

DR HAB. SŁAWOMIR PATYRA, PROF. UMCS
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
ORCID: 0000-0002-6331-9006

KOMPETENCJE RADY MINISTRÓW W SFERZE FINANSÓW PUBLICZNYCH (WYBRANE ASPEKTY SYSTEMOWE)

STRESZCZENIE

Artykuł koncentruje się na zagadnieniach związanych z prowadzeniem przez Radę Ministrów polityki finansowej państwa w świetle postanowień Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Autor analizuje kompetencje Rady Ministrów w zakresie dotyczącym kształtowania finansów publicznych. Zwraca uwagę, że aktualna konstytucja wzmocniła pozycję rządu w tym zakresie, choć jednocześnie wprowadziła istotne ograniczenia, związane z ustaleniem poziomu deficytu budżetu i długu publicznego. Podkreśla ponadto, że zadania i kompetencje Rady Ministrów w obszarze finansów publicznych wpływają na kształt modelu rządów, w szczególności w zakresie dotyczącym stosunków pomiędzy władzą wykonawczą i legislatywą.

Słowa kluczowe: Rada Ministrów, finanse publiczne, system rządów.

1

Współczesne konstytucje różnią się ujęciem stosunku państwa do gospodarki oraz podziałem kompetencji organów państwowych w obszarze finansów publicznych. Z tego względu zasady ustroju społeczno-gospodarczego państwa stanowią istotny element aksjologii systemu rządów¹. W kontekście dotychczasowych doświadczeń ustrojowych Konstytucja z 1997 r.² znacząco rozszerzyła zakres regulacji poświęconej tym zagadnieniom. W szczególności znalazły się w niej liczne rozwiązania ukierunkowane na ochronę budżetu

¹ Zob. C. Kosikowski, *Gospodarka i finanse publiczne w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 148.

² Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.

i finansów publicznych, m.in. zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, skutkujących przekroczeniem przez dług publiczny $\frac{3}{5}$ wartości rocznego produktu krajowego brutto³.

Rozwiązania przyjęte w Konstytucji odnośnie do kompetencji Rady Ministrów w sferze finansów publicznych są wypadkową kilku czynników:

- 1) potrzeby utrwalenia nowego ustroju gospodarczego, opartego na gospodarce rynkowej z elementami interwencjonizmu państwowego, skrajnie odmiennej od doświadczeń tzw. realnego socjalizmu;
- 2) wyeksponowania zasady ochrony budżetu i finansów publicznych poprzez przestrzeganie progów ostrożnościowych dla deficytu strukturalnego, długu publicznego oraz deficytu budżetowego, wynikających zarówno z norm prawa krajowego, jak i prawa europejskiego;
- 3) aspiracji Polski związanych z przystąpieniem do NATO i UE. Szczególnie w drugim z wymienionych przypadków proces akcesyjny, zapoczątkowany w 1991 r., obejmował wszak dostosowanie modelu finansów publicznych do standardów wymaganych od państw członkowskich;
- 4) skoncentrowania w gestii Rady Ministrów zadań związanych z prowadzeniem polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej.

Problematyka znaczenia finansów publicznych i roli Rady Ministrów w ich kształtowaniu ogniskuje dwa istotne komponenty systemu rządów: polityczny i ekonomiczny. Zagadnienia poruszone w niniejszym opracowaniu koncentrować się będą przede wszystkim na kwestiach ściśle związanych ze znaczeniem kompetencji Rady Ministrów w procesie wykonywania władztwa finansowego państwa oraz ich oddziaływaniem na stosunki z innymi organami władzy w ramach przyjętego w Konstytucji systemu rządów.

2

Konstytucja z 1997 r. – jak żaden akt rangi konstytucyjnej w dotychczasowych doświadczeniach ustrojowych – akcentuje zasadę władztwa finansowego państwa⁴. Istotnym instrumentem realizacji tej zasady jest przyznanie Radzie Ministrów szerokich kompetencji w zakresie wydatkowania środków finansowych w celu zaspokojenia określonych potrzeb publicznych, jak

³ Zob. M. Zubik, *Deficyt budżetowy. Uwagi na tle polskich doświadczeń ustrojowych*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. A. Sylwestrzak, Olsztyn 2003, s. 32–33.

⁴ Szerzej zob. T. Dębowska-Romanowska, *Istota i treść władztwa finansowego – samowola finansowa (samowola podatkowa), restrykcje finansowe – zagadnienia pojęciowe*, [w:] *Konstytucja – ustrój – system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 347.

również zarządzania majątkiem publicznym poprzez kształtowanie i prowadzenie odpowiedniej gospodarki finansowej, oraz możliwość cedowania pewnych zadań z zakresu finansów publicznych na inne organy władzy publicznej, na zasadach i w granicach ustawowo ukształtowanych.

Ważnym determinantem wykonywania przez rząd władztwa finansowego państwa jest konieczność uwzględniania w tym procesie mechanizmów gospodarki rynkowej. Rada Ministrów musi realizować politykę finansową państwa w granicach wyznaczonych przez zasady określone w tym zakresie w art. 20 Konstytucji, tj. z uwzględnieniem wolności działalności gospodarczej, ochrony własności prywatnej oraz dialogu i współpracy z partnerami społecznymi. Kształtowanie polityki finansowej państwa musi również uwzględniać konieczność realizacji wymogów wynikających z członkostwa Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej, w szczególności dotyczących ochrony budżetu przed nadmiernym deficytem strukturalnym⁵. Wymagania w zakresie finansów publicznych, ograniczające swobodę kształtowania władztwa finansowego państwa, implikuje ponadto konieczność implementowania norm prawa europejskiego, w szczególności w zakresie prawa bankowego, podatkowego, celnego, budżetowego i pomocy publicznej dla przedsiębiorstw⁶. Kwestia ta ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia kompetencji Rady Ministrów, gdyż to rząd reprezentuje Rzeczpospolitą w unijnym procesie decyzyjnym, zatem partycypuje w tworzeniu owych regulacji.

Wyrazem nowego podejścia ustrojodawcy do problematyki kształtowania ładu finansów publicznych państwa i jego ochrony jest ujęcie w Konstytucji szczególnych wymogów dotyczących prawodawstwa finansowego w odniesieniu do ustaw podatkowych i budżetowych. Regulacje te – po raz pierwszy umiejscowione w odrębnym rozdziale Konstytucji (rozdział X – *Finanse publiczne*) – niewątpliwie wzmocniają pozycję Rady Ministrów jako ich głównego kreatora. Jednocześnie nakładają na rząd poważne obowiązki, przede wszystkim w związku z przyznaniem temu organowi wyłącznej inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo (art. 221 Konstytucji).

Z punktu widzenia ochrony ładu finansowego państwa na uwagę zasługuje przede wszystkim regulacja dotycząca ustawy budżetowej. Spośród

⁵ Szerzej zob. M. Zubik, *W poszukiwaniu efektywnych mechanizmów ochrony bezpieczeństwa ekonomicznego państwa*, [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015, s. 121 i nn.

⁶ Zob. C. Kosikowski, *Finanse publiczne i gospodarka w Konstytucji RP na tle konstytucji państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999, s. 224–225.

ustaw klasyfikowanych w doktrynie jako szczególne, Konstytucja najmocniej akcentuje jej odrębności materialne i proceduralne⁷. Na szczególny charakter procedury budżetowej wskazuje również systematyka Konstytucji, zgodnie z którą przepisy dotyczące uchwalania tej ustawy ujęte są w rozdziale dotyczącym finansów publicznych. Przesądza to o traktowaniu zarówno samej ustawy, jak i procedury jej uchwalania jako *lex specialis* względem pozostałych ustaw. Należy przy tym podkreślić, że konstytucyjna regulacja procedury uchwalania ustawy budżetowej jest bardziej obszerna (art. 221–225) niż regulacja ogólnej procedury ustawodawczej (art. 118–123). Za wyjątkowym charakterem ustrojowym ustawy budżetowej przemawia ponadto okoliczność, że ustrojodawca nadał szczególne znaczenie nie tylko samej ustawie, ale już jej projektowi, wymieniając uchwalenie projektu budżetu państwa w katalogu konstytucyjnych kompetencji Rady Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 5 Konstytucji). Z kolei zgodnie z art. 219 ust. 4 Konstytucji, projekt ten może stanowić podstawę prowadzenia gospodarki finansowej państwa w przypadku nieuchwalenia ustawy budżetowej⁸.

Intencja swoistej „normatywizacji” projektu rządowego dostrzegalna jest również w związku z zestawieniem sekwencji czasowej pomiędzy wykonaniem inicjatywy budżetowej a terminem przekazania ustawy do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej. Zgodnie z art. 222 Konstytucji, Rada Ministrów zobowiązana jest przedłożyć Sejmowi projekt ustawy budżetowej najpóźniej 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego. Z kolei art. 225 Konstytucji zobowiązuje Sejm do przekazania ustawy budżetowej do podpisu nie później niż z końcem 4 miesiąca od dnia wykonania przez rząd inicjatywy w tym zakresie, wiążąc z przekroczeniem tego terminu możliwość skrócenia kadencji parlamentu postanowieniem Prezydenta. Oznacza to, że ustrojodawca z góry założył, że ustawa budżetowa – jako najważniejszy plan finansowy państwa na dany rok budżetowy – może zostać uchwalona i wejść w życie już po rozpoczęciu okresu, na który została przewidziana, a prowadzenie gospodarki finansowej przez blisko miesiąc może odbywać się w oparciu o projekt, a nie ustawę.

Przyznanie Radzie Ministrów pierwszoplanowej roli w planowaniu, kształtowaniu i projektowaniu zasadniczych zrębów ładu finansowego państwa celem zapewnienia równowagi budżetowej i stabilności finansów publicznych znajduje racjonalne uzasadnienie w przyjętym w polskim ustroju

⁷ Szerzej zob. m.in. W. Sokolewicz, *O osobliwościach ustawy budżetowej i trybu jej uchwalenia*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 2, s. 39 oraz C. Kosikowski, *Legislacja finansowa. Tworzenie projektów ustaw i aktów wykonawczych oraz kontrola ich konstytucyjności*, Warszawa 1998, s. 61.

⁸ Szerzej zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 220, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 9–10.

modelu rządów, w którym to Rada Ministrów prowadzi politykę zewnętrzną i wewnętrzną państwa (art. 146 ust. 1 Konstytucji). Jak trafnie wskazuje M. Zubik, równowaga budżetowa zapewnia państwu (w tym wypadku rządowi) możliwość swobodnego prowadzenia spraw bieżących, planowania gospodarczego, a także wywiązywania się z zobowiązań nie tylko międzynarodowych, ale także zaciągniętych względem własnych obywateli⁹. Te drugie w zasadniczej części bazują na zapowiedziach (obietnicach?) realizacji określonego programu politycznego, wyrażanych przez partie polityczne w toku parlamentarnej kampanii wyborczej.

Dla realizacji programu politycznego niezbędne jest projektowanie ustaw, przyjmowanych następnie przez przychylną rządowi większość parlamentarną, za pomocą których ów program jest realizowany w demokratycznym państwie prawnym. Jednak oczywistym jest, że działanie za pomocą ustaw, uchwalanych przez parlament w demokratycznej procedurze, nie jest jedynym determinantem prowadzenia polityki. Równie ważnym, a w praktyce nierzadko ważniejszym, jest zarządzanie finansami publicznymi i związana z tym strategia pozyskiwania, dystrybucji i redystrybucji finansów publicznych na realizację konkretnych zadań wynikających z zobowiązania do prowadzenia polityki państwa w najszerszym z możliwych znaczeń tego pojęcia. W ten sposób finanse publiczne – tak jak ustawy – są narzędziem realizacji zadań państwa. Niektóre z tych zadań wymienione są wprost w art. 146 ust. 4 Konstytucji. Oprócz wspomnianego już uchwalania projektu budżetu państwa, należą do nich: ochrona interesów Skarbu Państwa (pkt 4), kierowanie wykonaniem budżetu, uchwalanie zamknięcia rachunków państwowych i sprawozdania z wykonania budżetu (pkt 6). Pierwsze z wymienionych – sformułowane bardzo ogólnie – obejmuje podejmowanie przez rząd wszelkich działań, zmierzających do przysparzania Skarbowi Państwa korzyści oraz eliminowania zagrożeń związanych z powstawaniem uszczerbku w jego zasobach. W ramach drugiego fundamentalne znaczenie ma kompetencja dotycząca wykonywania budżetu państwa, która wprost wpisuje się w formułę realizowania przez rząd władztwa finansowego państwa. Jak bowiem trafnie wskazuje P. Sarnecki, kierowanie wykonaniem budżetu państwa oznacza w istocie prowadzenie jego gospodarki finansowej¹⁰.

Nawiązując ponownie do art. 146 Konstytucji, kluczowego z punktu widzenia ustrojowego pozycjonowania Rady Ministrów w aktualnym modelu rządów, wypada podkreślić, że realizacja kompetencji rządu w obszarze finansów publicznych służy nie tylko polityce wewnętrznej, ale – w nie mniej-

⁹ Zob. M. Zubik, *W poszukiwaniu...*, s. 119 i nn.

¹⁰ Zob. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 146, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 15.

szym stopniu – także wykonywaniu zadań w zakresie polityki zagranicznej. W szczególności dotyczy to kształtowania polityki finansowej państwa stosownie do standardów wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, ale również do wymogów, które wiążą się z zaangażowaniem Rzeczypospolitej w globalną współpracę w ramach struktur Paktu Północnoatlantyckiego. Wykonywanie przez Radę Ministrów zadań w sferze finansów publicznych nierzadko bazuje na synergii celów polityki wewnętrznej i zewnętrznej, czego egzemplifikację stanowiąc może pozyskiwanie środków finansowych z Unii Europejskiej dla obszarów dotkniętych powodzią (programu RESCUE), czy też środków z Krajowego Programu Odbudowy (KPO), w którego wdrażaniu ogniskują się wartości ustroju politycznego (zasady państwa prawa) i ustroju społeczno-gospodarczego (zasada zrównoważonego rozwoju, wsparcie finansowe państwa po pandemii COVID-19, transformacja energetyczna związana z wygaszaniem aktywów węglowych i przestawianiem gospodarki na zasilanie energią odnawialną).

3

Kompetencje Rady Ministrów w sferze kreowania i ochrony ładu finansowego państwa oddziałują na kształt modelu rządów przede wszystkim w obszarze stosunków pomiędzy rządem i parlamentem, a w ograniczonym zakresie – również wewnątrz egzekutywy i w relacjach Rady Ministrów z organami władzy sądowniczej.

W stosunkach z Sejmem na pierwszy plan wysuwają się w tym względzie ograniczenia dotyczące legislatywy w ramach procedury ustawodawczej, przy czym obejmują one nie tylko postępowanie zmierzające do uchwalenia ustaw finansowych, ale odnoszą się do ogólnych wymogów poprawności formalnej ustawy. Taki charakter przypisać należy przede wszystkim konstytucyjnemu zobowiązaniu inicjatorów ustawy do wskazania skutków finansowych jej wykonania (art. 118 ust. 3 Konstytucji). Obowiązek ten uszczegółowiony jest w postanowieniach Regulaminu Sejmu¹¹, w szczególności w art. 34 ust. 2, zobowiązującym projektodawców nie tylko do przedstawienia przewidywanych skutków finansowych ustawy (pkt 4), ale także wskazania źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa (pkt 5).

Jak już zostało uprzednio zasygnalizowane, szczególne ograniczenia dla legislatywy przewidziane są w procedurze dotyczącej uchwalania ustaw

¹¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j.: M.P. z 2022 r., poz. 990 ze zm.

stricte z zakresu finansów publicznych, inicjowanych wyłącznie przez Radę Ministrów. Z punktu widzenia ochrony stabilności finansów publicznych priorytarnym jest zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy $\frac{3}{5}$ wartości rocznego produktu krajowego brutto (art. 216 ust. 5 zdanie pierwsze Konstytucji). Przepis ten pozostaje w bezpośrednim związku z dyspozycją art. 221 Konstytucji, przyznającą Radzie Ministrów wyłączne prawo do inicjowania ustaw zawierających rozwiązania dotyczące zaciągania długu publicznego i udzielania gwarancji finansowych przez państwo. Pewien margines swobody dla ustawodawcy pozostawia w tym zakresie zdanie drugie art. 216 ust. 5 Konstytucji, gdyż to parlament określa w drodze ustawy sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego¹².

Kluczowe znaczenie dla ochrony budżetu i stabilności polityki finansowej rządu ma art. 220 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej. Zgodnie z zasadą wyłącznej kompetencji Rady Ministrów do określania górnego poziomu deficytu budżetowego, przepis ten zakazuje takich modyfikacji norm planowych zawartych w ustawie budżetowej, które w konsekwencji prowadziłyby do zwiększenia deficytu budżetowego poza wielkość przewidzianą w rządowym projekcie tej ustawy¹³. Jednocześnie Rada Ministrów sama dysponuje kompetencją do korygowania projektowanego poziomu deficytu budżetowego za pomocą autopoprawek zgłaszanych na poszczególnych etapach postępowania legislacyjnego¹⁴. Wskazana kompetencja – choć zakreślona szeroko – nie jest jednak nieograniczona. Owe granice wyznacza dyspozycja art. 216 ust. 5 Konstytucji, określająca dopuszczalny górny pułap długu publicznego na poziomie $\frac{3}{5}$ wartości rocznego PKB.

Ograniczenia dotyczące kształtowania ustawy budżetowej wynikają ponadto z art. 220 ust. 2 Konstytucji, który – w związku z art. 227 ust. 1 Konstytucji – zakazuje pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w Narodowym Banku Polskim, gdyż organy banku centralnego

¹² Aktualnie kwestie te reguluje ustawa z dnia 26 października 2000 r. o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto, t.j.: Dz.U. z 2021 r., poz.151.

¹³ Por. C. Kosikowski, *Deficyt budżetowy i dług publiczny z punktu widzenia uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 3, s. 35.

¹⁴ Szczegółowo zagadnienie to referuje A. Szmyt, *Wybrane zagadnienia konstytucyjnoprawne problematyki budżetowej*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. J. Wawrzyniak, M. Kruk, J. Trzciński, Warszawa 2002, s. 352.

dysponują wyłączną kompetencją do ustalania i realizacji polityki pieniężnej. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że art. 220 ust. 2 Konstytucji stanowi nie tylko barierę dla parlamentu – jako twórcy ustawy budżetowej – ale przede wszystkim ogranicza Radę Ministrów na etapie przygotowywania projektu ustawy budżetowej, a następnie na etapie jej wykonywania¹⁵. Przyjęty w Konstytucji ustrój finansów publicznych – zgodnie ze standardami obowiązującymi we współczesnych państwach demokratycznych – opiera się bowiem na dywersyfikacji kompetencji pomiędzy władzą polityczną, w postaci Rady Ministrów, a niezależnym od tej władzy bankiem centralnym państwa. Pierwsza z nich dysponuje kompetencjami w zakresie polityki finansowej, ale z wyłączeniem na rzecz drugiej kompetencji w zakresie polityki pieniężnej.

Ocena stosunków pomiędzy Radą Ministrów i parlamentem w obszarze dotyczącym realizowania przez rząd kompetencji dotyczących finansów publicznych nie może pominąć również ograniczeń wprowadzonych przez Konstytucję odnośnie do wykonywania przez Sejm funkcji kontrolnej. Przede wszystkim dotyczą one ustrojowych konsekwencji wynikających z rozliczania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej w postaci uchwały w sprawie absolutorium. Należy przy tym przypomnieć, że w ustawie konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym („Mała Konstytucja”)¹⁶ odmowa absolutorium implikowała obowiązek podania się rządu do dymisji (art. 22 ust. 3). Zarówno debata, jak i głosowanie w sprawie udzielenia absolutorium stanowiły zatem nie tylko instrument kontroli legalności wykonania ustawy budżetowej, ale również narzędzie egzekwowania odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów przed Sejmem. Konstytucja z 1997 r. zmieniła charakter uchwały o odmowie absolutorium, nie łącząc z jej podjęciem wspomnianego wyżej obowiązku rządu i obligatoryjnego przyjęcia jego dymisji przez Prezydenta Rzeczypospolitej. W aktualnym stanie prawnym jedyną sankcją wprost wynikającą z faktu niewłaściwego wykonania przez Radę Ministrów ustawy budżetowej pozostaje możliwość pociągnięcia poszczególnych członków gabinetu, winnych takiego stanu rzeczy, do odpowiedzialności konstytucyjnej¹⁷. Rozwiązanie to nie tylko umacnia Radę Ministrów – jako kolegialny organ władzy wykonawczej – w procesie prowadzenia polityki finansowej państwa, ale

¹⁵ Zob. M. Zubik, *Deficyt...*, s. 37.

¹⁶ Dz.U. z 1992 r., nr 84, poz. 426 ze zm.

¹⁷ Por. A. Bień, *Kilka uwag o absolutorium dla rządu w kontekście jego odpowiedzialności w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, red. W. Skrzydło, R. Mojak, Lublin 1998, s. 239.

również racjonalizuje model rządów w zakresie gwarantowania stabilności politycznej gabinetu. Zmianę tę należy postrzegać również przez pryzmat zdecydowanie bardziej elastycznego traktowania ustawy budżetowej jako nośnika planu finansowego państwa niż miało to miejsce w poprzednich regulacjach konstytucyjnych. Na gruncie obecnych przepisów, w granicach wyznaczonych definiowaniem roku budżetowego jako roku kalendarzowego, Rada Ministrów dysponuje w zasadzie nieograniczoną czasowo możliwością inicjowania nowelizacji ustawy budżetowej, zatem swoistego „planowania *ex post*”, tj. dopasowywania założeń do stanu ich realizacji w związku z szeregiem czynników o charakterze makro- i mikroekonomicznym, które falsyfikują pierwotne założenia ujęte w projekcie ustawy budżetowej. W praktyce nowelizacja ustaw budżetowych stała się immanentnym elementem prowadzenia polityki finansowej kolejnych rządów, które nierzadko inicjują procedurę zmian w ustawie budżetowej w ostatnich miesiącach jej obowiązywania¹⁸.

W efekcie kontrola parlamentarna wykonania ustawy budżetowej realizowana jest obecnie przede wszystkim w postaci autoryzacji przez Sejm planów finansowych rządu, bieżącej analizy stanu finansów publicznych oraz tworzenia w drodze ustaw funduszy celowych, ustanawianie monopoli, nakładanie podatków i innych danin publicznych. Należy jednak pamiętać, że – niezależnie od formalnie indyferentnego w zakresie egzekwowania odpowiedzialności parlamentarnej rozstrzygnięcia kwestii absolutorium – negatywna ocena prowadzonej przez rząd lub jej członków polityki finansowej może skutkować wszczęciem przez Sejm procedury zmierzającej do wyrażenia wotum nieufności wobec ministra (np. Ministra Finansów) lub całej Rady Ministrów¹⁹.

Obraz kształtowania się mechanizmów wzajemnego oddziaływania poszczególnych władz w sferze finansów publicznych uzupełniają ograniczenia, które Konstytucja nakłada w tym zakresie na Prezydenta Rzeczypospolitej. W związku z procedurą dochodzenia do skutku ustawy budżetowej oraz ustawy o prowizorium budżetowym Prezydent pozbawiony jest możliwości zastosowania tzw. weta legislacyjnego, co – biorąc pod uwagę rządowe „po-

¹⁸ Teza ta znajduje potwierdzenie, m.in. w nowelizacjach ustaw budżetowych, dokonanych w roku: 2020 (Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020, Dz.U. z 2020 r., poz. 1919.), 2021 (ustawa z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021, Dz.U. z 2021 r., poz. 1900) oraz 2024 (ustawa z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2024, Dz.U. z 2024 r., poz. 1754).

¹⁹ Por. W. Skrzydło, *Absolutorium na gruncie Konstytucji z 1997 r.*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999, s. 163 i nn., a także P. Sarnecki, *Przemiany kompetencyjne Sejmu i Senatu dokonane w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. 3, pt. *Wybrane zagadnienia nowej Konstytucji*, red. A. Szmyt, Gdańsk 1998, s. 118.

chodzenie” obydwu ustaw – niewątpliwie stanowi czynnik wzmacniający Radę Ministrów, w szczególności wówczas, gdy obydwa organy władzy wykonawczej wywodzą się z rywalizujących ze sobą obozów politycznych. Z kolei w stosunkach z władzą sądowniczą Konstytucja wyposażyła rząd w możliwość wpływania na rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego za pomocą opinii, przedstawianych sądowi konstytucyjnemu w przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nieprzewidywanymi w ustawie budżetowej (art. 190 ust. 3 Konstytucji).

4

Podsumowując przeprowadzone wyżej analizy i rozważania, można pokusić się o stwierdzenie, że realizacja idei szczególnej ochrony ładu finansowego państwa, uzewnętrzniiona w szeregu rozwiązań normatywnych przyjętych w Konstytucji z 1997 r., bezpośrednio i pośrednio przyczyniła się do wzmocnienia pozycji ustrojowej Rady Ministrów w stosunkach z innymi organami władzy w ramach przyjętego systemu rządów. Synergia oddziaływania zasad ustroju politycznego i gospodarczego ukształtowała relacje pomiędzy rządem i parlamentem w formule odmiennej od klasycznych wzorców wynikających z zasad podziału władzy i równoważenia się władz. Owo „odchylenie” od klasycznych reguł parlamentaryzmu, uzasadnione wyznaczeniem Radzie Ministrów priorytetowej roli w zakresie prowadzenia polityki państwa oraz ochrony jego interesów ekonomicznych, nie oznacza wszak pełnej swobody rządu w realizowaniu założonych celów ekonomicznych i fiskalnych. Muszą one brać pod uwagę fundamentalne założenia ustrojowe i mieścić się w granicach wyznaczanych przez konstytucyjne zasady ustroju politycznego, w postaci dobra wspólnego, państwa prawa, sprawiedliwości społecznej i podziału władzy. Realizując kompetencje w zakresie prowadzenia finansów publicznych, Rada Ministrów musi uwzględniać ponadto bardziej szczegółowe ograniczenia, wynikające m.in. z przyjęcia przez ustrojodawcę formuły specustawy określającej wymogi dla opracowania budżetu państwa²⁰, zakazu zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych skutkujących przekroczeniem $\frac{3}{5}$ wartości rocznego produktu krajowego brutto, czy też zakazu pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w NBP.

W zależności od wpływu złożonych determinantów zewnętrznych i wewnętrznych, nie tylko natury *stricte* ekonomicznej, ale również politycznej,

²⁰ Aktualnie jest to ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j.: Dz.U. z 2024 r., poz. 1530 ze zm.

poszczególne rządy radzą sobie z tymi ograniczeniami z różnym skutkiem. Szczególnie niepokojącym zjawiskiem, obserwowanym w ostatnich latach w działalności Rady Ministrów, są konsekwentnie podejmowane przez kolejne ekipy rządzące próby neutralizowania prawnych ograniczeń w zakresie dyscypliny finansów publicznych, w szczególności zaś dyscypliny budżetowej. Obejmują one zwłaszcza różnorodne praktyki „debudżetyzacyjne” – czy to w postaci kreowania wprost pozabudżetowych funduszy pozornie celowych, czy też tworzenia swoistych specregulacji okołobudżetowych. Prowadzą one do deprecjacji znaczenia ustawy budżetowej oraz budżetu, umożliwiając kolejnym rządóm skuteczne „rozmiękczenie” mechanizmów parlamentarnej i społecznej kontroli nad wydatkowaniem środków publicznych. W ostatnich latach w przestrzeni publicznej praktyki te najczęściej uzasadniane są przez następujące po sobie ekipy rządzące okolicznościami obiektywnymi o nadzwyczajnym charakterze – pandemią, wojną u granic Rzeczypospolitej, tudzież potrzebą wzmocnienia potencjału bezpieczeństwa. Nie sposób jednak nie zauważyć, że w istocie u podłoża takich doświadczeń leżą nierzadko przyczyny związane ze słabością systemu ustrojowego, takie jak dominacja polityczna obozu rządzącego w parlamencie, ograniczenie roli opozycji parlamentarnej, iluzoryczność kontroli konstytucyjności prawa czy też deficyt efektywności działań organów kontroli i ochrony prawa.

BIBLIOGRAFIA

- Dębowska-Romanowska T., *Istota i treść władztwa finansowego – samowola finansowa (samowola podatkowa), restrykcje finansowe – zagadnienia pojęciowe*, [w:] *Konstytucja – ustroj – system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Janiewicz, Warszawa 1999.
- Kosikowski C., *Deficyt budżetowy i dług publiczny z punktu widzenia uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 3.
- Kosikowski C., *Finanse publiczne i gospodarka w Konstytucji RP na tle konstytucji państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999.
- Kosikowski C., *Gospodarka i finanse publiczne w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12.
- Kosikowski C., *Legislacja finansowa. Tworzenie projektów ustaw i aktów wykonawczych oraz kontrola ich konstytucyjności*, Warszawa 1998.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 146*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.

- Sarnecki P., *Przemiany kompetencyjne Sejmu i Senatu dokonane w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. 3, pt. *Wybrane zagadnienia nowej Konstytucji*, red. A. Szmyt, Gdańsk 1998.
- Skrzydło W., *Absolutorium na gruncie Konstytucji z 1997 r.*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 220*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Sokolewicz W., *O osobliwościach ustawy budżetowej i trybu jej uchwalenia*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 2.
- Szmyt A., *Wybrane zagadnienia konstytucyjnoprawne problematyki budżetowej*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. J. Wawrzyniak, M. Kruk, J. Trzciński, Warszawa 2002.
- Zubik M., *Deficyt budżetowy. Uwagi na tle polskich doświadczeń ustrojowych*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. A. Sylwestrzak, Olsztyn 2003.
- Zubik M., *W poszukiwaniu efektywnych mechanizmów ochrony bezpieczeństwa ekonomicznego państwa*, [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015.

COMPETENCES OF THE COUNCIL OF MINISTERS IN THE FIELD OF PUBLIC FINANCES (SELECTED SYSTEM ASPECTS)

ABSTRACT

The article focuses on issues related to the conduct of the state's financial policy by the Council of Ministers in the light of the provisions of the Constitution of April 2, 1997. The author analyzes the competences of the Council of Ministers in the field of shaping public finances. He points out that the current constitution has strengthened the government's position in this respect, although at the same time it has introduced significant restrictions related to determining the level of the budget deficit and public debt. Moreover, it emphasizes that the tasks and competences of the Council of Ministers in the area of public finances influence the shape of the government model, in particular as regards the relations between the executive power and the legislature.

Keywords: the Council of Ministers, public finances, system of government.