

*Michał Jędrzejczyk*¹

Przywrócenie budżetowi państwa odpowiedniej rangi – konieczność czy utracona szansa

Streszczenie

Jedną z najważniejszych konkluzji Najwyższej Izby Kontroli sformułowanych w analizie wykonania ustawy budżetowej za rok 2020 było stwierdzenie konieczności przywrócenia budżetowi państwa odpowiedniej rangi związanej z jego szczególnym charakterem oraz centralną pozycją w systemie finansów publicznych. Uzasadnieniem powyższego stanowiska było ustalenie znaczącej nierównowagi finansowej państwa w 2020 r. spowodowanej planowaniem i dokonywaniem dużych operacji finansowych, prowadzących do wzrostu długu publicznego z pominięciem budżetu państwa. Zasadniczym celem opracowania jest zwrócenie uwagi na wciąż pogłębiający się proces pozbawiania ustawy budżetowej odpowiedniej rangi, w tym naruszania zasady wymagającej postrzegania ustawy budżetowej jako podstawy gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym.

399

Słowa kluczowe: ustawa budżetowa, znaczenie, ranga, gospodarka finansowa

Abstract

One of the most important conclusions of the Supreme Audit Office formulated in the analysis of the implementation of the Budget Act for 2020 was the necessity to restore the state budget to the appropriate rank related to its special nature and central position in the public finance system. The justification for the above position was the determination of a significant financial imbalance of the state in 2020 caused by planning and carrying out large financial operations leading to an increase in public debt, disregarding the state budget. The main aim of the article is to draw attention to the ever deepening process of depriving the budget act of appropriate rank, including violation of the principle that requires the budget act to be perceived as the basis of the state's financial management in a given budget year.

Keywords: budget act, importance, rank, financial management

¹ Michał Jędrzejczyk – doktor, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katedra Finansów i Prawa Finansowego, wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli, <https://orcid.org/0000-0001-7376-3904>

1. Wprowadzenie

Zgodnie z definicją zawartą w *Słowniku języka polskiego PWN* „ranga” oznacza „znaczenie, ważność kogoś lub czegoś”².

Jak stwierdził w jednym ze swoich orzeczeń Trybunał Konstytucyjny: „W polskim terminie źródeł prawa wszystkie ustawy mają tę samą rangę prawną i dlatego nie ma żadnych podstaw, aby ustawie budżetowej przypisywać szczególną pozycję”³. Niemniej jednak znaczenie ustawy budżetowej wyraża Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴ przez wyodrębnienie w rozdziale X procedury budżetowej⁵ oraz jej odmienności względem ogólnego postępowania ustawodawczego określonego w art. 118–123 Konstytucji RP⁶.

Ranga ustawy budżetowej bywa określana także przez pryzmat jej zewnętrznego znaczenia politycznego – jako aktu skupiającego interesy faktyczne ogromnej liczby podmiotów, stanowiącego jednocześnie swoisty wyraz „oczekiwania” bazującego na zaufaniu do wiarygodności państwa, że ujęte w niej zadania publiczne będą realizowane⁷.

Należy się zgodzić ze stanowiskiem, iż coroczne prowadzenie gospodarki finansowej państwa na podstawie ustawy budżetowej jest przejawem pewnej „normalności” oraz wyrazem stabilizacji i jakości państwa⁸. Jednocześnie słuszne wydaje się stwierdzenie, że pozbawienie ustawy budżetowej jej rangi politycznej przez sprowadzenie jej funkcji do roli „automatu” do wypłaty świadczeń wynikających z odrębnych ustawowych zobowiązań jest niszczeniem demokracji⁹.

Pomimo że z Konstytucji *expressis verbis* wynika obowiązek prowadzenia gospodarki finansowej przez Radę Ministrów¹⁰, to jednak władztwo finansowe należy również w dużej mierze do parlamentu.

400

² *Słownik języka polskiego PWN*, hasło: *ranga*, b.r., <https://sjp.pwn.pl/sjp/ranga;2573437.html> (dostęp: 25.09.2021).

³ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 1994 r., sygn. P 1/94, OTK 1994/2, poz. 37.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. – dalej: Konstytucja, Konstytucja RP.

⁵ C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004, s. 90–92.

⁶ M. Zubik, *Wybrane aspekty instytucji budżetu państwa w nowych rozwiązaniach konstytucyjnych i ustawowych*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 8, s. 158–162.

⁷ T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do art. 219*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Legalis/el. 2016, teza 64.

⁸ *Ibidem*, teza 33.

⁹ *Ibidem*, teza 53.

¹⁰ Zob. art. 219 ust. 4 Konstytucji RP.

To w gestii parlamentu znajduje się bowiem autoryzacja planów finansowych państwa (w tym zwłaszcza budżetu państwa) przygotowywanych przez Radę Ministrów, a także analiza i ocena funkcjonowania finansów publicznych.

Dlatego też uchwalenie budżetu państwa w formie ustawy jest jedną z podstawowych gwarancji zachowania przez parlament właściwej mu pozycji w relacjach z rządem¹¹. Ponadto wskazanie w Konstytucji parlamentu jako ostatecznego autora budżetu państwa niewątpliwie służy zachowaniu kontroli władzy ustawodawczej nad rządem¹², pomimo że coraz częściej zaobserwować można znaczącą przewagę władzy wykonawczej¹³.

Nie ulega zatem wątpliwości, że państwo nie może istnieć bez budżetu¹⁴. Konieczność ta wynika z charakteru organizacyjnego budżetu¹⁵ oraz jest konsekwencją obowiązywania zasady legalizmu, wyrażonej w art. 7 Konstytucji. Ostatecznie zatem budżet państwa stanowi samoistną wartość konstytucyjną, na którą składają się m.in. zasady ciągłości finansów państwa, równowagi budżetowej oraz zupełności budżetu państwa¹⁶.

Niewątpliwie ze względu na cechy odrębne wynikające z treści ustawy budżetowej istnieją bardzo istotne kontrowersje dotyczące pozycji tej ustawy w systemie ustrojowym. Przy tym wątpliwości te wynikają nie tylko z tego, że ustawy budżetowe zawierają konkretne, kwotowo określone treści planistyczne i pozostają w szczególnej relacji do przepisów prawa powszechnie obowiązującego, lecz także z tego, że są stałym, powtarzalnym sposobem wyrażania zwierzchnictwa w zakresie zarządzania mieniem finansowym państwa¹⁷.

Należy zaznaczyć, że dyskusja nad znaczeniem ustawy budżetowej wynika także z coraz głośniejszego wybrzmiewającego pytania, czy bez ustawy budżetowej działalność publiczna państwa mogłaby w ogóle istnieć.

¹¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 279.

¹² M. Bartoszewicz, *Art. 219*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587599208/396648/haczkowska-monika-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 24.05.2024).

¹³ T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do art. 219*, teza 60.

¹⁴ M. Zubik, *Uwagi ustrojowe na tle projektu ustawy budżetowej na rok 2002*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 2, s. 20–34.

¹⁵ T. Dębowska-Romanowska, *Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 5, s. 15 i nast.

¹⁶ P. Radziejewicz, *Art. 219*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2021, teza 2.

¹⁷ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 223.

2. Gospodarka pozabudżetowa – państwowe fundusze celowe

Zasadniczo na powyższe pytanie należałoby udzielić odpowiedzi przeczącej, skoro ustawa budżetowa stanowi podstawowy i wyłączny akt prawny uprawniający do prowadzenia gospodarki finansowej państwa. Niemniej jednak jeśli weźmie się pod uwagę to, że za pośrednictwem państwowych funduszy celowych ich dysponenci już od lat realizują zadania niezwiązane z ich kompetencjami, odpowiedź na nie nie wydaje się już tak oczywista.

Problem ten jest dość widoczny, zwłaszcza gdy te same zadania są finansowane zarówno z wydatków budżetu państwa, jak i z państwowych funduszy celowych. Rodzi to ryzyko bezzasadnego przenoszenia środków finansowych pomiędzy rachunkami budżetowymi a rachunkami funduszu oraz stwarza możliwość manipulowania nimi w celu uniknięcia zwrotu niewykorzystanych środków na koniec roku.

W 2005 r. sytuacja taka wystąpiła w Ministerstwie Obrony Narodowej, gdzie zakupy sprzętu wojskowego na łączną kwotę 28,3 mln zł sfinansowano początkowo z Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych, a następnie zrefundowano z wydatków budżetu państwa. Przy tym przepisy obowiązującej wówczas ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸ w ogóle nie przewidywały zasilania tego państwowego funduszu celowego środkami z budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej¹⁹.

O nieracjonalnym gospodarowaniu środkami państwowego funduszu celowego świadczył także przypadek Funduszu Promocji Kultury, na który w 2008 r. przekazano dotacje w kwocie 2,8 mln zł bez wcześniejszego sprawdzenia możliwości ich wydatkowania, w efekcie czego środki nie zostały wykorzystane, a 65% beneficjentów zwróciło wszystkie otrzymane środki²⁰.

Wątpliwości na tle prowadzenia pozabudżetowej gospodarki finansowej państwa dostrzegane były także na przykładzie Funduszu

¹⁸ Dz.U. Nr 76, poz. 804.

¹⁹ Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2005 roku*, nr ewid. 132/2006/KBF, nr ewid. 133/2006P06025/KBF, Warszawa, 7 czerwca 2006, s. 118, www.nik.gov.pl/plik/id,1576.pdf (dostęp: 10.09.2021).

²⁰ Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 roku*, nr ewid. 140/2009/KBF, nr ewid. 141/2009/KBF, Warszawa, 9 czerwca 2009, s. 124, www.nik.gov.pl/plik/id,247.pdf (dostęp: 10.09.2021).

Rozwiązywania Problemów Hazardowych²¹, który pomimo utworzenia z dniem 1 stycznia 2010 r. przez cały pierwszy rok swojego funkcjonowania nie wydatkował żadnych środków, a przed utworzeniem funduszu nie zostały przeprowadzone analizy, które pozwoliłyby oszacować skalę problemu związanego z udziałem obywateli w grach hazardowych²². Dlatego też w roku 2011 wydatki funduszu na realizację zadań ustawowych wyniosły zaledwie 90 tys. zł, tj. 0,4% kwoty planowanej, natomiast wydatki na jego obsługę administracyjno-techniczną były ponad trzykrotnie wyższe i wyniosły aż 302,7 tys. zł²³.

Oczywiście z powyższą praktyką niczym nieograniczonej ekspansji państwowych funduszy celowych jako pożądaney, bo „wygodnej – nieskrępowanej regułami budżetowymi” formy realizacji zadań publicznych, nie należy się zgadzać, zwłaszcza że skutkuje ona dość ograniczoną kontrolą parlamentu. Należy bowiem zwrócić uwagę na wyraźną rozbieżność wykonania stanów funduszy na koniec roku w porównaniu do stanów przewidzianych ustawą budżetową, a co za tym idzie – również rozbieżność stanów zobowiązań i należności, które ostatecznie wskazują jedynie na formalny charakter planów finansowych państwowych funduszy zamieszczanych w ustawie budżetowej.

Mając na względzie dotychczasowe doświadczenia związane z funkcjonowaniem państwowych funduszy celowych, wydaje się, że ranga ustawy budżetowej może być zagrożona szczególnie obecnie.

Zaznaczyć należy, że na koniec roku budżetowego 2020 r. po raz pierwszy od dwudziestu lat liczba utworzonych państwowych funduszy celowych była tak duża (36 państwowych funduszy celowych). Ponadto wykonanie przychodów państwowych funduszy celowych na koniec 2020 r. to blisko 419 mld zł, a ich dysponenci zarządzali środkami publicznymi stanowiącymi aż 18,1% PKB, co stanowi najwyższą wartość od 2004 r.

²¹ Utworzonego z dniem 1 stycznia 2010 r. na podstawie art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.).

²² Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2011 roku*, nr ewid. 122/2012/KBF, nr ewid. 123/2012/KBF, Warszawa, 6 czerwca 2012, s. 174, www.nik.gov.pl/plik/id,3961.pdf (dostęp: 10.09.2021).

²³ Wielkość środków funduszu, które na koniec 2011 r. wyniosły 39 755 tys. zł, wydawała się mocno przeszacowana, co mogło rodzić ryzyko ponoszenia wydatków w sposób niecelowy i niegospodarny – zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2011 roku*, nr ewid. 122/2012/KBF, nr ewid. 123/2012/KBF, Warszawa, 6 czerwca 2012, s. 174, www.nik.gov.pl/plik/id,3961.pdf (dostęp: 10.09.2021).

Tabela 1. Zestawienie liczby utworzonych państwowych funduszy celowych w latach 2000–2020

Rok	Liczba państwowych funduszy celowych na koniec danego roku budżetowego	Przychody państwowych funduszy celowych na koniec danego roku budżetowego (wykonanie) (w mln zł)	Dotacje z budżetu państwa na rzecz państwowych funduszy celowych (wykonanie) (w mln zł)	Relacja przychodów funduszy celowych do PKB na koniec danego roku budżetowego (w proc.)
2000	13	110 178,5	30 421,9	16,0
2001	13	124 769,9	40 101,4	17,3
2002	13	126 299,9	47 443,9	16,4
2003	13	134 447,4	48 761,9	16,3
2004	13	139 284,6	40 690,1	18,3
2005	25	176 852,8	35 882,8	18,0
2006	27	154 469,8	39 845,6	14,6
2007	25	162 457,0	39 034,8	13,9
2008	25	173 254,2	49 064,1	13,6
2009	27	182 017,0	48 074,3	13,5
2010	28	206 463,3	55 383,2	14,6
2011	27	198 241,1	54 437,5	13,0
2012	28	212 743,7	56 494,7	13,3
2013	28	228 331,8	55 197,9	14,0
2014	28	225 830,2	47 204,2	13,1
2015	29	237 492,4	59 859,7	13,3
2016	29	251 100,6	62 512,9	13,6
2017	27	305 023,1	59 015,9	15,4
2018	29	286 967,8	54 217,9	13,6
2019	29	295 818,2	58 183,7	13,0
2020	36	419 790,7	58 812,2	18,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Najwyższa Izba Kontroli, *Analizy wykonania budżetu państwa z lat: 2000–2020*, www.nik.gov.pl/analiza-budzetu-panstwa/archiwum/ (dostęp: 10.09.2021).

Warto podkreślić, że w ramach ostatniego z utworzonych państwowych funduszy celowych, tj. Funduszu Medycznego²⁴, zostały wyodrębnione nieznane dotąd ustawie o finansach publicznych dodatkowe

²⁴ Utworzonego z dniem 26 listopada 2020 r. na mocy ustawy z dnia 7 października 2020 r. o Funduszu Medycznym (Dz.U poz. 1875.) – dalej: u.f.m.

cztery tzw. subfundusze²⁵, koszty obsługi funduszu oraz koszty obsługi zadań finansowanych z funduszu w 2022 r. wyniosły 2143,1 mln zł²⁶. Nie sposób również pominąć faktu, że zgodnie z projektem ustawy budżetowej na rok 2022 plan finansowy Funduszu Wyплаты Różnicy Ceny został oszacowany na poziomie 0 zł, co stawia pod znakiem zapytania, jakie konkretnie wyodrębnione zadania państwowe będzie realizował ten fundusz²⁷. Dodatkowo wskazać należy, że zgodnie z zapowiedziami pełnomocnika rządu ds. cyberbezpieczeństwa planowana nowelizacja ustawy o krajowym systemie bezpieczeństwa ma zakładać podstawy prawne utworzenia Funduszu Cyberbezpieczeństwa, dysponującego kwotą w wysokości około 500 mln zł²⁸.

Za niezwykle niepokojącą w odniesieniu do budżetu państwa jako wartości konstytucyjnej uznać należy także konkluzję Najwyższej Izby Kontroli, wynikającą z analizy wykonania budżetu państwa za rok 2020, wskazującą na zasadność przywrócenia budżetowi państwa odpowiedniej rangi związanej z jego szczególnym charakterem oraz centralną pozycją w systemie finansów publicznych.

Uzasadnieniem powyższego stanowiska było stwierdzenie znaczącej nierównowagi finansowej państwa w 2020 r., która spowodowana była m.in. planowaniem i dokonywaniem dużych operacji finansowych prowadzących do wzrostu długu publicznego, z pominięciem budżetu państwa. Należały do nich w szczególności operacje polegające

²⁵ Zob. art. 6 ust. 4 u.f.m. (subfundusz infrastruktury strategicznej, subfundusz modernizacji podmiotów leczniczych, subfundusz rozwoju profilaktyki, subfundusz terapeutyczno-innowacyjny).

²⁶ Zob. art. 6 ust. 5 u.f.m. w zw. z tabelą nr 36 „Plan Finansowy Funduszu Medycznego”, załącznika nr 13 „Plany Finansowe Państwowych Funduszy Celowych” do projektu ustawy budżetowej na rok 2022, www.gov.pl/web/finanse/projekt-przekazany-do-sejmu-rp (dostęp: 28.09.2021). Koszty funduszu zrealizowano w wysokości 2143,1 mln zł i w porównaniu do 2021 r. były one wyższe o 211,6%, co w znacznej mierze wynikało z przekazania na polecenia prezesa Rady Ministrów dwóch wpłat w łącznej wysokości 1000 mln zł do Funduszu Pomocy na zadania niezwiązane z celami ustawowymi Funduszu Medycznego (podstawą wpłaty był art. 14 ust. 22 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz.U. poz. 583) – Najwyższa Izba Kontroli, *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r.*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27852.pdf> (dostęp: 22.05.2024).

²⁷ Zob. tabela nr 33 „Plan Finansowy Funduszu Wyплаты Różnicy Ceny”, załącznika nr 13 „Plany Finansowe Państwowych Funduszy Celowych” do projektu ustawy budżetowej na rok 2022, www.gov.pl/web/finanse/projekt-przekazany-do-sejmu-rp (dostęp: 28.09.2021).

²⁸ E. Rutkowska, *Cyberpolicja za 4,4 mld zł*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 20 września 2021, nr 182(5590), s. A6.

na przekazaniu w 2020 r. różnym podmiotom obligacji skarbowych i udzielaniu pożyczek zamiast dotacji, które zwiększyły wydatki i deficyt budżetu państwa prawie o 30 mld zł.

Ponadto dość niepokojącym „nowym zjawiskiem” w powyższym zakresie jest tworzenie narzędzi przekazywania funduszom celowym środków pochodzących spoza budżetu państwa. Wskazać należy tu w szczególności na sytuacje związane z bezpośrednią emisją obligacji Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. i Banku Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (państwowego funduszu celowego istniejącego zaledwie 18 dni, a obecnie utworzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego, niezaliczanego do państwowych funduszy celowych²⁹) o łącznej wartości ponad 166 mld zł³⁰, a następnie ich przekazywaniem do wybranych państwowych funduszy celowych. Takie działanie oznacza, że spłata i obsługa obligacji, która jest gwarantowana przez Skarb Państwa, będą w przyszłości wiązały się z koniecznością zwiększenia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i zadłużenia Skarbu Państwa w związku z koniecznością wykupu obligacji lub spłaty zobowiązań z tytułu udzielonych gwarancji Skarbu Państwa. Ponadto w wyniku tych zmian do gwarancji Skarbu Państwa za zobowiązania Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. z tytułu obligacji emitowanych w celu uzyskania środków na realizację rządowego programu udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego w związku ze skutkami COVID-19 i za zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu emisji obligacji na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przestał mieć zastosowanie art. 31 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych

406

²⁹ Z dniem 31 marca 2020 r., na podstawie art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568) został utworzony Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 jako państwowy fundusz celowy, którego obsługę bankową prowadził Bank Gospodarstwa Krajowego, a dysponentem był prezes Rady Ministrów. W dniu 18 kwietnia 2020 r., na podstawie art. 75 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 695 ze zm.) nadano temu funduszowi nową formę organizacyjną i utworzono w Banku Gospodarstwa Krajowego Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Dysponentem funduszu jest prezes Rady Ministrów, a obsługę bankową prowadzi Bank Gospodarstwa Krajowego.

³⁰ Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2010 roku*, nr ewid. 111/2011/KBF, nr ewid. 112/2010/KBF, Warszawa, 7 czerwca 2011, s. 10, www.nik.gov.pl/plik/id,2859.pdf (dostęp: 10.09.2021).

przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne³¹. Tym samym określona w art. 6 ustawy budżetowej łączna kwota, do wysokości której mogły być udzielane przez Skarb Państwa poręczenia i gwarancje, nie ma zastosowania do gwarancji spłat wymienionych zobowiązań Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. i Banku Gospodarstwa Krajowego. Oznacza to, że udzielanie tego typu gwarancji zostało wyłączone spod kontroli parlamentu dokonywanej w trybie przewidzianym dla ustawy budżetowej³².

Kolejnym niestandardowym i nieznanym dotychczas działaniem odnoszącym się do funduszy celowych, a jednocześnie dewaluującym znaczenie ustawy budżetowej jest ich finansowanie poprzez zaciąganie pożyczek w innych państwowych funduszach celowych³³.

Warto zaznaczyć, że w 2020 r. Funduszowi Solidarnościowemu udzielono dwóch nieoprocentowanych pożyczek: w kwocie 11 505 mln zł z Funduszu Rezerwy Demograficznej na realizację dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów oraz kosztów jego obsługi³⁴ oraz w kwocie 4000 mln zł z Funduszu Pracy na finansowanie wydatków związanych z rentami socjalnymi, zasiłkami pogrzebowymi oraz kosztów ich obsługi³⁵. Pierwsza z pożyczek będzie zwracana przez Fundusz Solidarnościowy do 31 grudnia 2040 r. w ratach rocznych, począwszy od 30 listopada 2026 r., w wysokości 750 mln zł tytułem pierwszej raty, natomiast druga z pożyczek podlegać będzie spłacie w ratach rocznych w okresie 10 lat, począwszy od 2030 r., przy czym wysokość raty w danym roku budżetowym nie może być niższa niż 300 mln zł³⁶.

Nie sposób także w sygnalizowanym zakresie – mającym wpływ na rangę budżetu państwa – pominąć faktu, że w 2020 r. w związku

³¹ Dz.U. z 2021 r., poz. 442 – zob. art. 31.

³² Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku*, nr ewid. 132/2021/P/21/001 KBF, nr ewid. 133/2021/P/21/002/KBF, Warszawa, 9 czerwca 2021, s. 289, <https://bip.nik.gov.pl/plik/id,24240.pdf> (dostęp: 10.09.2021).

³³ Zob. art. 73 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz.U. poz. 2400) – z dniem 1 stycznia 2021 r. umorzono pożyczkę w wysokości 8 736 532 tys. zł udzieloną na podstawie art. 31a ustawy o Funduszu Solidarnościowym Funduszowi Solidarnościowemu z Funduszu Rezerwy Demograficznej w roku 2019.

³⁴ Zob. art. 14 ustawy z dnia 9 stycznia 2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz.U. poz. 321 ze zm.).

³⁵ Zob. art. 6b ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 1787).

³⁶ Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku*, nr ewid. 132/2021/P/21/001 KBF, nr ewid. 133/2021/P/21/002/KBF, Warszawa, 9 czerwca 2021, s. 238, <https://bip.nik.gov.pl/plik/id,24240.pdf> (dostęp: 10.09.2021).

z zaistniałą sytuacją kryzysową spowodowaną pandemią COVID-19 prezes Rady Ministrów wyposażony został w wiele wątpliwych prawnie uprawnień umożliwiających zarządzanie realizacją budżetu państwa, polegających m.in. na wydawaniu ministrowi finansów wiążących poleceń zmiany przeznaczenia rezerwy celowej czy też możliwości podejmowania decyzji o zablokowaniu planowanych wydatków w zakresie całego budżetu państwa. O ile, jak trafnie zauważa Najwyższa Izba Kontroli, powyższe operacje są dopuszczone przepisami prawa powszechnie obowiązującego, o tyle stosując takie rozwiązania, można wykazać w budżecie państwa dowolny wynik, przez co plan ten przestaje mieć istotne znaczenie dla oceny sytuacji finansowej państwa.

W powyższym zakresie należy zgodzić się z tezą, że wprowadzone do polskiego systemu prawnego w związku z koniecznością przeciwdziałania skutkom COVID-19³⁷ w 2020 r. zmiany dotyczące blokowania wydatków w znaczący sposób zwiększyły zakres luzu decyzyjnego egzekutywy w zakresie wykonywania budżetu państwa, powodując tym samym wątpliwości w świetle konstytucyjnej zasady wyłączności władzy ustawodawczej w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa oraz ograniczyły kompetencje ministra finansów w przedmiotowym zakresie³⁸.

408

3. Zakończenie

Za słuszny należy zatem uznać postulat, że zasadne jest przywrócenie budżetowi państwa odpowiedniej rangi związanej z jego szczególnym charakterem oraz centralną pozycją w systemie finansów publicznych.

Wydaje się, że realizacja zadań publicznych za pomocą państwowych funduszy celowych nie może konkurować z realizacją zadań wykonywanych za pośrednictwem ustawy budżetowej, gdyż tylko ona stanowi wyłączną podstawę prowadzenia gospodarki finansowej państwa³⁹.

³⁷ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, i innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374 ze zm.) oraz ustawa o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw.

³⁸ M. Duda-Hyz, *Zmiany w zakresie blokowania wydatków budżetu państwa w związku z koniecznością przeciwdziałania skutkom COVID-19*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 9, s. 64–65.

³⁹ Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe...*, s. 185.

Ponadto dla wzmocnienia znaczenia ustawy budżetowej plany finansowe państwowych funduszy celowych w większej mierze niż dotychczas muszą być poddane ocenie parlamentu, w tym zwłaszcza sejmowej Komisji Finansów Publicznych oraz senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych, i nie mogą stanowić jedynie zbioru informacji, które choć zawarte w ustawie budżetowej, to jednak mają ograniczoną wartość poznawczą. Zgodzić należy się ze stanowiskiem, że Konstytucja RP, legitymując organy legislatywy i egzekutywy w zakresie władztwa finansowego, wyraźnie wzmocniła rolę ustrojową parlamentu w sprawach finansów publicznych i jego wpływ na politykę finansową państwa. Dlatego też za słuszny należy uznać pogląd, że uregulowania konstytucyjne ograniczają samodzielność Rady Ministrów w zarządzaniu finansami publicznymi⁴⁰. Już Tadeusz Grodyński, przedstawiając definicję budżetu, przekonywał, że stanowi on „obowiązującą granicę działalności władzy wykonawczej przez powołaną do tego konstytucyjną władzę ustawodawczą”⁴¹. To ustawa budżetowa jest aktem, z którego większość obywateli czerpie wiedzę, jakie zadania publiczne będą realizowane w danym roku budżetowym, sam budżet powinien być zaś postrzegany jako zatwierdzony przez parlament plan finansowy najwyższej rangi⁴². Dlatego też uchwalenie ustawy budżetowej, czy wprost budżetu, tradycyjnie należy do najistotniejszych atrybutów władztwa finansowego parlamentu⁴³.

409

Chcąc dziś oddać wagę i znaczenie ustawy budżetowej, wydaje się, że należy przypomnieć słowa profesor Zyty Gilowskiej, która w eseju zatytułowanym *W poszukiwaniu ładu w finansach publicznych* stwierdziła, że: „W demokratycznych realiach budżet państwa odgrywa w finansach publicznych rolę instytucji ostatniej szansy, jest zwornikiem finansów publicznych oraz centralną instytucją zarządzającą, zasilającą i sterującą”⁴⁴.

⁴⁰ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 278 oraz W. Ziółkowska, *Rola polskiego parlamentu w kształtowaniu polityki budżetowej państwa*, [w:] D. Łukasz, W. Staśkiewicz (red.), *Rola służb parlamentarnych w uchwalaniu budżetu państwa (Materiały z Międzynarodowej Konferencji na temat roli służb parlamentarnych w uchwalaniu budżetu państwa, Kraków-Przegorzały, 23–25 czerwca 1997 r.)*, Warszawa 1997, s. 20–24, za: R. Mojak, *Konstytucyjna regulacja ustroju finansów publicznych a pozycja ustrojowa parlamentu i rządu w zakresie gospodarki finansowej państwa*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2003, nr 1, s. 56.

⁴¹ T. Grodyński, *Zasady gospodarowania budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932, s. 9.

⁴² Zob. N. Gajl, *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Warszawa 1993, s. 76.

⁴³ R. Mojak, *Konstytucyjna regulacja ustroju...*, s. 57.

⁴⁴ Z. Gilowska, *W poszukiwaniu ładu w finansach publicznych*, [w:] A. Nelicki (red.), *O naprawę III Rzeczypospolitej*, Kraków 1998, s. 83.

Bibliografia

- Bartoszewicz M., *Art. 219*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, <https://sip.lex.pl/#/komentarzy/587599208/396648/haczkowska-monika-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 24.05.2024).
- Dębowska-Romanowska T., *Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 5.
- Dębowska-Romanowska T., *Komentarz do art. 219*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Legalis/el. 2016.
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010.
- Duda-Hyz M., *Zmiany w zakresie blokowania wydatków budżetu państwa w związku z koniecznością przeciwdziałania skutkom COVID-19*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 9.
- Gajl N., *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Warszawa 1993.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998.
- Gilowska Z., *W poszukiwaniu ładu w finansach publicznych*, [w:] A. Nelicki (red.), *O naprawę III Rzeczypospolitej*, Kraków 1998.
- Grodyński T., *Zasady gospodarowania budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932.
- Kosikowski C., *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004.
- Mojak R., *Konstytucyjna regulacja ustroju finansów publicznych a pozycja ustrojowa parlamentu i rządu w zakresie gospodarki finansowej państwa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2003, nr 1.
- Radziejewicz P., *Art. 219*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2021.
- Rutkowska E., *Cyberpolicja za 4,4 mld zł*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 20 września 2021, nr 182(5590).
- Słownik języka polskiego PWN*, hasło: *ranga*, b.r., <https://sjp.pwn.pl/sjp/ranga;2573437.html> (dostęp: 25.09.2021).
- Ziółkowska W., *Rola polskiego parlamentu w kształtowaniu polityki budżetowej państwa*, [w:] D. Łukasz, W. Staśkiewicz (red.), *Rola służb parlamentarnych w uchwalaniu budżetu państwa (Materiały z Międzynarodowej Konferencji na temat roli służb parlamentarnych w uchwalaniu budżetu państw, Kraków-Prze gorzały, 23–25 czerwca 1997 r.)*, Warszawa 1997.
- Zubik M., *Uwagi ustrojowe na tle projektu ustawy budżetowej na rok 2002*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 2.
- Zubik M., *Wybrane aspekty instytucji budżetu państwa w nowych rozwiązaniach konstytucyjnych i ustawowych*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 8.