

DR PIOTR CZARNY
Uniwersytet Jagielloński
ORCID: 0000-0002-6558-1075

AUTONOMIA BUDŻETOWA – WYBRANE PROBLEMY KONSTYTUCYJNE

STRESZCZENIE

Artykuł omawia wybrane aspekty konstytucyjne autonomii budżetowej, która zgodnie z ustawą o finansach publicznych polega na tym, że plany finansowe niektórych instytucji publicznych Minister Finansów włącza do projektu ustawy budżetowej. Podkreśla to niezależność tych instytucji (np. Trybunału Konstytucyjnego) od rządu. Trybunał Konstytucyjny nie używa pojęcia autonomii budżetowej, ale stosuje określenie „odrębność budżetowa”, której skutki ujmuje w sposób bardzo ograniczony. Autonomia budżetowa jako instytucja ustawowa nie dotyczy Sejmu i nie ogranicza jego konstytucyjnych kompetencji do ustalania dochodów i wydatków państwa w ustawie budżetowej. Ograniczenia te wynikają jednak z zasad sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, państwa prawnego oraz racjonalności ustawodawcy.

Słowa kluczowe: budżet, finanse publiczne, Rada Ministrów, Sejm.

1

Zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 4 i 5 Konstytucji w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów (w szczególności) uchwała projekt budżetu państwa, kieruje wykonaniem budżetu państwa oraz uchwała zamknięcie rachunków państwowych i sprawozdanie z wykonania budżetu¹. Zwraca uwagę, że zasadniczo w odniesieniu do ustaw zadaniem Rady Ministrów jest zapewnienie ich wykonania. Oznacza to, że nawet w sytuacji, gdy „urzeczywistnienie” konkretnej ustawy nie leży z przyczyn

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

kompetencyjnych po stronie administracji rządowej, kwestia jej realizacji pozostaje w sferze ogólnej właściwości rządu. Poza tym zauważyć trzeba, że kierowanie wykonaniem określonej ustawy jest niewątpliwie „czymś więcej” niż zapewnienie jej wykonania. W świetle uregulowań rozdziału X Konstytucji Rada Ministrów ma monopol na złożenie w Sejmie projektu ustawy budżetowej (art. 221 Konstytucji).

Jednak przytoczona wcześniej regulacja konstytucyjna nie może stanowić podstawy do tezy o (formalnie) dominującej roli Rady Ministrów w procedurze budżetowej. To Sejm, zgodnie z art. 219 ust. 1 Konstytucji, uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej. Ponadto, zgodnie z treścią art. 219 ust. 2 Konstytucji, zasady i tryb opracowania projektu budżetu państwa, stopień jego szczegółowości oraz wymagania, którym powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej, a także zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej określa ustawa². Formalny wpływ rządu na ostateczny kształt tej ustawy, która reguluje te zagadnienia, jest ograniczony, w tym zakresie Rada Ministrów nie ma monopolu względem inicjatywy ustawodawczej. Ustawa uchwalona na podstawie art. 219 ust. 2 Konstytucji może wprowadzać szczególne instrumenty wpływu innych organów państwa na opracowanie projektu budżetu, jak również formy ograniczeń w zakresie kierowania przez rząd wykonaniem budżetu.

Powyższe uwagi nie oznaczają całkowitej „marginalizacji” na poziomie konstytucyjnym Prezydenta oraz władzy sądowniczej w kwestiach budżetowych³. Ustawa zasadnicza w pewnym szczególnym aspekcie wspomina wprost o roli głowy państwa i Trybunału Konstytucyjnego w kwestiach budżetowych. Zgodnie z art. 224 ust. 2 Konstytucji, w przypadku zwrócenia się Prezydenta Rzeczypospolitej do TK w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej (albo ustawy o prowizorium budżetowym) przed jej podpisaniem Trybunał orzeka w tej sprawie nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Jednak polski sąd konstytucyjny pojmuje swoją funkcję kontrolną w odniesieniu do ustaw budżetowych w sposób mocno akcentujący założenie powściągliwości sędziowskiej. W orzeczeniu z 25 lutego 1997 r. stwierdził, że:

w sprawowanej przez TK kontroli ustaw, które regulują redystrybucję dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu, nie można abstrahować od tego, że [...] określanie wielkości i struktur budżetu i jego wydatków należy do demokratycznie legitymowanego parlamentu.

² Wykonanie tej regulacji konstytucyjnej przynosi obecnie ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1530 – dalej: u.f.p.).

³ Nie można całkowicie pominąć roli Senatu, który może zgłaszać poprawki do ustawy budżetowej (art. 223 Konstytucji).

Nie oznacza to, że TK

nie wkracza swoim orzecnictwem w sprawę politycznej hierarchizacji zadań finansowanych z budżetu. Czyni to jednak ze szczególnie usprawiedliwionych przyczyn⁴.

2

Zarysowany powyżej w „telegraficznym skrócie” obraz regulacji konstytucyjnej wydawałby się wskazywać, że w sferze budżetowej nie ma miejsca na autonomię. Jednak sytuacja jest nieco bardziej złożona z uwagi na funkcjonowanie struktur organizacyjnych, które powinny być niezależne od rządu, a w pewnym stopniu również od władzy ustawodawczej. Z teoretycznego punktu widzenia autonomię budżetową rozumieć można na kilka sposobów, z reguły jest ona w jakiś sposób powiązana z zasadą horyzontalnego lub wertykalnego podziału władzy. Jasne jest tylko, że w sferze wydatków lub/i dochodów określonych instytucji władzy publicznej autonomia oznacza pewną niezależność od centralnych organów „władztwa budżetowego” (Rady Ministrów i Sejmu). Ta niezależność jest stopniowalna i może mieć różny zakres, a konkretnie dotyczyć strony dochodowej, strony wydatkowej lub obu z nich, a także odnosić się do zakresu nadzoru (kontroli) nad wykonywaniem ustawy budżetowej.

W doktrynie prawa finansowego powszechnie łączy się pojęcie autonomii budżetowej z treścią art. 139 u.f.p. Przepis ten ma następujące brzmienie:

ust. 1. Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów projekt ustawy budżetowej na rok następny wraz z uzasadnieniem.

ust. 2. Minister Finansów włącza do projektu ustawy budżetowej dochody i wydatki Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowej Rady Sądownictwa, sądownictwa powszechnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego i Państwowej Inspekcji Pracy.

Z teoretycznego punktu widzenia tak rozumiana autonomia budżetowa stanowi odstępstwo od modelu „opartego na delegacji uprawnień”. W systemie, który zdaje się wynikać z art. 139 ust. 1 u.f.p.,

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 lutego 1997 r. (sygn. akt K 21/95) OTK ZU 1997, nr 11 poz. 7; zob. T. Dębowska-Romanowska, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1525.

władztwo budżetowe zostaje przyznane Ministrowi Finansów lub premierowi, co jest czynnikiem ograniczającym żądania zgłaszane przez poszczególnych ministrów w trakcie negocjacji poprzedzających zgłaszanie projektu budżetu⁵.

Art. 139 ust. 2 u.f.p. oznacza bowiem, że minister finansów nie jest uprawniony do kontroli i zmian w sferze wysokości wydatków, które zaplanowały instytucje „obdarzone” przez ustawodawcę autonomią budżetową. Upnień takich nie ma również Prezes Rady Ministrów. Rozwiązanie owo nie stanowi jednak wprowadzenia elementów kontraktowego modelu opracowywania projektu budżetu, w którym eksponuje się „rolę porozumienia w zakresie celów budżetowych, które „musi zostać zawarte przez wszystkich członków władzy wykonawczej”⁶. Autonomia budżetowa stanowi więc pewien ewenement z teoretycznego punktu widzenia. Pojawia się jednak pytanie, jak ocenić art. 139 ust. 2 u.f.p. z konstytucyjnego punktu widzenia.

Należy w tym miejscu zasygnalizować, że autonomia budżetowa odnosi się nie tylko do przygotowania projektu ustawy budżetowej, ale również do kilku istotnych elementów wykonywania budżetu. W wielu przepisach u.f.p. znajduje się bowiem odesłanie do art. 139 ust. 2 u.f.p. Ogólnie rzecz ujmując, wskazać trzeba, że chodzi o ograniczenie kompetencji Ministra Finansów na etapie wykonywania ustawy budżetowej. Tylko tytułem ilustracji wspomnieć można, że Minister Finansów może prowadzić przegląd wydatków (kosztów) jednostek sektora finansów publicznych w celu oddziaływania w perspektywie wykraczającej poza rok budżetowy na poziom, strukturę oraz jakość wydatków publicznych, w szczególności stopień, w jakim przyczyniają się one do skutecznej i efektywnej realizacji celów działalności państwa. Przeglądu takiego nie można jednak prowadzić wobec jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 u.f.p. (art. 175a ust. 1 i 2 u.f.p.).

3

Warto tu zwrócić uwagę, że z perspektywy historycznej problematyka autonomii budżetowej sądownictwa (sądów i trybunałów) była przedmiotem dość długiej i ożywionej dyskusji w trakcie obrad Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w sierpniu 1995 r. Propozycja podkomisji redakcyjnej, zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających zawarta w art. 155 ust. 2 brzmiała: „gwarantuje się autonomię budżetową sądownictwa”⁷. Nie

⁵ S. Franek, *Rola władzy ustawodawczej i wykonawczej w procesie planowania budżetowego*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 2011, nr 10, s. 28.

⁶ Ibidem, s. 29.

⁷ Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, *Biuletyn XXIII*, Warszawa 1996, s. 54–76; art. 155 ust. 1 projektu jednolitego Konstytucji przewidywał, że „sądy są władzą od-

omawiając tu dokładniej przebiegu debaty, zauważyć należy, że spora część jej uczestników zwracała uwagę na daleko idącą niejasność pojęcia „autonomia budżetowa”. Stawiano też pytanie „co z trybunałami”. Poza tym podkreślano, że jest to swego rodzaju powtórzenie założeń wynikających z zasady podziału i równowagi władz oraz odrębności sądów i trybunałów. Oprócz tego zwracano uwagę, że na podstawie ustawodawstwa jest wiele instytucji kształtujących swój budżet niezależnie od Ministra Finansów, wprowadzenie na poziomie konstytucyjnym autonomii sądownictwa może postawić tę regulację pod znakiem zapytania. Próbowano również „ratować” treść art. 155 ust. 2 projektu poprzez doprecyzowanie, zgodnie z którym budżety sądów miałyby stanowić „odrębną część budżetu państwa uchwaloną na podstawie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa”, a budżety trybunałów – „na podstawie przedłożonych przez nie wniosków”⁸. Warto zauważyć, że była to propozycja dalej idąca niż tylko ograniczenie wpływu ministra finansów na budżet sądów i trybunałów. Ostatecznie jednak w Komisji Konstytucyjnej zwyciężyła opcja wykreślenia art. 155 ust. 2 projektu.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie występuje wprost pojęcie autonomii budżetowej jako normy, zasady czy wartości konstytucyjnej. Przeciwnie, w ocenie TK mówić można o konstytucyjnym założeniu „jedności prowadzenia gospodarki finansowej państwa, które bardzo silnie chroniona, jako jedna z podstawowych wartości konstytucyjnych”⁹. Wobec tego „zarządzanie finansowe winno być oparte o jedną ustawę budżetową”. To zaś oznacza w konsekwencji, że „ustawa budżetowa powinna obejmować co do zasady wszystkie dochody i wydatki wszystkich organów władz publicznych na poziomie państwowym”¹⁰.

TK podkreśla, że:

z Konstytucji wynika zakaz tworzenia odrębnych budżetów, a co za tym idzie i odrębnych ustaw budżetowych dla każdej z trzech władz. Niemożliwe jest także w świetle polskiej Konstytucji traktowanie poszczególnych części budżetu tak, jakby były one odrębnymi budżetami – nawet wówczas, gdy przepisy ustawowe przewidują i gwarantują zarazem zachowanie pewnych odrębności w procedurze uchwalania i wykonywania budżetu.

Inaczej mówiąc, to, co doktryna określa jako autonomię budżetową, Trybunał traktuje pojęciowo dużo „skromniej”.

rębną i niezależną od innych władz; przepis ten po uzupełnieniu o trybunały stał się ostatecznie art. 173 Konstytucji.

⁸ Ibidem, s. 74.

⁹ Zacytowane poglądy TK pochodzą z wyroku z dnia 9 listopada 2005 r., sygn. akt Kp 2/05, OTK ZU 10A/2005, poz. 114; znaczenie tego orzeczenia wynika z faktu, że zostało ono wydane przez TK w pełnym składzie.

¹⁰ Z wyłączeniem jednostek samorządu terytorialnego, których odrębność i samodzielność finansową gwarantują art. 165 ust. 2 i art. 167 Konstytucji.

Tym niemniej TK przyznaje, że

przybliżając pojęcie odrębności pozycji władzy sądowniczej w zakresie opracowywania projektu ustawy budżetowej oraz wykonywania tej ustawy, a co za tym idzie i kontroli jej wykonywania, należy wskazać, że istnienie jej jest konieczne, choć zakres i treść nie są, co do swej istoty, konstytucyjnie przesądzone. Konstytucja daje władzy ustawodawczej, w tym zakresie, znaczną swobodę.

Co najważniejsze z praktycznego punktu widzenia:

istnieją jednak granice tej swobody. Z jednej strony warunkiem granicznym jest zapewnienie jedności systemu finansów publicznych wymaganej przez postanowienia Konstytucji oraz nienaruszalność obowiązków i uprawnień Rady Ministrów jako jedynego organu powołanego do prowadzenia gospodarki finansowej państwa na podstawie ustawy budżetowej. Z drugiej strony warunkiem jest to, by pozycja jednostek organizacyjnych władzy sądowniczej nie została całkowicie zrównana z pozycją jednostek podległych władzy wykonawczej.

Stwierdzenia te stanowią dobre potwierdzenie przytoczonej wcześniej tezy ogólnej, zgodnie z którą Trybunał bardzo ostrożnie podchodzi do kwestii niekonstytucyjności regulacji budżetowych. W tym konkretnym przypadku terminologia stosowana przez TK.

4

Nie ulega wątpliwości, że Sejm, który ma w świetle Konstytucji wyłączność w kwestii uchwalania ustaw budżetowych, może w szerokim zakresie modyfikować wydatki przewidziane w przedłożonym przez Radę Ministrów projekcie budżetu na działalność poszczególnych instytucji władzy publicznej, w tym również ograniczać ich wydatki. Wprowadzona w ustawie o finansach publicznych tzw. autonomia budżetowa określonych instytucji publicznych nie jest adresowana do Sejmu, ale do organów władzy wykonawczej. Dotyczy ona etapu przygotowania projektu ustawy budżetowej (oraz wykonywania budżetu), a nie ustalania na etapie prac parlamentarnych treści poszczególnych postanowień ustawy budżetowej.

Teza ta jest powszechnie przyjmowana w doktrynie prawa finansowego. Zacytować tutaj można niektóre poglądy naukowe dotyczące tego zagadnienia.

Zdaniem C. Kosikowskiego:

Sejm nie musi przyjąć projektów budżetów podmiotów wymienionych w art. 139 ust. 2 w wersjach przedłożonych przez te podmioty Ministrowi Finansów. [...] Obecnie Rada Ministrów nie przedstawia już Sejmowi opinii o projektach części budżetowych zgłoszonych przez podmioty wymienione w art. 139 ust. 2¹¹.

¹¹ C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, uw. 5 do art. 139.

Według U.K. Zawadzkiej-Pąk:

należy jednak zauważyć, że ani ten, ani żaden inny przepis ustawy o finansach publicznych nie zakazuje zmian kwot dochodów i wydatków tych podmiotów w toku procedury ustawodawczej w Sejmie i Senacie. [...]Ta względna nietykalność planów finansowych wskazanych organów i jednostek nazywana jest w doktrynie ich autonomią budżetową¹².

Według nieco bardziej rozbudowanego ujęcia:

Artykuł 139 ust. 2 u.f.p. zawiera zamknięty katalog organów i instytucji wyposażonych w tzw. autonomię budżetową. Sporządzając projekt budżetu państwa, Minister Finansów może korygować projekty jego części, które zostały mu przedstawione przez dysponentów części budżetowych. Takie prawo nie przysługuje mu jedynie w odniesieniu do projektów części opracowanych przez podmioty wymienione w art. 139 ust. 2 u.f.p. [...] Wykaz uprzywilejowanych organów i jednostek jest szeroki i niejednorodny, zaś wspólną ich cechą jest to, że znajdują się one poza administracją rządową. Przyznanie tym podmiotom autonomii budżetowej ma zatem zapewnić im niezależność finansową od władzy wykonawczej i uniemożliwić Radzie Ministrów wpływanie na ich działalność za pomocą ograniczenia wydatków lub zwiększania dochodów. [...] Dochody i wydatki tych organów i jednostek mogą być modyfikowane w trakcie prac nad ustawą budżetową w Sejmie, a jedyne ograniczenie w tym zakresie wynika z restrykcji finansowej zawartej w art. 220 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem Sejm nie może modyfikować planowanych dochodów i wydatków w sposób, który powodowałby zwiększenie zaplanowanego przez Radę Ministrów w projekcie ustawy budżetowej deficytu budżetowego¹³.

Natomiast T. Nowak stwierdza, że:

nie ulega również wątpliwości, że komentowany przepis nie stanowi ograniczenia Sejmu w swobodzie stanowienia planu dochodów i wydatków państwa. Jakiegokolwiek wyjątki od tej swobody muszą mieć umocowanie konstytucyjne; swobodę tę podkreśla przecież art. 219 ust. 1 Konstytucji. Jedynym wyjątkiem jest zaś wynikający z art. 220 ust. 1 Konstytucji zakaz zwiększenia deficytu w porównaniu z ustalonym przez Radę Ministrów w projekcie ustawy budżetowej. W pozostałym zakresie, w tym również w odniesieniu do planów finansowych organów i jednostek wymienionych w art. 139 ust. 2 u.f.p., Sejm może dokonywać zmian w porównaniu z projektem ustawy budżetowej, uwzględniając oczywiście konieczność wykonywania przez te organy i jednostki nałożonych na nie przepisami Konstytucji RP oraz ustaw zadań¹⁴.

Poza tym w literaturze stwierdza się, że

w toku prac parlamentarnych nad projektem budżetu państwa wydatki podmiotów wymienionych w art. 139 ust. 2 poddawane są wnikliwej kontroli i niewielkiemu

¹² U.K. Zawadzka-Pąk, [w:] *Finanse publiczne. Komentarz*, red. J. M. Salachna, M. Tyniewicki, Warszawa 2024, uw. 2 do art. 139.

¹³ P. Pest, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, LEX/el. 2021, uw. 4 do art. 139.

¹⁴ T. Nowak [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawnofinansowy*, red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, Warszawa 2014, kom. do art. 139.

zmniejszeniu. [...] Włączanie projektów budżetu ww. instytucji bez negocjacji nie oznacza jednak wcale, że mogą one kształtować swoje wydatki w sposób dowolny. Jest rzeczą oczywistą, że niezależnie od przysługującego im uprawnienia, ich wydatki muszą pozostawać w logicznym związku z aktualnymi możliwościami finansowymi państwa¹⁵.

Podsumowując tę część rozważań, stwierdzić należy, że ani wykładnia językowa, ani systemowa, ani funkcjonalna nie mogą prowadzić do wniosku, że autonomia budżetowa w kształcie wynikającym z u.f.p. stanowi ograniczenie „władztwa budżetowego” Sejmu.

5

Zacytowane wcześniej celowo w sposób obszerny poglądy doktrynalne dają podstawy do przyjęcia, że uprawnienia Sejmu do zmiany (w szczególności obniżenia) wydatków przewidzianych na działalność instytucji publicznych, w tym również wskazanych w art. 139 ust. 2 u.f.p., nie są nieograniczone.

Oczywiste jest, że wprowadzane przez Sejm ewentualne zmiany w wydatkach na funkcjonowanie instytucji publicznych muszą odpowiadać strukturze i stopniowi szczegółowości ustawy budżetowej, nie powinny wprowadzać rozbieżności między jej poszczególnymi punktami (postanowieniami). Można więc w tym zakresie mówić o swego rodzaju ograniczeniach techniczno-prawnych.

Najważniejsze wydaje się jednak wskazanie na dwa podstawowe ograniczenia i związane z nimi dodatkowe założenia. Po pierwsze, w każdym przypadku kwota przeznaczona na wydatki związane z funkcjonowaniem określonej instytucji musi odpowiadać co najmniej pewnemu minimum funkcjonowania oraz kosztów realizacji konstytucyjnych i ustawowych zadań. Wynika to z zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych. Jak stwierdza się w literaturze:

ze względu na suwerenność i stałość funkcjonowania państwa [TK – przyp. aut.] stanowczo wymaga, by nakłady na finansowanie utrzymania i działania (wypełnienia zadań) władz i organów publicznych były w kolejnych ustawach budżetowych przewidziane, tzn. zapewnione na co najmniej minimalnym, adekwatnym poziomie¹⁶.

Założenie to znajduje zwłaszcza zastosowanie w odniesieniu do organów i instytucji władzy publicznej, o których istnieniu przesądza sama Konstytucja i wyznacza ich zadania, a które uwzględnione są też w art. 139 ust. 2 u.f.p.

¹⁵ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, kom. do art. 139.

¹⁶ T. Dębowska-Romanowska, op. cit., s. 1524.

Z nieco szerszej perspektywy zwraca się też uwagę, że:

parlament ma obowiązek uchwalenia wydatków koniecznych do utrzymania określonych w konstytucji organów i instytucji państwowych. Bez finansowego zabezpieczenia działalności podmioty te nie mogłyby funkcjonować, co byłoby sprzeczne z konstytucją. Dlatego też budżet musi stwarzać podstawy działalności głowy państwa, szefa rządu, administracji rządowej, sądów, trybunałów, organów kontroli i ochrony prawa, administracji¹⁷.

Zgodzić należy się przy tym w pełni z poglądem, zgodnie z którym:

wskazać tutaj trzeba na wydatki państwa związane z utrzymaniem i zapewnieniem funkcjonowania organów i władz publicznych przewidzianych w Konstytucji RP. Zapewnienie środków na ten cel jest zgodnie z orzecznictwem TK obligatoryjne, choć nie oznacza to obowiązku umieszczenia w budżecie określonych „co do złotówki” kwot¹⁸.

Sygnalizuje to jednak problem, jak (według jakiej metodologii) ustalić bliżej, które wydatki są rzeczywiście konieczne dla realizacji przez daną instytucję jej obligatoryjnych zadań. Istotne wydaje się bowiem zastrzeżenie, że ograniczenie, o którym teraz mowa, odnosić należy tylko bezpośrednio do wykonywania konstytucyjnych i ustawowych zadań oraz kompetencji, a nie podlegają mu wydatki na cele, które tylko pośrednio temu służą (np. współpraca międzynarodowa, wydawanie literatury naukowej, różne akcje promocyjno-informacyjne, doszkadzanie pracowników itp.). Jednak nie zawsze da się precyzyjnie oddzielić wydatki na bezpośrednią i pośrednią realizację zadań danej instytucji.

Po drugie, trzeba zauważyć, iż wydatki państwa w rozumieniu art. 219 ust. 3 Konstytucji RP dzielą się na dwie zasadnicze grupy:

- 1) wydatki, które posiadają materialno-prawną podstawę określoną w innej jeszcze niż ustawa budżetowa i ustawa kompetencyjna ustawie, czyli „wydatki prawnie zdeterminowane”, nazywane w naukach ekonomicznych „wydatkami sztywnymi”. Z odrębnej ustawy (ustaw) wynika bezpośrednio powinność ich zapłaty;
- 2) wydatki, których wyłączną podstawą są określone w odrębnych ustawach kompetencje wykonawcy i postanowienia planistyczne ustawy budżetowej. Są one niekiedy nieprawidłowo nazywane „wydatkami uznaniowymi”, ponieważ to „wola polityczna przesądza o tym, że znajdują się w ustawie budżetowej oraz do jakiej wysokości mogą być poniesione”¹⁹. Przyjąć należy, iż zakres dopuszczalnego obniżenia wydatków budżeto-

¹⁷ G. Kuca, *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Warszawa 2018, s. 226.

¹⁸ T. Dębowska-Romanowska, op. cit., s. 1530.

¹⁹ Ibidem, s. 1530.

wych nie jest w obu sytuacjach jednolity. Mniejszy przy wydatkach sztywnych, dużo większy przy uznaniowych.

Jak stwierdza G. Kuca:

parlament zobowiązany jest do uchwalenia wydatków, które wynikają *expressis verbis* z ustaw, umów międzynarodowych lub innych tytułów rodzących prawne roszczenia osób trzecich wobec państwa. Wymagają tego zasady praworządności i bezpieczeństwa obrotu prawnego, będące częściami składowymi zasady demokratycznego państwa prawnego. Rząd jest zatem zobowiązany do umieszczenia tych wydatków w projekcie aktu budżetowego, parlament zaś do ich uchwalenia²⁰.

Trafnie wskazuje się zatem, że:

z punktu widzenia wymagań państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) wydatki w całości zdeterminowane i określone odrębnymi przepisami muszą znajdować odzwierciedlenie w corocznej ustawie budżetowej do czasu, gdy przepisy kreujące zobowiązania finansowe państwa nie zostaną uchylone lub zmienione. Wyłącza to swobodę polityczną RM w chwili przedkładania projektu oraz parlamentu w chwili uchwalania²¹.

Co do wspomnianych wcześniej tzw. wydatków uznaniowych takiego zastrzeżenia nie ma.

Należy w tym kontekście stwierdzić, że naruszeniem Konstytucji byłaby sytuacja, w której w sposób „zamierzony” w ustawie budżetowej kształtuje się wydatki na określone rodzaje wydatków, że nie wystarcza to na pokrycie zaplanowanych racjonalnie „wydatków sztywnych”. Sformułowanie to oznacza, że inaczej należy traktować sytuację, gdy skala wydatków sztywnych wynikałaby z sytuacji przypadkowej lub nadzwyczajnej, której w momencie kształtowania treści ustawy budżetowej nie można byłoby przewidzieć.

Po trzecie, w doktrynie wskazuje się, że:

parlament ma obowiązek uchwalenia takich wydatków, które są niezbędne do realizacji zadań ustalonych ustawowo oraz wydatków służących kontynuowaniu zadań długoterminowych, na których rozpoczęcie przyznano już środki w poprzednich ustawach budżetowych. Jest to konieczne z uwagi na charakter zadań współczesnego państwa, zwłaszcza w sytuacji wieloletnich procesów inwestycyjnych czy reformatorskich. Szczególnego znaczenia w tym zakresie nabiera wieloletni plan finansowy państwa stanowiący podstawę przygotowania projektu budżetu państwa²².

Inaczej mówiąc, chodzi o zachowanie zasady ochrony zaufania do państwa w szerokim tego słowa znaczeniu oraz o racjonalność w dokonywaniu wydatków, które nie mają tylko jednorocznego wymiaru. Nietrudno zauważyć, że ograniczenie to często nie jest w praktyce przestrzegane.

²⁰ G. Kuca, op. cit., s. 226.

²¹ T. Dębowska-Romanowska, op. cit., s. 1530.

²² G. Kuca, op. cit., s. 227.

6

Podsumowując, trzeba stwierdzić, że konstytucyjne aspekty autonomii budżetowej są bardzo ograniczone. Sprowadzić je można właściwie do pewnych ograniczeń w zakresie obniżania przez Sejm w ustawie budżetowej wydatków na funkcjonowanie tych instytucji, których istnienie i (najważniejsze) zadania określa ustawa zasadnicza. Przy tym ograniczenia te nie są do końca precyzyjne.

BIBLIOGRAFIA

- Finanse publiczne. Komentarz*, red. J.M. Salachna, M. Tyniewicki, Warszawa 2024.
- Franek S., *Rola władzy ustawodawczej i wykonawczej w procesie planowania budżetowego*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 2011, nr 10.
- Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, *Biuletyn XXIII*, Warszawa 1996.
- Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Kosikowski C., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Kuca G., *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Warszawa 2018.
- Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, Warszawa 2014.
- Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, LEX/el. 2021.

BUDGET AUTONOMY – SELECTED CONSTITUTIONAL ISSUES**ABSTRACT**

The article discusses selected constitutional aspects of budget autonomy, which, in accordance with the Public Finance Act, consists in the fact that the Minister of Finance includes the financial plans of some public institutions in the draft budget act. This emphasizes the independence of these institutions (e.g. the Constitutional Tribunal) from the government. The Constitutional Tribunal does not use the concept of budget autonomy, but uses the term “budgetary separateness”, the effects of which it describes in a very limited way. Budget autonomy as a statutory institution does not apply to the Sejm and does not limit its constitutional competences to determine the state’s revenues and expenditures in the budget act. However, these limitations result from the principles of efficiency and reliability of public institutions, the rule of law and the rationality of the legislator.

Keywords: budget, public finance, Council of Ministers, Sejm.