wartość konstytucyjnie chroniona w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2022, s. 70–71.

<sup>12</sup> M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP...*, s. 32.

<sup>13</sup> *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries*, Paris 2019, s. 82, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Parliament-role-in-budgeting.pdf> (15.01.2023).

<sup>14</sup> Zob. M. Bouvier, *Konstytucjonalizacja wieloletniego programowania finansów publicznych we Francji*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *Instrumenty nowego zarządzania finansami publicznymi w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Białystok 2011, s. 30 i n.

budżetowej – pojawiły się kształtujące ich zawartość wieloletnie plany finansowe (układane w systemie kroczącym), numeryczne klauzule fiskalne, ale i politycznie akceptowane klauzule wyjścia pozwalające na znaczne poluzowanie polityki fiskalnej<sup>15</sup>, a także inne formy elastycznego wykonywania budżetu państwa<sup>16</sup>. Pojawiła się też (z wyjątkiem Polski<sup>17</sup>) nowa architektura instytucjonalna w postaci rad fiskalnych jako organów opiniotwórczych, a niekiedy też doradczych i prognostycznych, a nawet kształtujących poziom salda budżetowego i długu publicznego<sup>18</sup>.

Nadal jednak większej uwagi wymagają wskazane instrumenty parlamentarnej kontroli budżetu państwa, w tym kontroli zgodności projektu aktu budżetowego nie tylko z prawem krajowym, ale też prawem UE, tym bardziej, że znaczna część dochodów państwa pochodzi ze środków UE, przez co budżet państwa staje się elementem unijnego systemu finansowania, a to stanowi uzasadnienie dla rozwoju nowych instrumentów kontrolnych wymaganych przepisami prawa UE. Istotne znaczenie ma także rozbudowanie form kontroli zmian w budżecie państwa w trakcie jego wykonywania, co stanowiłoby adekwatną odpowiedź na rozwój form elastycznego wykonywania budżetu państwa. W innym razie parlament utraci możliwość udziału w rzeczywistej kontroli budżetu państwa i utrwali w ten sposób przekonanie o micie kontroli fiskalnej.

## Kontrola budżetowa jako forma kontroli parlamentarnej

Wyjaśnienia wymaga, że kontrola parlamentarna ma charakter kontroli politycznej i sprawowana jest przez Sejm nad działalnością Rady Ministrów w zakresie i na zasadach określonych przepisami Konstytucji i ustaw (art. 95 ust. 2 Konstytucji). Nie obejmuje ona Narodowego Banku Polskiego odpowiedzialnego za politykę pieniężną (art. 227 ust. 1 zd. 1 Konstytucji), co wynika w szczególności z przyznanej mu sfery niezależności od innych organów pań-

---

<sup>15</sup> Zob. M. Urban, *Analiza porównawcza architektury reguł fiskalnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] M. Moździeń, Z. Zygmontowski (red.), *Polityka fiskalna dla regeneracji: Reguły w finansach publicznych na czasy kryzysu*, Warszawa 2022, s. 95 i n.

<sup>16</sup> Zob. G. Kuca, *Formy elastycznego wykonywania budżetu państwa w dobie pandemii COVID-19*, [w:] G. Kuca (red.), *Finanse publiczne w sytuacjach kryzysowych, Zagadnienia prawno-finansowe*, Kraków 2022, s. 151 i n.

<sup>17</sup> Co prawda grupa posłów Sojuszu Lewicy Demokratycznej już 4 lutego 2011 r. wniosła do Sejmu projekt ustawy o Radzie fiskalnej, ale został on zaopiniowany jako niezgodny z Konstytucją. Zob. A. Szmyt, *Opinia w sprawie projektu ustawy o Radzie Fiskalnej*, «Zeszyty Prawnicze BAS» 2014, nr 3 (43), s. 115.

<sup>18</sup> Ch. Wyplosz, *Fiscal Policy Council, Policy Councils: Unlovable or Just Unloved?* «Swedish Economic Policy Review» 2008, nr 1 (15), s. 183–185.

stwa<sup>19</sup>. Innymi słowy kontrola parlamentarna polega na ocenie sposobu, w jaki Rada Ministrów (i podległa jej administracja rządowa) sprawuje władzę wykonawczą (czyli jak wykonuje ustawy) i zarządza sprawami publicznymi<sup>20</sup> (czyli jak kształtuje cele i priorytety polityki wewnętrznej, zagranicznej, obronnej państwa oraz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>21</sup>).

Z punktu widzenia finansów publicznych kontrola parlamentarna dotyczy polityki fiskalnej polegającej na ocenie działań rządu w zakresie wykorzystania instrumentów fiskalnych, takich jak podatki i inne daniny publiczne, wydatki, deficyt budżetowy, dług publiczny, udzielane gwarancje i poręczenia, wpływających na budżet państwa w celu osiągnięcia określonych celów fiskalnych i pozafiskalnych<sup>22</sup>. Odpowiednio do tego charakteru, Sejm stosuje różne formy kontroli, różniące się od metod kontroli stosowanej przez inne organ państwa, a także ewentualnie wobec innych obszarów polityki państwa, realizowanej nie wprost przez administrację rządową<sup>23</sup>. W przypadku polityki fiskalnej wymagają bowiem uwzględnienia otoczenia gospodarczego, w tym różnego rodzaju dokumentów (raportów, analiz czy zestawień), a ich interpretacja – wiedzy fachowej, nie tylko prawniczej, ale i ekonomicznej.

Punktem wyjścia do oszacowania wielkości podstawowych wskaźników fiskalnych są prognozy makroekonomiczne będące obligatoryjnym elementem dwóch projektów aktów prawnych opracowywanych przez Radę Ministrów: Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz ustawy budżetowej. Ten pierwszy projekt zawiera wstępną prognozę podstawowych wielkości makroekonomicznych wraz z założeniami stanowiącymi podstawę jej opracowania (art. 104 ust. 2 pkt 5 u.f.p.), ten drugi uwzględnia ustalenia oraz kierunki działań zawarte w tym pierwszym (art. 138 ust. 1 u.f.p.), a także bazuje na prognozach makroekonomicznych zawartych w jego uzasadnieniu (art. 141 u.f.p.). W praktyce prognozy makroekonomiczne są przygotowywane przez Departament Polityki Makroekonomicznej Ministerstwa Finansów, który sporządza analizy i prognozy niezbędne w formułowaniu i realizacji polityki fiskalnej państwa oraz w koordynacji polityk ekonomicznych i finansowych Unii Europejskiej. Ponieważ stanowią one podstawę dla projektów Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz ustawy budżetowej uzasadnione jest stworzenie mechanizmów pozwalających na weryfikację ich poprawności. W tym kontekście przyjęte roz-

<sup>19</sup> Zob. Wyrok TK z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 109.

<sup>20</sup> M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP...*, s. 17.

<sup>21</sup> M. Grzybowski, *Konstytucyjne funkcje Rady Ministrów i formy ich praktycznej realizacji (próba typologii)*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 191.

<sup>22</sup> M. Gajda, *Korzyści i koszty reform fiskalnych*, [w:] S. Lis (red.), *Dylematy wyboru modelu rozwoju gospodarczego Polski*, Kraków 2005, s. 63.

<sup>23</sup> M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP...*, s. 17.

wiązania prawne pozostawiają wiele do życzenia i pozwalają Radzie Ministrów na przyjęcie nieadekwatnych (zbyt optymistycznych lub nadzwyczaj pesymistycznych) prognoz makroekonomicznych, co może skutkować koniecznością zmiany ustawy budżetowej i dostosowania jej do realnej sytuacji fiskalnej<sup>24</sup>. W świetle wymogów UE należałoby wprowadzić rozwiązania prawne umożliwiające przygotowywanie niezależnych prognoz makroekonomicznych, czyli takich, które są sporządzane lub zatwierdzane przez niezależne organy. W innym razie, może dojść do znacznego zmniejszenia skuteczności planowania budżetowego, a to z kolei może mieć negatywny wpływ na dyscyplinę budżetową<sup>25</sup>. Inspirujące w tym zakresie są doświadczenia Niemiec, gdzie założenia makroekonomiczne stanowiące podstawę projektu planów finansowych państwa przygotowywane są przez pięć niezależnych instytutów badawczych, Niemiecki Bank Federalny, Niemiecką Radę Ekspertów Gospodarczych, a także Federalne Ministerstwo Finansów<sup>26</sup>.

Ponadto istota kontroli fiskalnej sprowadza się przede wszystkim do zarejestrowania stanu faktycznego dotyczącego przedmiotu kontroli i porównania go ze stanem wyznaczonym przepisami prawa, a także decyzjami podjętymi przez dany podmiot, z tą jednak różnicą, że na etapie tworzenia (projektowania i uchwalania) ustawy budżetowej obejmuje ona ocenę wykonania ustaw finansowych wyznaczających zakres i treść ustawy budżetowej, a na etapie wykonywania – ocenę wykonania konkretnej ustawy budżetowej. Daleko idąca specyfika tych ustaw przemawia za stosowaniem nie tylko kryterium legalności, ale także zasadności, a zatem celowości podejmowanych działań<sup>27</sup>.

## Projekt ustawy budżetowej

Ustawa o finansach publicznych<sup>28</sup> posługuje się dwoma pojęciami dotyczącymi planów finansowych państwa zaliczanymi do kategorii ekonomicznych. Są nimi: Wieloletni Plan Finansowy Państwa (art. 103–108 u.f.p.) oraz budżet państwa (art. 109–123 u.f.p.)<sup>29</sup>. Planom tym nadaje się określoną formę, przez

<sup>24</sup> Zob. P. Panfil, *Reguły i iluzje fiskalne. Ujęcie prawno-finansowe*, Gdańsk 2021, s. 249–250.

<sup>25</sup> Zob. art. 1 ust. 1 akapit pierwszy lit. b rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, nr 473/2013 z 21.05.2013 r., Dz.Urz. UE, L, s. 11.

<sup>26</sup> Zob. J.R. Blöndal, *Budget review: Germany*, «Journal on Budgeting» 2014, issue 2, s. 43 i n.

<sup>27</sup> J. Juchniewicz, *Kilka pytań o absolutorium*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2014, nr 2, s. 150.

<sup>28</sup> Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2022, poz. 1634 ze zm., dalej: u.f.p.).

<sup>29</sup> Warto wskazać, że do tego dochodzą jeszcze plany finansowe jednostek sektora finansów publicznych utworzone na mocy innych ustaw.

co stają się kategoriami prawnymi, odpowiednio: uchwałą Rady Ministrów oraz ustawą budżetową, z tą jednak różnicą, że tylko w przypadku budżetu państwa ustawodawca wspomina o tej formie (ustawa budżetowa – art. 109 u.f.p. oraz ustawa o prowizorium budżetowym – art. 144 u.f.p.). Konstytucja wymienia ponadto założenia polityki pieniężnej (art. 227 ust. 6 Konstytucji) będące rocznym planem finansowym państwa. Dwa spośród wskazanych planów nie podlegają kontroli Sejmu. Są to: Wieloletni Plan Finansowy Państwa, w którego uchwalaniu, ani nawet w opiniowaniu nie uczestniczy Sejm, mimo że plan ten stanowi podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy (art. 105 ust. 1 u.f.p.) oraz założenia polityki pieniężnej, które są ustalane przez RPP, będącą organem niezależnego NBP.

Okazuje się jednak, że nawet przedłożony Sejmowi projekt ustawy budżetowej podlega kontroli wstępnej w dość ograniczonym zakresie, zwłaszcza jeśli uznać, że kontrola ta powinna uwzględniać zarówno ocenę wykonania ustawy o finansach publicznych formułującej wymogi dotyczące projektu ustawy budżetowej (art. 109 i n u.f.p.), jak i celowości podjętych decyzji dotyczących planowanych dochodów oraz wydatków państwa, a nadto ich wpływu na poziom deficytu budżetowego i długu publicznego. Do takich wniosków prowadzi analiza przepisów regulaminu Sejmu, który określa postępowanie z projektami ustawy budżetowej i innymi planami finansowymi państwa. Zgodnie z art. 105 tego regulaminu, Sejm rozpatruje projekty ustawy budżetowej oraz inne plany finansowe państwa – w trybie przewidzianym w rozdziale 1 i 1a z uwzględnieniem zmian wynikających z rozdziału 6 działu II.

Z uwagi na specyfikę projektu ustawy budżetowej oraz fakt, że wymogi dotyczące tego projektu i jego uzasadnienia zawarte są w ustawie o finansach publicznych, nie do końca jest jasne czy projekt ustawy budżetowej podlega procedurze kontroli wstępnej. Zdaniem M. Zubika wydaje się, że taka kontrola jest dopuszczalna, nawet jeśli domniemanie powinno przemawiać na rzecz uznania zgodności z prawem przedstawionego przez rząd projektu ustawy budżetowej<sup>30</sup>. Na tym tle powstaje pytanie, czy Marszałek Sejmu w odniesieniu do projektu ustawy budżetowej, co do której istnieje wątpliwość, czy nie jest sprzeczna z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może skorzystać z możliwości, które stwarza art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu i skierować go celem wyrażenia opinii do Komisji Ustawodawczej. Jeśli tak, to komisja mogłaby większością 3/5 głosów w obecności

<sup>30</sup> M. Zubki, *Komentarz do art. 105*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do regulaminu Sejmu*, Warszawa 2018, s. 495. Pogląd ten w stosunku do sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej M. Zubik zaprezentował także w: M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 323.



co najmniej połowy swojego członków zaopiniować projekt jako niedopuszczalny, a wtedy Marszałek Sejmu mógłby nie nadać mu dalszego biegu<sup>31</sup>.

Ponadto do projektu ustawy budżetowej, podobnie jak do każdego innego projektu ustawy, dołącza się uzasadnienie, z tą jednak różnicą, że uwzględnia ono specyfikę planów finansowych determinowaną koniecznością uwzględnienia wielu dokumentów (analiz, prezentacji, zestawień). Problem jednak w tym, że Regulamin Sejmu w rozdziale 6 nie zawiera odrębnej regulacji dotyczącej zawartości uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej i nie wyłącza zastosowanie przepisów ogólnych, co mając na uwadze wyżej wskazane odesłanie skłania do uwzględnienia przepisów rozdziału 1, z którego wynika, że uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej winno spełniać wymogi z art. 34 ust. 2 regulaminu Sejmu. Do innych wniosków prowadzi analiza unormowań prawnych ustawy o finansach publicznych, która w art. 142 wskazuje na zawartość uzasadnienia znacząco różniącego się regulaminowej zawartości uzasadnienia<sup>32</sup>, co wynika z faktu, że w przypadku projektu ustawy budżetowej nie chodzi o wyrażenie przekonań i argumentów przemawiających za uchwaleniem projektu ustawy budżetowej (regulaminowe: wyjaśnienie potrzeby i celu wydania ustawy), gdyż to pozostaje bezsporne, ale o uzasadnienie treści proponowanych rozwiązań polegających ma takim czy innym podziale dochodów i wydatków<sup>33</sup>. Braki uzasadnienia projektu ustawy mogą jednak spowodować nieskuteczność inicjatywy ustawodawczej, gdyż Marszałek Sejmu ma prawo zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy, jeżeli uzasadnienie dołączone do tego projektu nie odpowiada wymogom określonych w art. 34 ust. 2–3 regulaminu Sejmu, ale uzasadnienie projektu ustawy budżetowej musi spełniać inne wymogi niż te wynikające z regulaminu Sejmu. Niewiele w tym zakresie wnosi art. 118 ust. 3 Konstytucji nakładający na wnioskodawcę, przedkładającego Sejmowi projekt ustawy, obowiązek przedstawienia skutków finansowych jej wykonania, tym bardziej, że ustrojodawca nie zdecydował się na podniesienie do rangi konstytucyjnej uzasadnienia projektu ustawy budżetowej czy informacji dołączanych do propozycji budżetu (tak jak np. w Portugalii)<sup>34</sup>.

W tym kontekście nasuwa pytanie, w jaki sposób Marszałek Sejmu kontroluje projekt ustawy budżetowej i jego uzasadnienie? Czy został on pozbawiony w ogóle możliwości kontroli projektu ustawy budżetowej i jego uzasadnienia? Zagadnienie to ma niebagatelne znaczenie z uwagi na pewien ciąg czynności

---

<sup>31</sup> Przewiduje to art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu.

<sup>32</sup> Należy zwrócić uwagę, że postępowanie z projektami ustaw budżetowych sprecyzowane jest w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

<sup>33</sup> C. Kosikowski, *Komentarz do art. 142*, [w:] C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2011.

<sup>34</sup> Zob. art. 106 ust. 3 Konstytucji Portugalii.

i ich skutków prawnych. Jeżeli Marszałek Sejmu nie ma możliwości kontroli projektu ustawy budżetowej, to Sejm pracując nad takim projektem może pogłębiać rozmiary błędu. Jeżeli uchwali wadliwą ustawę budżetową, to nie ma gwarancji, że błąd ten zostanie dostrzeżony i skorygowany w fazie kontroli bieżącej (np. podczas zmian w budżecie państwa, zmiany ustawy budżetowej, kontroli konstytucyjności ustawy budżetowej)<sup>35</sup>. Wykonywana wówczas ustawa budżetowa będzie obarczona wadami, a skoro tak, to czy wtedy za jej wykonanie mogą ponosić odpowiedzialność prawną ci, którzy w dobrej wierze zrealizują jej postanowienia? Taki ciąg zdarzeń nie jest wykluczony, a wobec tego przepisy prawa powinny być przygotowane na ich wystąpienie w praktyce. Inna sprawa, że nawet gdyby przyjął, że Marszałek Sejmu może kontrolować projekt ustawy budżetowej i jego uzasadnienie, to z racji ich szczególności i fachowości, mogą pojawić się trudności z wykryciem ewentualnych nieprawidłowości, a nie uczestniczy w tym żaden wyspecjalizowany organ (np. rada fiskalna).

## Parlamentarne postępowanie budżetowe

Powstałych nieprawidłowości w projekcie ustawy budżetowej Sejm może również nie wyeliminować w ramach prac komisji parlamentarnych z wykorzystaniem instytucji poprawek, nawet uwzględnivszy autentyczny wkład pracy właściwej w tym zakresie Komisji Finansów Publicznych<sup>36</sup>, relatywnie wysoką w porównywaniu z innymi komisjami liczbę jej członków<sup>37</sup>, liczbę i czas trwania posiedzeń oraz wymóg przekazania poszczególnych części tego projektu właściwym komisjom sejmowym, które formułują swoje stanowiska zawierające wnioski, opinie lub propozycje poprawek – wraz z uzasadnieniem (art. 106 ust. 2 regulaminu Sejmu)<sup>38</sup>. Inaczej niż w niektórych państwach, np. w Niem-

<sup>35</sup> Może się również okazać, że kontrola konstytucyjności zainicjowana przez Marszałka Sejmu lub grupę 50 posłów nie przyniesie pożądanych efektów. Trybunał Konstytucyjny może bowiem uchylić się od kontroli ustawy budżetowej lub nie dostrzec jej nieprawidłowości.

<sup>36</sup> Zob. art. 106 ust. 1 regulaminu Sejmu.

<sup>37</sup> W Sejmie IX kadencji w skład Komisji Finansów Publicznych weszło 59 posłów, w tym przewodniczący i 7 zastępców, w Sejmie VIII kadencji 49 posłów, w tym przewodniczącego i 7 zastępców, w Sejmie VII kadencji – 55 posłów, w tym przewodniczący i 5 zastępców, na koniec VI kadencji – 53 posłów, w tym przewodniczący i 4 zastępców.

<sup>38</sup> Warto dodać, że po ich rozpatrzeniu Komisja Finansów Publicznych, przy udziale przedstawicieli poszczególnych komisji sejmowych, a także stanowisk przekazanych przez komisje, przedstawia na posiedzeniu Sejmu sprawozdanie wraz z wnioskami o przyjęcie projektu ustaw budżetowej bez poprawek lub z poprawkami (art. 108 ust. 1 pkt 1 regulaminu Sejmu).

czech czy we Francji, przewodniczącym Komisji Finansów Publicznych nie jest przedstawiciel największej partii opozycyjnej, co mogłoby w istotny sposób wpłynąć na realizację parlamentarnej kontroli budżetu państwa<sup>39</sup>, wręcz przeciwnie, funkcję tę pełni przedstawiciel największego klubu parlamentarnego, któremu przysługuje największa liczba miejsc (sięga ona 20). W znacznej mierze ogranicza to potencjalną możliwość przyjęcia poprawek do projektu ustawy budżetowej, co w systemie parlamentarnym pozostaje wypadkową decyzji większości parlamentarnej tworzącej zaplecze dla działalności rządu korzystającego z wyłącznej inicjatywy ustawodawczej w zakresie projektu ustawy budżetowej. Z tych powodów propozycje poprawek przybierają najczęściej formę wniosków mniejszości, których liczba utrzymuje się na relatywnie wysokim poziomie. Tytułem przykładu do projektu ustawy budżetowej na rok: 2023 wynosiła 501<sup>40</sup>, 2022 – 498<sup>41</sup>, 2021 – 602<sup>42</sup>, 2020 – 469<sup>43</sup>, 2019 – 329<sup>44</sup>; 2018 – 273<sup>45</sup>, 2017 – 242<sup>46</sup>.

Innego rodzaju ograniczenia w zakresie wstępnej kontroli projektu ustawy budżetowej determinowane są pozycjami budżetowymi, których Sejm nie może zmieniać, ani tym bardziej odrzucić, z tą jednak różnicą, że ograniczenia te inaczej przedstawiają się w stosunku do dochodów i wydatków. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na art. 220 Konstytucji, który stanowi, że zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej. Dodatkowo dochody budżetowe z znakomitej większości wynikają z ustaw (podatkowych i innych daninowych), a co za tym idzie, Sejm może dokonać zmniejszenia lub zwiększenia tych dochodów tylko przez zmianę odpowiedniej ustawy. Sejm nie może zatem zwiększać dochodów, inaczej niż w drodze uchwalenia lub zmiany właściwej ustawy. Z tego powodu ustalenie strony dochodowej ma głównie deklaratoryjny charakter polegający na szacunkowym ustaleniu efektów stosowania obowiązujących ustaw. Oznacza to, że możliwości samodzielnego działania Sejmu w tym zakresie są znacznie ograniczone i polegają na zwiększaniu dochodów pochodzących ze zbywania i obciążania nieruchomości, udziałów lub akcji, emisji papierów wartościowych czy zaciągania poży-

<sup>39</sup> G. Kuca, *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Warszawa 2018, s. 221 i n.

<sup>40</sup> <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2653> (12.01.2023).

<sup>41</sup> <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1624> (12.01.2023).

<sup>42</sup> <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=640> (12.01.2023).

<sup>43</sup> <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=112> (12.01.2023).

<sup>44</sup> <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2864> (12.01.2023).

<sup>45</sup> <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1876> (12.01.2023).

<sup>46</sup> <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=881> (12.01.2023).

czek, ale te też następują na zasadach i trybie określonych w ustawie (art. 216 ust. 2 i 4 Konstytucji)<sup>47</sup>.

Większą swobodą dysponuje Sejm w stosunku do wydatków budżetowych, a w każdym razie w zakresie ich zmniejszenia, ale występują tu także pewne ograniczenia determinowane koniecznością respektowania zarówno formalnych, jak i materialnych wymogów dotyczących ustawy budżetowej. Niebagatelne znaczenie mają w tym zakresie zasady budżetowe oraz zakres ich zastosowania zważywszy na to, że w nauce prawa są one definiowane jako normy prawne i postulaty pod adresem praktyki mające na celu zapewnienie optymalnej organizacji i funkcjonowania gospodarki budżetowej<sup>48</sup>. Problem jednak w tym, że katalog zasad budżetowych doznał znamiennej ewolucji, niektóre z nich zyskały na znaczeniu, inne znaczenie to utraciły, a jeszcze inne zostały zastąpione przez inne zasady. Należałoby także uwzględnić różnice pomiędzy zasadami a regułami, czyli ustalić jaki mają one charakter optymalizacyjny czy konkluzyjny, a nadto czy przepisy formułujące te wymogi nie należą do kategorii zakazów. Ponadto polskie reguły fiskalne dotyczą mniejszej liczby wydatków publicznych oraz rzadziej podlegają automatycznej korekcie (stosowanej np. w Rumunii). Ich monitorowanie nie zostało też przekazane niezależnej i specjalistycznej instytucji (radzie fiskalnej)<sup>49</sup>, które mogłaby stanowić ważny element parlamentarnej kontroli budżetowej.

Po pierwsze, Sejm ma obowiązek uchwalenia wydatków gwarantujących realizację funkcji konstytucyjnych organów i instytucji państwa ze szczególnym uwzględnieniem roli i znaczenia organów korzystających z samodzielności budżetowej (art. 139 ust. 2 u.f.p.). Po drugie, Sejm winien zapewnić wydatki wynikające z ustaw, umów międzynarodowych i innych tytułów prawnych rodzących zobowiązania wobec państwa. Po trzecie, Sejm musi respektować ograniczenia wynikające z wiążących Polskę przepisów prawa UE, takich chociażby jak formułowane na poziomie UE nieprzekraczalne granice zadłużenia<sup>50</sup>. Po czwarte, Sejm ma obowiązek uchwalenia takich wydatków, które są niezbędne do realizacji zadań długoterminowych, na których rozpoczęcie przyznano już środki w poprzednich ustawach budżetowych. W tym ostatnim przypadku jest to konieczne z uwagi na charakter zadań współczesnego państwa, zwłaszcza w sytuacji wieloletnich procesów inwestycyjnych czy refor-

<sup>47</sup> G. Kuca, *Procedura budżetowa we współczesnym...*, s. 225.

<sup>48</sup> E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2010, s. 132; E. Ruśkowski, *Zasady budżetowe*, [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008, s. 294.

<sup>49</sup> Mechanizm taki zastosowano np. w Czechach. Zob. M. Urban, *Analiza porównawcza...*, s. 117–118.

<sup>50</sup> Zob. art. 126 TFUE.

matorskich. Szczególnego znaczenia w tym zakresie nabiera Wieloletni Plan Finansowy Państwa, który stanowi podstawę przygotowania projektu ustawy budżetowej (art. 105 ust. 1 u.f.p.), ale należy powtórzyć, że Sejm nie uczestniczy w uchwalaniu tego planu, co może wywoływać wątpliwości odnośnie do granic związania Sejmu uchwałą Rady Ministrów<sup>51</sup>.

## Wykonywanie ustawy budżetowej

Po uchwaleniu ustawy budżetowej rozpoczyna się etap jej wykonywania, który został ukształtowany jako odrębne zadanie powierzone rządowi. Zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 6 Konstytucji Rada Ministrów w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach kieruje wykonaniem budżetu państwa (art. 146 ust. 4 pkt 6 Konstytucji). Sejmowa kontrola ustawy budżetowej ma w tym zakresie charakter wyjątkowy i jest uruchamiana dopiero wtedy, gdy planowane dochody i wydatki podlegają istotnym zmianom, a przez to rozmijają się, a nawet tracą kontakt z ich normatywnym ujęciem w ustawie budżetowej.

Problem jednak w tym, że nasilają się zjawiska transferu środków publicznych poza budżet państwa, wykazywania ich w innych okresach niż są faktycznie ponoszone, udzielania gwarancji nieujętych limitami określonymi w ustawie budżetowej<sup>52</sup>. Według wycień Ministerstwa Finansów zawartych w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023–2026 na koniec 2022 roku zadłużenie funduszy, które nie są częścią budżetu państwa, wyniosło 337,4 mld zł, na koniec 2023 roku ma wynieść 421,8 mld zł, 2024 – 497,3 mld zł, 2025 – 555,1 mld zł, 2026 – 638,3 mld zł<sup>53</sup>. Istotny wzrost zadłużenie ma nastąpić w związku z wydatkami Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, którego zadłużenie ma wynosić na koniec 2023 roku – 54,5 mld zł, 2024 roku – 97,6 mld zł, 2025 – 144,3 mld zł, 2026 – 194,2 mld zł. W konsekwencji oznacza to wyłączenie istotnej części wydatków państwa spod kontroli budżetowej, przez co kontrola ta traci na znaczeniu.

Faktyczny udział Sejmu w bieżącej kontroli budżetowej został ograniczony zaledwie do kilku instrumentów prawno-finansowych polegających na wyrażeniu pozytywnej opinii przez Komisję Finansów Publicznych. Do instrumentów tych należy zmiana przeznaczenia rezerwy celowej (art. 154 ust. 9 u.f.p.),

<sup>51</sup> G. Kuca, *Procedura budżetowa...*, s. 226–227.

<sup>52</sup> Zob. *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*, Warszawa 2022, s. 9–11, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,26023.pdf> (12.01.2023).

<sup>53</sup> Zob. *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023–2026*, Warszawa 2022, s. 37, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/068B5DA398E42D70C-12588CD00540D29/%24File/2653-strategia%20zarzadzania%20dlugiem.pdf> (12.01.2023).

zwiększenia wpłaty środków własnych UE do jej budżetu (art. 167 ust. 2 i 4 u.f.p.), przekazywania dodatkowych środków do Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych (art. 167a ust. 1 i 3 u.f.p.), blokowania planowanych wydatków budżetowych (art. 177 ust. 6 u.f.p.), w tym także w przypadku zagrożenia realizacji ustawy budżetowej (art. 179 ust. 4 u.f.p.), postępowania z niezrealizowanymi wydatkami budżetu państwa (art. 181 ust. 2 u.f.p.), przedstawienia przez Radę Ministrów informacji o przebiegu wykonania ustawy budżetowej za pierwsze półrocze w terminie do dnia 10 września tego roku (art. 183 u.f.p.). Praktyka dostarcza jednak wielu przykładów, w których rola Komisji Finansów Publicznych sprowadzała się do przypieczętowania wniosku Rady Ministrów. Tytułem przykładu Komisja Finansów Publicznych na posiedzeniu w dniu 4 kwietnia 2023 roku rozpatrzyła wniosek Ministra Finansów z dnia 3 kwietnia 2023 roku dotyczący zmiany przeznaczenia kwoty w wysokości 600 000 000 zł z rezerwy celowej w poz. 44 – „Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych” zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2023<sup>54</sup>. Wniosek obejmował zaledwie jedną stronę, nie był solidnie uzasadniony, dyskutowano go niecałe 12 minut, a z powodu braku uwag nie przeprowadzono nad nim głosowania.

Sejm *in pleno* nie uczestniczy w akceptacji tych zmian z wyjątkiem, sytuacji, gdy prowadzą one do zwiększenia lub zmniejszenia ogólnej kwoty dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów budżetu państwa oraz wysokości deficytu budżetowego, a przez to wymagają zmiany ustawy budżetowej (art. 221 Konstytucji). Wówczas zastosowanie będą miały ograniczenia występujące w ramach wstępnej kontroli ustawy budżetowej. Konieczność przeprowadzenia takich zmian może wynikać z przyczyn obiektywnych zależnych od Rady Ministrów, tj. błędy popełnione przez Ministra Finansów w zakresie planowania budżetowego polegające na niedoszacowaniu wydatków lub przeszacowaniu dochodów, których z racji wyżej wskazanych wątpliwości nie można było wyeliminować w ramach wstępnej kontroli ustawy budżetowej. Mogą to być także przyczyny niezależne od Rady Ministrów, np. brak możliwości sfinansowania zwiększonych wydatków na potrzeby usuwania skutków zdarzeń nadzwyczajnych<sup>55</sup>. Mimo że uzasadnieniem dla nowelizacji ustawy budżetowej jest zabezpieczenie realnego wykonania ustawy budżetowej, to szczególnie dyskusyjne pozostają zmiany ustawy budżetowej (np. z uwagi na przyjęcie zbyt optymistycznych prognoz makroekonomicznych) dokonywane

<sup>54</sup> Opinia nr 268 Komisji Finansów Publicznych do Ministra Finansów w sprawie zmiany przeznaczenia rezerwy celowej uchwalona na posiedzeniu w dniu 4 kwietnia 2023 r., [https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/fpb\\_o268/\\$file/fpb\\_o268.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/fpb_o268/$file/fpb_o268.pdf) (20.04.2023).

<sup>55</sup> Zob. W. Miemieć, K. Sawicka, *Komentarz do art. 221*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II: *Komentarz art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 1556.

pod koniec roku budżetowego tylko po to, by w sprawozdaniu z wykonania ustawy budżetowej wykazać, że została ona wykonana prawidłowo.

## Następcza kontrola budżetowa

Podstawę do następczej kontroli wykonania ustawy budżetowej stanowi sprawozdanie z jej wykonania wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa przedkładane Sejmowi przez Radę Ministrów (art. 226 ust. 1 Konstytucji). Problem jednak w tym, że informacja o stanie zadłużenia państwa zawiera poziom długu publicznego prezentowany w dwóch różnych ujęciach, według metodologii krajowej i unijnej, co nawet przy ujednoczeniu sposobu wykazywania deficytu budżetowego (począwszy od 2021 roku), nie sprzyja ich zrozumieniu, a tym samym obniża wartość informacyjną sprawozdania z wykonania budżetu państwa. Postulowane ujednoczenie sposobu ustalania długu publicznego może jednak wymagać wprowadzenia nowych form wykonywania budżetu państwa umożliwiających elastyczne reagowanie w sytuacjach kryzysowych oraz skuteczną ochronę społeczeństwa i gospodarki przed skutkami różnego rodzaju kryzysów gospodarczych<sup>56</sup>.

Z praktycznego punktu widzenia rezygnacja z dokonywania podwójnych obliczeń i wyjaśniania sposobów przejścia między metodologią krajową a unijną pozwoliłaby lepiej chronić stabilność finansów publicznych, gdyż postowie, stojący przez wyborem zwiększenia wydatków publicznych celem realizacji programu wyborczego a ograniczeniem wydatków w sytuacji zagrożenia przekroczenia ograniczeń wynikających z konstytucyjnego limitu zadłużenia (art. 216 ust. 5 Konstytucji) czy procedur sanacyjnych i ostrożnościowych (art. 86 u.f.p.), nie mieliby możliwości zmiany zakresu podmiotowego długu publicznego, np. poprzez kolejne transfery wydatków poza budżet państwa<sup>57</sup>. Występujące nadal różnice istotnie ograniczają operacjonalizację działań kontrolnych Sejmu, który rozpatruje przedłożone sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli podejmuje uchwałę o udzieleniu bądź odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium (art. 226 ust. 2 Konstytucji).

Podobnie jak w przypadku projektu ustawy budżetowej, kluczową rolę w tym zakresie odgrywa Komisja Finansów Publicznych, która koordynuje

---

<sup>56</sup> Podobny postulat zgłasza NIK w: *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*, Warszawa 2022, s. 12, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,26023.pdf> (12.01.2023).

<sup>57</sup> Zob. E. Lotko, U.K. Zawadzka-Pąk, *Problemy terminologiczne i definicyjne deficytu i długu w polskim i unijnym prawie finansów publicznych*, «Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu» 2016, nr 2, s. 51–67.

prace właściwych komisji sejmowych (art. 106 ust. 1a regulaminu Sejmu), a następnie przedstawia na posiedzeniu Sejmu sprawozdanie wraz z wnioskami w sprawie jego przyjęcia lub odrzucenia oraz w przedmiocie absolutorium (art. 108 ust. 1 pkt 2 regulaminu Sejmu). W praktyce oba te zagadnienia są uwzględniane w projekcie jednej uchwały, co pozwala na wyeliminowanie trudnych i często niezrozumiałych do racjonalnego uzasadnienia rozbieżności rozstrzygnięć pomiędzy przyjęciem albo odrzuceniem sprawozdania oraz udzieleniem albo odmową udzielenia absolutorium<sup>58</sup>.

Przedłożone sprawozdanie stanowi istotny element sejmowej kontroli wykonania ustawy budżetowej. Jego zawartość merytoryczna obejmuje działalność wszystkich podmiotów wykonujących budżet państwa, ale z punktu widzenia Sejmu najważniejsza jest ocena działalności Rady Ministrów. Kontrola sprawowana przez Najwyższą Izbę Kontroli ma z reguły charakter techniczno-finansowy i z założenia pozbawiona jest ocen politycznych<sup>59</sup>. Okazuje się jednak, że parlament potrzebuje materiału dającego podstawę do podjęcia decyzji politycznej warunkującej udzielenie bądź odmowę udzielenia absolutorium. Podobnie więc jak w przypadku projektu ustawy budżetowej, tak w przypadku opinii Najwyższej Izby Kontroli, Sejm otrzymuje obszerny liczący kilkaset stron dokument, który – co prawda – ujmuje najważniejsze ustalenia i wnioski mogące posłużyć do formułowania ocen politycznych<sup>60</sup>, ale jest tylko częściowo użyteczny na potrzeby debaty parlamentarnej.

Jeśli chodzi o kontrolę wykonania ustawy budżetowej, to najwięcej wątpliwości może wywoływać brak związania Sejmu krytyczną oceną jej wykonania dokonaną przez Najwyższą Izbę Kontroli. Wydaje się, że takie rozwiązanie niweczy rzeczywisty wysiłek włożony przez Najwyższą Izbę Kontroli w jej przeprowadzenie. Stawia też pod znakiem zapytania sens parlamentarnej kontroli wykonania ustawy budżetowej, zwłaszcza że nawet przy znacznych odstępstwach od normatywnego ujęcia dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów, czy nawet deficytu budżetowego nie musi oznaczać odmowy absolutorium Radzie Ministrów, która działa w oparciu o stabilną większość parlamentarną. Mimo to wykrycie, a następnie wskazanie błędów i nieprawidłowości w tym zakresie, pozwala na wyciągnięcie wniosków i uniknięcie tych nieprawidłowości w przy-

<sup>58</sup> W. Miemiec, K. Sawicka, *Komentarz do art. 226*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II: *Komentarz art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 1596.

<sup>59</sup> Do takich wniosków prowadzi analiza wyroku TK z 9.11.2005 r. sygn. Kp 2/05, OTK ZU 2005, nr 10A, poz. 114.

<sup>60</sup> Zob. *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku*, Warszawa 2021, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24240.pdf> oraz *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*, Warszawa 2022, s. 9–11, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,26023.pdf> (12.01.2023).



szłości<sup>61</sup> oraz służy realizacji zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych pozwalając wyborcom na zapoznanie się wynikami kontroli parlamentarnej<sup>62</sup>.

Słuszność ma więc J. Juchniewicz, że

„upolitycznienie procedury zdaje się być nie jedyną słabością instytucji, bowiem równie istotnym jest fakt, iż ustrojodawca nie powiązał z uchwałą w przedmiocie absolutorium skutków prawnych”<sup>63</sup>.

Inaczej bowiem niż na gruncie Małej Konstytucji z 1992 roku ustrojodawca nie określa skutków prawnych nieudzielenia absolutorium i nie wiąże tej odmowy z dymisją Rady Ministrów. Oznacza to, że negatywna ocena działalności Rady Ministrów może, co najwyżej, stanowić powód wystąpienia z wnioskiem o wotum nieufności, ale nie jest przesądzone, czy będzie ono skuteczne, z uwagi na wymaganą większość głosów (ustawowej liczby posłów – art. 159 ust. 2 Konstytucji), wyższą niż wymagana przy uchwale o odmowie udzielenia absolutorium (zwykła większość głosów). Nieudzielenie absolutorium może też otworzyć drogę do pociągnięcia członków Rady Ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej, której możliwość uruchomienia – z racji przyjętych rozwiązań proceduralnych i wymaganej większości 3/5 ustawowej liczby posłów – może być znacznie utrudniona (art. 156 Konstytucji)<sup>64</sup>.

Ustrojodawca nie określa też skutków udzielenia przez Sejm absolutorium. W nauce prawa dominuje pogląd, że zamyka ono drogę do ponownego rozpatrzenia oceny należytości wykonania budżetu państwa jako całości, nie wyklucza jednak, także w późniejszych terminach, odmiennych ocen co do działań dysponentów części budżetowych. Pozwala też na pociągnięcie członków Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, gdyż żaden przepis nie wyklucza bowiem pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej członka rządu, któremu Sejm udzielił absolutorium.

## Podsumowanie

Parlamentarna kontrola budżetu państwa ma gwarantować udział organu przedstawicielskiego w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa. Z tego punktu widzenia istotne znaczenia ma, by uregulowania tej problematyki były

---

<sup>61</sup> J. Juchniewicz, *Kilka pytań o absolutorium...*, s. 148.

<sup>62</sup> Zob. art. 33–41 u.f.p.

<sup>63</sup> J. Juchniewicz, *Kilka pytań o absolutorium...*, s. 148.

<sup>64</sup> Warto dodać, że gdy uchwała o odmowie udzielenia absolutorium zapada wobec nieistniejącej Rady Ministrów odpowiedzialność konstytucyjna pozostaje jedyną możliwością realizacji odpowiedzialności z tytułu działalności finansowej członków Rady Ministrów. Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 957.

pełne, spójne i jasne. Wymagań tych – z przyczyn wyżej wskazanych – nie spełniają przepisy obowiązujące w Polsce. Procedura ta wymaga w wielu punktach doprecyzowania, uzupełnienia i ujednoczenia, poprzez wprowadzenie rozwiązań prawnych gwarantujących stały udział Sejmu lub jego organów w zatwierdzaniu spraw finansowych państwa<sup>65</sup>. Z tych powodów konieczne staje się wzmocnienie instrumentów kontrolnych, zarówno kontroli wstępnej, bieżącej, jak i następczej, w innym razie, utrwali się przekonanie o micie kontroli fiskalnej. Przeprowadzenie rzeczywistej kontroli będzie niemożliwe bez reformy systemu finansów publicznych polegającej na zapewnieniu sporządzania niezależnych prognoz makroekonomicznych stanowiących podstawę do przygotowania projektów planów finansowych państwa, zmniejszenia liczby form organizacyjno-prawnych publicznej gospodarki finansowych, rezygnacji z wykazywania długu publicznego w dwóch różnych ujęciach, tj. według metodologii krajowej i unijnej na rzecz jednej spójnej metodologii oraz zmiany zasad udzielania absolutorium poprzez odniesienie ocen wykonania budżetu do każdego z dysponentów części budżetowych w budżecie państwa. Pomocny w tym zakresie może być organ monitorujący średnioterminową stabilność fiskalną państwa przybierający formę rady (polityki) fiskalnej. Rada traktowana jako niepartyjny organ publiczny, niebędący bankiem centralnym, rządem czy parlamentem mogłaby zajmować się przygotowaniem prognoz makroekonomicznych wykorzystywanych przy sporządzeniu projektu ustawy budżetowej, monitorowaniem postępów w realizacji polityki fiskalnej lub wykonywaniem zadań doradczych na rzecz władz publicznych, w tym parlamentu.

## Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Blöndal J.R., *Budget review: Germany*, «Journal on Budgeting» 2014, issue 2.
- Bouvier M., *Konstytucjonalizacja wieloletniego programowania finansów publicznych we Francji*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *Instrumenty nowego zarządzania finansami publicznymi w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Białystok 2011.
- Contiades X. (red.), *Constitutions in the Global Financial Crises. A Comparative Analysis*, Farnham 2013.
- Coyne C.J., *Constitutions and Crisis*, «Journal of Economic Behavior & Organization» 2011, vol. 80.
- Czekaj J., *Narzędzia niekonwencjonalnej polityki antykryzysowej*, [w:] G. Kuca (red.), *Finanse publiczne w sytuacjach kryzysowych. Zagadnienia prawno-finansowe*, Kraków 2022.
- Enzig P., *The Control of the Purse: Progress and Decline of Parliament's Financial Control*, London 1959.

<sup>65</sup> Zob. J. Wehner, *Legislature and Public Finance*, [w:] S. Martin, T. Saalfeld, K.W. Strøm (red.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, New York 2014, s. 514 i n.

- Gajda M., *Korzyści i koszty reform fiskalnych*, [w:] S. Lis (red.), *Dylematy wyboru modelu rozwoju gospodarczego Polski*, Kraków 2005.
- Grodyński T., *Metoda prawa budżetowego*, «RPSiE» 1938, t. 1.
- Grzybowski M., *Konstytucyjne funkcje Rady Ministrów i formy ich praktycznej realizacji (próba typologii)*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- Juchniewicz J., *Absolutorium jako realizacja funkcji kontrolnej Sejmu*, Olsztyn 2010.
- Juchniewicz J., *Kilka pytań o absolutorium*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2014, nr 2.
- Kielin Ł., *Stabilność fiskalna jako wartość konstytucyjnie chroniona w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2022.
- Kosikowski C., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2011.
- Kruk M., *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008.
- Kuca G., *Formy elastycznego wykonywania budżetu państwa w dobie pandemii COVID-19*, [w:] G. Kuca (red.), *Finanse publiczne w sytuacjach kryzysowych. Zagadnienia prawno-finansowe*, Kraków 2022.
- Kuca G., *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Warszawa 2018.
- Lotko E., Zawadzka-Pąk U.K., *Problemy terminologiczne i definicyjne deficytu i długu w polskim i unijnym prawie finansów publicznych*, «Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu» 2016, nr 2.
- Miemiec W., Sawicka K., *Komentarz do art. 221*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II: *Komentarz art. 87–243*, Warszawa 2016.
- Miemiec W., Sawicka K., *Komentarz do art. 226*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II: *Komentarz art. 87–243*, Warszawa 2016.
- Panfil P., *Reguły i iluzje fiskalne. Ujcie prawnofinansowe*, Gdańsk 2021.
- Pilarczyk P.M., *Początki instytucji budżetu państwa w Polsce*, Poznań 2014.
- Ruśkowski E., *Zasady budżetowe*, [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008.
- Szmyt A. (red.), *Komentarz do regulaminu Sejmu*, Warszawa 2018.
- Szmyt A., *Opinia w sprawie projektu ustawy o Radzie Fiskalnej*, «Zeszyty Prawnicze BAS» 2014, nr 3 (43).
- Urban M., *Analiza porównawcza architektury reguł fiskalnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] M. Możdżeń, Z. Zygmuntowski (red.), *Polityka fiskalna dla regeneracji: Reguły w finansach publicznych na czasy kryzysu*, Warszawa 2022.
- Wehner J., *Legislature and Public Finance*, [w:] S. Martin, T. Saalfeld, K.W. Strøm (red.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, New York 2014.
- Wehner J., *Legislature and the Budget Process. The Myth of Fiscal Control*, New York 2010.
- Wyplosz Ch., *Fiscal Policy Council, Policy Councils: Unlovable or Just Unloved?*, «Swedish Economic Policy Review» 2008, nr 1 (15).
- Zubik M., *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001.
- Zubik M., *Komentarz do art. 105*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do regulaminu Sejmu*, Warszawa 2018.