

Problem deprecjonowania budżetu państwa

1. Narasta problem deprecjonowania budżetu państwa oraz omijania reguł i zasad budżetowych¹. Na niespotykaną dotychczas skalę, na przestrzeni 25 lat stosowania Konstytucji następuje debudżetyzacja finansów publicznych, umożliwiającą wydatkowanie środków publicznych z pominięciem budżetu państwa oraz stosowanie różnego rodzaju form wykonywania dopuszczających wykazanie wydatków w innych okresach niż są faktycznie ponoszone. Najwyższa Izba Kontroli w analizie wykonania budżetu państwa za rok 2020 wskazuje, że pozwala to „wykazać w budżecie państwa dowolny wynik, przez co plan ten przestaje mieć istotne znaczenie dla oceny sytuacji finansowej państwa”². Zjawiska tego nie można ograniczyć ani tym bardziej wyeliminować z wykorzystaniem instrumentów kontroli budżetowej określanej coraz częściej mianem mitu kontroli fiskalnej³. Celem artykułu jest analiza form i metod umniejszania roli budżetu państwa jako najwyższego rangą planu finansowego uwzględniającego planowane dochody i wydatki państwa na następny rok budżetowy oraz proponowanie sposobów przywrócenia budżetowi państwa odpowiedniej rangi związanej z jego szczególnym charakterem oraz centralną pozycją w systemie finansów publicznych.

2. Gospodarkę budżetową charakteryzuje swoistość podziału władzy, który prowadzi do powstania kompetencji budżetowych uwzględniających rolę organów władzy ustawodawczej (Sejmu i Senatu) oraz władzy wykonawczej (Rady Ministrów), a w przypadku kontroli budżetowej – także władzy sądowniczej (sądy, Trybunału Konstytucyjnego). Swoistość tego podziału wynika z faktu, że o ile określanie dochodów, polegające – w myśl zasady *quod omnes tangit ab omnibus approbari debet* – na ustalaniu wysokości podatków, należy do istoty władzy ustawodawczej⁴, o tyle decydowanie o wydatkach rozdzielone jest mię-

¹ Prezentowane w artykule dane liczbowe pochodzą z analiz wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 r. oraz 2021 r. dokonanych przez NIK.

² Zob. *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku*, Warszawa 2021, s. 9, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24240.pdf> (dostęp: 10.07.2022 r.).

³ Zob. J. Wehner, *Legislature and the Budget Process. The Myth of Fiscal Control*, New York 2010, s. 3 i n.

⁴ Zob. T. Grodyński, *Nauka skarbowości i prawo skarbowe*, Oxford 1945, s. 5 – autor stwierdza, że w nowoczesnym państwie konstytucyjnym sprawy budżetu należą do reprezentacji społeczeństwa, a w dalszej perspektywie do ogółu tych, którzy mają płacić podatki

dzy dwie władze – ustawodawczą i wykonawczą. W tej sytuacji konieczne staje się ustanowienie różnego rodzaju form nakładania się i wzajemnego powiązania kompetencji budżetowych rządu i parlamentu, co oczywiście nie narusza podziału władzy, gdyż nie dochodzi do naruszenia istoty poszczególnych władz, oznaczającej, że spośród wielu kompetencji wyrażających treść danej funkcji istnieją kompetencje zaliczane do istoty danej władzy. Pozbawienie możliwości realizacji tych kompetencji przez władzę, do której materialnie należą, i przekazanie ich do realizacji innej władzy oznaczałoby ingerencję w tę istotę.

Optymalnym rozwiązaniem pozostaje powierzenie projektowania i wykonywania budżetu państwa Radzie Ministrów jako organowi najlepiej znającemu potrzeby państwa, natomiast uchwalania i kontroli wykonania ustawy budżetowej Sejmowi (lub jego organom) mającemu charakter przedstawicielski. Przekazanie Radzie Ministrów (Prezesowi RM lub MF) zbyt wielu kompetencji budżetowych prowadzi jednak do naruszenia równowagi władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji), które może być uznane za patologiczne w sytuacji, gdy działania i akty skądinąd legalne, połączone w funkcjonujący mechanizm mający prowadzić do zalecanego współdziałania władz – w rzeczywistości prowadzą do naganego zakłócenia podziału władzy⁵. Wówczas jedynym rozwiązaniem pozostaje ograniczenie roli Rady Ministrów możliwe dzięki wzmocnieniu kompetencyjnemu Sejmowi (lub jego organów).

Należy mieć na uwadze, że budżet państwa powinien być rozpatrywany z uwzględnieniem zasad budżetowych traktowanych najczęściej jako normy prawne lub postulaty pod adresem praktyki mające na celu zapewnienie optymalnej organizacji i funkcjonowania gospodarki budżetowej⁶. Jeśli otrzymują one charakter normatywny, przez podniesienie ich do rangi konstytucyjnej lub zawarcie ich we właściwej ustawie, stają się nakazem prawa w znaczeniu dyrektywalnym, mają zatem realny wpływ na budżet państwa. Zasady budżetowe mogą być ujmowane w dwóch podstawowych znaczeniach: jako zasady wyznaczające treść budżetu państwa i procedury budżetowej podlegającej normatywnemu ujęciu; jako zasady określające sposób realizacji budżetu państwa w określonej normatywnie procedurze budżetowej. Tym samym od rodzaju i zakresu ich oddziaływania zależy to, czy dana zasada powinna lub musi być respektowana na etapie prac nad projektem odpowiedniej ustawy (o finansach publicznych) czy konkretnego aktu budżetowego (ustawy budżetowej)⁷. Problem jednak w tym, że w ostatnich latach katalog tych zasad doznaje znamiennej ewolucji⁸ – niektóre zyskują na znaczeniu (zasada uprzedniości⁹), inne doznają daleko idących wyjąt-

⁵ E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2010, s. 132; E. Ruśkowski, *Zasady budżetowe*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2008, s. 294.

⁶ G. Kuca, *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Warszawa 2008, s. 65.

⁷ A. Hanusz, *Równowaga budżetowa a zasady prawa*, PiP 2015, nr 9, s. 20 i n.

⁸ Warto odnotować, że ustawa budżetowa na 2022 rok została uchwalona 17.12.2021 r., czyli z zachowaniem zasady uprzedniości (ustawa budżetowa z 17.12.2021 na rok 2022 (Dz.U., poz. 270).

⁹ Zob. Ł. Kielin, *Stabilność fiskalna jako wartość konstytucyjnie chroniona w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2022, s. 243 i n.

ków (zasada roczności, zasada przejrzystości), jeszcze inne są wręcz podważane (zasada równowagi) lub zastępowane przez nowe nieznane dotychczas zasady (zasada stabilności)¹⁰.

3. Niekwestionowanym i niemal powszechnie uznawanym standardem w dodatku konstytucyjnie gwarantowanym jest nadawanie budżetowi państwa określonej formy, co wyraża formuła z art. 219 ust. 1 Konstytucji stanowiąca, że: „Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej”. Ustawowa forma budżetu państwa jest postrzegana jako wyraz przeświadczenia ustrojodawcy o znaczeniu gospodarki finansowej uwarunkowanej koniecznością zachowania odpowiednich relacji w tym zakresie między władzą wykonawczą a władzą ustawodawczą¹¹. W konsekwencji, z jednej strony, nie ma budżetu państwa bez odpowiedniej ustawy, z drugiej jednak – ustawa zawiera nie tylko budżet, ale także inne elementy, choć jest ich relatywnie mało, o czym najlepiej świadczy niewielka liczba i szczegółowość przepisów zawartych w kolejnych ustawach budżetowych¹². Pojęcia budżetu państwa i ustawy budżetowej nie są synonimiczne, ale termin „ustawa budżetowa” determinowany jest przez określenie „budżet państwa”. Ustawa budżetowa od budżetu czerpie bowiem swoją nazwę własną, wyróżniającą ją spośród innych ustaw, swój formalny charakter, zakres czasowy obowiązywania oraz wszelkie odrębności proceduralne dochodzenia do skutku i wykonywania w porównaniu z ustawą zwykłą oraz procesem jej stosowania i wykonywania¹³.

Zawartość budżetu państwa jako składnika ustawy budżetowej precyzuje art. 110 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych¹⁴ (dalej: u.f.p.), który obok dochodów i wydatków państwa, planowanego deficytu budżetu państwa wraz ze źródłami jego pokrycia, nakazuje zawarcie w budżecie państwa dochodów, wydatków oraz wyniku budżetu środków europejskich, planowanych przychodów, rozchodów oraz ich salda, a także limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych. Porównanie zawartości budżetu państwa z ustawą budżetową i innymi ustawami związanym z wydatkami państwa prowadzi do wniosku, że coraz więcej dochodów i wydatków państwa ujmowanych jest poza budżetem państwa, a nawet ustawą budżetową. Nasila się zjawisko debudżetyzacji polegające na wyodrębnianiu z budżetu państwa dochodów i wydatków publicznych w taki sposób, że pozostają one w dalszym ciągu elementem finansów publicznych¹⁵. Tworzy się kolejne fundusze, fundacje, agencje, instytuty i inne jednostki poza budżetem państwa,

¹⁰ M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 71.

¹¹ Np. ustawa budżetowa na rok 2022 zawiera tylko 39 artykułów oraz 18 rozbudowanych załączników – zob. ustawa budżetowa z 17.12.2021 na rok 2022 (Dz.U., poz. 270).

¹² T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 187.

¹³ Dz.U. z 2021 r., poz. 205 ze zm.

¹⁴ J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów państwa*, Białystok 2007, s. 17 i n.

¹⁵ Ustawa z 23.10.2018 r. o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1787 ze zm.).

które nie są włączane do budżetu państwa, co jest jednym ze sposobów omijania reguł i zasad budżetowych.

Przykładowo, w 2019 r. utworzono Fundusz Solidarnościowy¹⁶, który uzyskał w 2020 r. środki z pożyczek dwóch innych funduszy celowych w wysokości 15,5 mld zł i przeznaczył je m.in. na finansowanie tzw. 13 emerytury. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można stwierdzić, że przychody osiągane przez ten fundusz nie pozwolą na spłatę pozyskanych pożyczek, szczególnie że umorzona została pożyczka udzielona w roku ubiegłym z funduszu rezerwy demograficznej w wysokości 8,7 mld zł. Kolejnym przykładem jest Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych¹⁷ utworzony w 2022 r. w celu zapewnienia realizacji programu rozwoju Sił Zbrojnych. Plan finansowy tego funduszu podlega uzgodnieniu z Ministrem Finansów oraz zatwierdzeniu przez Ministra Obrony Narodowej. Jako kolejny przykład można wskazać utworzony w 2022 r. w Banku Gospodarstwa Krajowego Fundusz Pomocy¹⁸ mający na celu finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań na rzecz pomocy Ukrainie. Plan finansowy tego funduszu sporządza Bank Gospodarstwa Krajowego, a zatwierdza go Prezes Rady Ministrów. W każdym z tych przypadków pomija się Sejm (Komisję Finansów Publicznych), co budzi uzasadnione wątpliwości w kontekście zasady wyłączności władzy ustawodawczej w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa.

Niewątpliwy wpływ na deformowanie wyniku budżetu państwa mają także działania polegające na nieodpłatnym przekazywaniu podmiotom spoza sektora finansów publicznych obligacji Skarbu Państwa zamiast dotacji. W 2020 r. podmiotom wskazanym w innych ustawach niż ustawa budżetowa przekazano nieodpłatne obligacje skarbowe o wartości 18,3 mld zł – ponad trzykrotnie wyższej niż w 2019 r., zaś w 2021 r. wartość ta wynosiła 22 mld zł, w tym m.in. Centralnemu Portowi Komunikacyjnemu przekazano 2,2 mld zł, Agencji Rozwoju Przemysłu – 2,1 mld zł, jednostkom publicznej radiofonii i telewizji – 1,9 mld zł.

4. Na problem ten nakłada się wpływ UE na kształtowanie dochodów i wydatków państw członkowskich, dlatego budżet państwa nie jest już tylko planem dochodów i wydatków publicznych państwa, ale elementem unijnego systemu finansowania. Prawo UE zobowiązuje bowiem państwa członkowskie do uwzględnienia w ich projektach aktów budżetowych ustaleń wynikających z Wieloletnich Ram Finansowych, budżetu ogólnego UE oraz planów finansowych różnych funduszy unijnych. Rozdział tych środków między państwa członkowskie dokonywany jest na podstawie tzw. umowy partnerstwa zawieranej odrębnie z każdym państwem. Każde państwo UE, choć w różnym stopniu, korzysta ze środków unijnych, a to sprawia, że UE uczestniczy w planowaniu dochodów i wydatków państwa członkowskiego już na etapie projektowania aktu budżetowego¹⁹.

¹⁶ Ustawa z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U., poz. 655).

¹⁷ Ustawa z 12.03.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U., poz. 583).

¹⁸ Zob. C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 77–165.

¹⁹ Zob. art. 105 ust. 1 w zw. z art. 138 ust. 1 u.f.p.

Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. wprowadziła wymagany przepisami prawa UE Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPFP) zaliczany do średniookresowych planów fiskalnych. Projekt tego planu przygotowuje Minister Finansów, a uchwała go Rada Ministrów z pominięciem Sejmu, mimo że zawarte w nim ustalenia oraz kierunki działań stanowią podstawę przygotowywania projektu aktu budżetowego na kolejny rok budżetowy²⁰. Nie ulega wątpliwości, że Rada Ministrów powinna być włączona w przygotowanie projektu WPFP, co wynika z jej merytorycznego i organizacyjnego wyspecjalizowania, a także tego, że plany te mają stanowić podstawę przygotowania projektu aktu budżetowego przez Radę Ministrów (art. 221 Konstytucji). Zwraca się jednak uwagę na potrzebę, a być może nawet konieczność włączenia Sejmu w uchwalenie WPFP. Udział parlamentu podnosi rangę planu, a ewentualne nadanie mu formy ustawy zwiększa dyscyplinę w zakresie celów oraz limitów wydatków w nim określonych²¹. Można przywoływać przykłady wielu państw UE, gdzie uchwalanie tych planów należy do właściwości parlamentu albo rządu, który przesyła je parlamentowi w celu przeprowadzenia debaty²². Przeciwnie ustawowej formie przemawia jednak prawnie wiążący charakter ustawy, odmienny od dyspozytywnie kształtującego charakteru WPFP.

Odnosić ponadto należy, że w Polsce nie funkcjonuje organ monitorujący średnioterminową stabilność fiskalną państwa, przybierający najczęściej formę rady (polityki) fiskalnej. Rada, traktowana jako niepartyjny organ publiczny, niebędący bankiem centralnym, rządem czy parlamentem, zajmuje się przygotowaniem prognoz makroekonomicznych wykorzystywanych przy sporządzaniu projektu budżetu państwa, monitorowaniem postępów w realizacji polityki fiskalnej lub wykonywaniem zadań doradczych na rzecz władz publicznych. Polska jest ostatnim państwem UE, w którym nie utworzono tego typu organu, a za taki z trudem można uznać Najwyższą Izbę Kontroli będącą naczelnym organem kontroli państwowej podległym Sejmowi (art. 202 ust. 1 i 2 Konstytucji) czy Komitet Stabilności Finansowej będący organem właściwym w zakresie nadzoru makroostrożnościowego, w skład którego wchodzi: Minister Finansów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego²³.

²⁰ A. Borodo, *Współczesne problemy prawne budżetu państwowego*, Warszawa 2014, s. 49.

²¹ Plany finansowe państwa otrzymują formę ustawy w następujących państwach: Austria, Czechy, Francja, Grecja, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Rumunia, Słowenia, Szwecja. Zob. M. Sherwood, *Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States*, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/dp021_en.pdf (dostęp: 2.07.2022 r.).

²² Zob. art. 7 ust. 1 ustawy z 5.08.2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 963 ze zm.).

²³ Użyte w art. 126 TFUE i Protokołu wyrażenie „publiczny” oznacza dotyczący całej władzy publicznej, czyli rządu centralnego, władz regionalnych lub lokalnych i funduszy ubezpieczeń społecznych, z wyłączeniem operacji handlowych w rozumieniu Europejskiego Systemu Zintegrowanej Rachunkowości Gospodarczej.

5. Wskazane przykłady umniejszania roli budżetu państwa są wątpliwe w kontekście możliwości zmiany propozycji zawartych w rządowym projekcie ustawy budżetowej na etapie prac parlamentarnych, które są niewielkie i znacznie ograniczone. Po pierwsze, Sejm (i Senat) zobowiązany jest do zachowania reguł i zasad budżetowych, w tym do respektowania przepisów prawa krajowego oraz wiążących Polskę przepisów prawa UE. W szczególności dotyczy to art. 220 ust. 1 Konstytucji, który zakazuje zwiększenia wydatków lub ograniczenia dochodów planowanych przez Radę Ministrów powodujących ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej, oraz art. 216 ust. 5 Konstytucji wprowadzającego zakaz zaciągania pożyczek i udzielania gwarancji, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 produktu krajowego brutto, a nadto zgodnie z art. 126 ust. 1²⁴ Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁵ państwa członkowskie zobowiązane są do unikania nadmiernego deficytu budżetowego²⁶. Po drugie, Sejm zobowiązany jest do uchwalenia wydatków koniecznych do utrzymania konstytucyjnych organów i instytucji państwa, gdyż bez finansowego ich zabezpieczenia nie mogłyby one realizować swoich funkcji, przy czym nie jest związany rządowymi propozycjami wysokości wydatków, z wyjątkiem organów korzystających z samodzielnności budżetowej (art. 139 ust. 2 u.f.p.²⁷). Po trzecie, Sejm zobowiązany jest uwzględnić wydatki wynikające *expressis verbis* z ustaw, umów międzynarodowych lub innych tytułów rodzących roszczenia osób trzecich wobec państwa. Szczególnego znaczenia w tym zakresie nabiera WFPF przybierający formę uchwały RM stanowiącej podstawę przygotowania projektu ustawy budżetowej.

Jeśli chodzi o dochody, to największy udział w budżecie państwa mają dochody podatkowe (w 2021 r. wyniosły one 432 170,4 mln zł). Kolejnymi składnikami są dochody niepodatkowe oraz środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi. Na podstawie art. 217 Konstytucji podatki i inne daniny publiczne nakładane są w drodze ustawy, co oznacza, że Sejm (i Senat)

²⁴ Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 ze zm.

²⁵ Pojęcie nadmiernego deficytu zostało zdefiniowane w Protokole w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu jako deficyt przekraczający 3% produktu krajowego brutto, zaś nadmierny dług publiczny to dług przekraczający 60% produktu krajowego brutto. Na temat skutków prawnych przekroczenia wskazanych limitów zob. E. Kosiński, *Procedura budżetowa a deficyt, Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Warszawa 2001, s. 64–66.

²⁶ Przepis ten stanowi, że: „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”.

²⁷ Inne formy elastycznego wykonywania budżetu państwa, w tym przeniesienia planowanych wydatków, blokowanie planowanych wydatków, nowe rezerwy celowe zostały omówione – zob. G. Kuca, *Formy elastycznego wykonywania budżetu państwa w dobie pandemii COVID-19*, [w:] *Finanse publiczne w sytuacjach kryzysowych. Zagadnienia prawno-finansowe*, red. G. Kuca, Kraków 2022, s. 151 i n.

może dokonać zwiększenia dochodów budżetowych w drodze zmiany właściwej ustawy, ale nie może tego uczynić tylko w drodze zmiany rządowego projektu ustawy budżetowej. Ustalenie strony dochodowej budżetu państwa ma zatem deklaratoryjny charakter, polegający na szacunkowym ustaleniu efektów stosowania obowiązujących w systemie prawa ustaw dotyczących podatków i innych danin publicznych.

6. Przejawem umniejszenia roli budżetu państwa pozostaje stosowanie form elastycznego wykonywania, które miały na celu przeciwdziałanie i zwalczanie skutków pandemii COVID-19, ale pozwoliły na wykazywanie wydatków z budżetu państwa w innych okresach niż były faktycznie ponoszone, przez co naruszyły zasadę roczności budżetu państwa. Nie kwestionując celowości udzielanej pomocy, należy zwrócić uwagę, że przy tej okazji doszło do wzmocnienia pozycji Prezesa RM kosztem RM i MF kosztem Sejmu (Komisji Finansów Publicznych). Przykładem takiego rozwiązania są wydatki niewygasające z końcem roku budżetowego, które – co do zasady – pozwalają na sfinansowanie zadań zainicjowanych w danym roku, których zakończenie ma nastąpić w pierwszym kwartale roku następnego²⁸.

Ustawodawca wprowadził dwa wyjątki pozwalające na dokonanie wydatków po zakończeniu roku budżetowego. Po pierwsze, zezwala, by Rada Ministrów – nie później niż do dnia 15 grudnia danego roku budżetowego – ustaliła, po uzyskaniu w tej sprawie opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu, wykaz oraz plan finansowy wydatków niewygasających oraz ostateczny termin ich dokonania, nie dłuższy jednak niż 31 marca następnego roku budżetowego (art. 181 ust. 2 u.f.p.). Po drugie, powierza Ministrowi Finansów, na wniosek dysponenta części budżetowej, możliwość wyrażenia zgody na regulowanie zobowiązań wymagalnych według stanu na dzień 31 grudnia roku ubiegłego w ciężar planu wydatków tego roku w terminie do 9 dni roboczych roku następnego (art. 181 ust. 9 ustawy o finansach publicznych).

W związku z koniecznością przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19 na rok 2020 Rada Ministrów mogła ustalić, w drodze rozporządzenia, nie później niż do 30.12.2020 r., wykaz oraz plan finansowy wydatków niewygasających, mając na względzie stopień realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa oraz możliwość kontynuacji i realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa w 2020 r. Co istotne, wydatki ujęte w tym wykazie mogły być dokonane aż do dnia 30.11.2021 r., co podważa sens parlamentarnej kontroli dochodów i wydatków państwa, gdyż uchwała o udzieleniu lub odmowie udzielenia absolutorium podejmowana jest w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia Sejmowi sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej przedkładanego przez Radę Ministrów w ciągu 5 miesięcy od dnia zakończenia roku budżetowego (art. 226 ust. 1

²⁸ W praktyce uchwała Sejmu w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów została podjęta 23.07.2021 r. – zob. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 23.07.2021 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2020 r. oraz w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów (M.P., poz. 701).

i 2 Konstytucji)²⁹. W wykazie tym, co do zasady, nie mogły być ujęte wydatki, które w toku realizacji budżetu zostały zwiększone w trybie art. 171 ust. 3 i 4 lub art. 173 ust. 2 u.f.p., z tą jednak różnicą, że przepisu tego nie stosuje się do wydatków przeniesionych na podstawie art. 15zi pkt 4 ustawy o COVID-19 oraz w stosunku do których nastąpiła zmiana przeznaczenia na podstawie art. 15zi pkt 5 tej ustawy³⁰.

Na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 28.12.2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa niewygasających w roku 2020 z upływem roku budżetowego³¹ ustalono szczegółowy wykaz planowanych wydatków budżetu państwa, które nie wygasają z upływem roku budżetowego (załącznik nr 1) oraz plan finansowy wydatków budżetu państwa, które w 2020 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (załącznik nr 2). W wydatkach tych uwzględniono aż 1186 zadań na łączną kwotę wydatków 11 639,6 mln zł, co stanowiło 2,3% wydatków budżetu państwa. W 2019 r. relacja ta wyniosła 0,03%, a w latach 2018 i 2017 – odpowiednio – 1,3% i 0,3%. Ponadto wykaz wydatków niewygasających zawierał wiele zadań, których realizacja powinna przypadać na rok 2021. Było to konsekwencją uwzględnienia w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020 zadań przewidzianych do realizacji w 2021 r. Zastosowane formy wykonywania budżetu państwa były niezgodne z celem, dla którego wprowadzono do systemu prawa instytucję wydatków niewygasających, bowiem wygenerowały problem braku jasnych reguł sprawozdawczości, a ponadto naruszały zasadę roczności budżetu państwa.

7. Odnotować należy niedostatki instrumentów kontrolnych, w tym kontroli wstępnej, bieżącej i następczej. W szczególności polegają one na tym, że jeśli Sejm na etapie prac nad rządowym projektem ustawy budżetowej nie dostrzeże jej wadliwości, to pracując nad nim, nadal będzie pogłębiał rozmiary swego błędu. Wykonany wówczas budżet państwa będzie obciążony wadami, a skoro tak, to powstaje wątpliwość, czy za jego wykonanie mogą ponosić odpowiedzialność ci, którzy w dobrej wierze zrealizują jego postanowienia. Z powodu podziału tekstu aktu budżetowego na część normatywną i rachunkową pojawiają się także problemy z kontrolą bieżącą, dotyczące kwestii dopuszczalności kontroli konstytucyjności aktu budżetowego, co skłania naukę prawa do formułowania postulatów wypracowania nowych instrumentów orzecznich³², które nie doprowadzą do przechyłu w stronę ekonomicznej interpretacji prawa³³. Instrumenty te

²⁹ Art. 21 ust. 3 i 4 ustawy z 7.10.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz.U., poz. 1747).

³⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 28.12.2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz.U., poz. 2422).

³¹ Ciekawe rozważania na ten temat 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. 138–139.

³² Zob. M. Granat, *Równowaga budżetowa jako zasada prawa (na marginesie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego czasu kryzysu finansowego)*, *Przegląd Konstytucyjny* 2017, nr 3, s. 5 i n.

³³ Praktyka taka była zastosowana w 2020 r.

muszą uwzględniać różnice między zasadami a regułami, co sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, jaki mają mieć one charakter konkluzyjny czy optymalizacyjny. Pojawia się też problem rodzaju odpowiedzialności Rady Ministrów z tytułu wykonania ustawy budżetowej. Można bowiem odpowiadać za niezgodne z aktem budżetowym przekroczenie lub niedokonanie wydatków budżetowych, ale nie za to, że planowane dochody okazały się w praktyce niższe od ustalonych w ustawie budżetowej, lub za to, że nie wydano wszystkich środków zaplanowanych jako wydatki budżetowe.

Problemy kontroli następczej dotyczą praktyk polegających na inicjowaniu przez Radę Ministrów zmian aktu budżetowego pod koniec roku budżetowego, dokonywanych wyłącznie po to, aby w sprawozdaniu z wykonania budżetu wykazać, że został on w pełni zrealizowany³⁴. W ustawie tej można zawrzeć przepisy, których nie sposób wykonać w kończącym się roku budżetowym, ale które mogą uchronić Radę Ministrów od odpowiedzialności za niewykonanie lub niewłaściwe wykonanie ustawy budżetowej. Na to nakłada się brak merytorycznego przygotowania Sejmu, ograniczającego skuteczność kontroli budżetowej w ocenie przedkładanego przez Radę Ministrów sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa. Sprawozdania z wykonania budżetu państwa liczą wiele setek, a nawet tysiące stron, są napisane językiem fachowym, w znacznej części zrozumiałym tylko dla ekspertów, nie ułatwiają więc efektywnej kontroli parlamentarnej. Sejm dysponuje bowiem ogromnym materiałem zawierającym mnóstwo zestawień i danych służących kontroli Rady Ministrów, ale mającym ograniczoną przydatność w rzetelnej ocenie wykonania ustawy budżetowej. Niezbędnym zatem elementem kontroli wykonania budżetu państwa staje się opinia przygotowywana przez Najwyższą Izbę Kontroli, co w konsekwencji oznacza, że kontrola budżetowa realizowana przez Sejm jest zdeterminowana oceną sprawozdania Rady Ministrów przez NIK, który dostarcza Sejmowi opinię wykonania budżetu państwa

8. Opisanym zjawiskom towarzyszą rekordowe przyrosty długu Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, które były spowodowane zaciąganiem zobowiązań na finansowanie zadań związanych z przeciwdziałaniem pandemii COVID-19. Na koniec 2021 r. różnica między wielkością długu sektora instytucji rządowych i samorządowych a państwowym długiem publicznym drugi rok z rzędu przekroczyła 200 mld zł – wzrosła do 261,9 mld zł, co stanowiło 10% PKB³⁵. Powstałe różnice były spowodowane ujęciem zobowiązań Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. (finansowanie tarcz finansowych i antykryzysowych) oraz Banku Gospodarstwa Krajowego (Fundusz Przeciwdziałania COVID-19), długu obliczanego według metodologii unijnej i niewliczania tych zobowiązań do długu obliczanego według metodologii krajowej.

³⁴ C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004, s. 162.

³⁵ Zob. *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 29, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,26023,vp,28802.pdf> (dostęp: 10.07.2022 r.).

Na zaniżanie deficytu budżetowego w 2021 r. wpłynęło m.in. zlecenie jednostkom spoza sektora finansów publicznych, w tym Bankowi Gospodarstwa Krajowego oraz Polskiemu Funduszowi Rozwoju S.A., zadań stanowiących zadania władz publicznych. Podmioty te pozyskiwały środki na działania związane z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom pandemii COVID-19 dzięki emisji własnych obligacji o wartości 42 mld zł, 1 mld euro i 400 mln dolarów amerykańskich. Spłata tego zadłużenia gwarantowana jest przez Skarb Państwa, mimo że udzielenie tych gwarancji nie zostało objęte limitami określonymi w ustawie budżetowej. Wykup obligacji rozpocznie się w 2024 r. – nie można wykluczyć, że wystąpi wówczas konieczność dofinansowania ich emitentów ze środków Skarbu Państwa. W przypadku, gdy zadania państwa realizowane przez te podmioty były wykonywane przez jednostki sektora finansów publicznych i finansowane przez emisję obligacji Skarbu Państwa, a nie gwarantowane przez Skarb Państwa, obligacje emitowane przez te podmioty spowodowałyby wzrost wartości państwowego długu publicznego na koniec 2021 r. Uwzględnienie zobowiązań tych podmiotów z lat 2020–2021 o łącznej wartości 214 395,5 mln zł zwiększyłoby państwowy dług publiczny do poziomu 1 362 971,3 mln zł i stanowiłby wówczas 52% PKB³⁶.

Zastosowane metody, pozwalające na uniknięcie przekroczenia progu ostrożnościowego, powodują istotne zwiększenie kosztów ponoszonych przez sektor publiczny z tytułu obsługi tego długu, gdyż obsługa zobowiązań zaciągniętych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i Polski Fundusz Rozwoju S.A., mimo że ich spłata jest gwarantowana przez Skarb Państwa, kosztuje więcej niż obsługa długu zaciągniętego bezpośrednio przez Skarb Państwa. Jest to o tyle zaskakujące, że wydatki te wpływają na wysokość długu Skarbu Państwa, ale w wyniku ich wyłączenia z ustawy budżetowej znajdują się poza kontrolą Sejmu. Z tych powodów należałoby je włączyć do ustawy budżetowej, a zwłaszcza do budżetu państwa. Odzwierciedleniu rzeczywistego stanu finansów publicznych służyłoby także postulowane przez wiele środowisk odstąpienie od wykazywania dochodów, wydatków, deficytu i długu publicznego w dwóch różnych ujęciach, czyli według metodologii krajowej i metodologii unijnej.

Na to wszystko nakłada się problem kosztów obsługi długu publicznego w kontekście poziomu stóp procentowych, który jest w zasadzie neutralny dla kosztów ponoszonych przez rządy w odniesieniu do części długu publicznego znajdującej się w posiadaniu NBP. Z tego punktu widzenia wyższe odsetki od długu publicznego oznaczają wyższe zyski NBP, które przekazywane są do budżetu państwa. Może to także stanowić uzasadnienie dla utrzymywania wysokiej wartości aktywów NBP, zwłaszcza obligacji rządowych, które pozwolą w dłuższej perspektywie czasowej finansować dług publiczny. Z tych powodów zredefiniowaniu ulegają założenia polityki makroekonomicznej wymagające uwzględnienia nowych założeń polityki fiskalnej (dług publiczny, deficyt budżetowy) oraz monetarnej (inflacja, stopy procentowe), czyli nowego ukształtowania relacji między Radą Ministrów i NBP³⁷.

³⁶ Zob. *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 29.

³⁷ Problem ten szczegółowo analizuje J. Czekaj, *Narzędzia niekonwencjonalnej polityki antykryzysowej*, [w:] *Finanse publiczne w sytuacjach kryzysowych. Zagadnienia prawno-finansowe*, red. G. Kuca, Kraków 2022, s. 47–48.

9. Przeprowadzone rozważania pozwalają na zaprezentowanie kilku uogólnionych wniosków. Należy dążyć wszelkimi staraniami, aby przywrócić budżetowi państwa odpowiednią rangę związaną z jego szczególnym charakterem oraz centralną pozycją w systemie finansów publicznych. Trzeba zatem wprowadzić rozwiązania prawne gwarantujące stały udział Sejmu lub jego organów (Komisji Finansów Publicznych) w zatwierdzaniu spraw finansowych państwa, w szczególności w wykonywaniu i kontroli wykonywania ustawy budżetowej³⁸. Musi temu towarzyszyć ograniczenie form organizacyjno-prawnych publicznej gospodarki finansowej do jednostek budżetowych i wyjątkowym udziale agencji wykonawczych i nielicznych funduszy celowych³⁹. Pozwoli to na przywrócenie znaczenia regułom i zasadom budżetowym, w szczególności na dokonanie konsolidacji finansów publicznych pozwalające na zachowanie zasady jedności budżetu państwa oraz dokonywanie wydatków w okresie ich rzeczywistego ponoszenia zapewniające respektowanie zasady roczności budżetu państwa. Konieczne jest wzmocnienie instrumentów kontrolnych, zarówno kontroli wstępnej, bieżącej, jak i następczej, w innym razie utrwali się przekonanie o micie kontroli fiskalnej. Obowiązujące rozwiązania prawne nie spełniają bowiem wymogów, jakie im się stawia, nie mogą więc stanowić wystarczającej gwarancji właściwego funkcjonowania finansów publicznych. Przeprowadzenie rzeczywistej kontroli będzie niemożliwe bez rezygnacji z wykazywania dochodów, wydatków, deficytu i długu publicznego w dwóch różnych ujęciach, tj. według metodologii krajowej i unijnej na rzecz jednej spójnej metodologii oraz zmiany zasad udzielania absolutorium przez odniesienie ocen wykonania budżetu do każdego z dysponentów części budżetowych w budżecie państwa. Ze względu na zmiany merytoryczne konieczne stanie się przeprowadzenie zmian instytucjonalnych, w tym utworzenie nowej architektury instytucjonalnej – rady fiskalnej, która może istotnie przyczynić się do przywrócenia należytej pozycji budżetowi państwa, do zachowania zasady przejrzystości i jawności gospodarki budżetowej, bez których trudno mówić o właściwie prowadzonej gospodarce budżetowej. Konkludując, w 25 rocznicę stosowania Konstytucji należałoby przystąpić do reformy finansów publicznych⁴⁰, która pozwoli na przywrócenie znaczenia budżetowi państwa bez konieczności zmiany Konstytucji.

³⁸ Zob. J. Wehner, *Legislature and Public Finance*, [w:] *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, red. S. Martin, T. Saalfeld, K.W. Strøm, New York 2014, s. 514 i n.; J. Wehner, *Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle*, Washington 2004, *passim*.

³⁹ C. Kosikowski, *Rzeczywisty i potencjalny (możliwy) wpływ prawa Unii Europejskiej na poprawę stanu polskiego prawa finansowego*, [w:] *Główne wyzwania i problemy systemu finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Lublin 2009, s. 147–148.

⁴⁰ Postulaty reformy finansów publicznych wpływają też z uchwały senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych z 4.01.2022 r. w sprawie wniosków i rekomendacji dotyczących narastającego problemu nieprzejrzystości finansów publicznych w Polsce, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k10/komisje/2022/kbfp/uchwaly/wnioski_i_rekomendacje_finanse_publiczne.pdf (dostęp: 10.07.2022 r.).

On Depreciating the State Budget

The aim of the paper is to analyse the forms and methods of depreciating the state budget as the highest-ranking financial plan taking into account the planned state revenues and expenditures for the next budget year, and to propose ways to restore the state budget to its proper rank related to its special character and central role in the system of public finances. In particular, it discusses the budgetary powers of the government and parliament against the background of the principle of the separation of powers, the content of the state budget and the budget law, as well as the phenomenon of debudgetization of public finances, which allows expending public funds without regard to the state budget and using various forms of execution enabling expenditure to be shown in periods other than those actually incurred. The analysis leads to the conclusion that these phenomena cannot be reduced, let alone eliminated, with the use of budgetary control instruments increasingly commonly referred to as the myth of fiscal control. These phenomena are accompanied by record increases in public debt, which were caused by incurring liabilities to finance tasks related to countering the COVID-19 pandemic. In conclusion, a proposal is made to introduce changes which will limit or even eliminate the abovementioned problems.

Słowa kluczowe: budżet państwa, proces budżetowy, debudżetyzacja, wykonywanie budżetu państwa, deficyt budżetowy, dług publiczny, COVID19

Keywords: state budget, budget process, debudgetization, execution of the state budget, public deficit, public debt, COVID19

Bibliografia

- Borodo A., *Współczesne problemy prawne budżetu państwowego*, Warszawa 2014
- Chojna-Duch E., *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2010
- Czekaj J., *Narzędzia niekonwencjonalnej polityki antykryzysowej*, [w:] *Finanse publiczne w sytuacjach kryzysowych. Zagadnienia prawno-finansowe*, red. G. Kuca, Kraków 2022
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010
- Granat M., *Równowaga budżetowa jako zasada prawa (na marginesie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego czasu kryzysu finansowego)*, *Przegląd Konstytucyjny* 2017, nr 3
- Grodyński T., *Nauka skarbowości i prawo skarbowe*, Oxford 1945
- Hanusz A., *Równowaga budżetowa a zasady prawa*, *PiP* 2015, nr 9

- Kielin Ł., *Stabilność fiskalna jako wartość konstytucyjnie chroniona w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2022
- Kosikowski C., *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004
- Kosikowski C., *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2014
- Kosikowski C., *Rzeczywisty i potencjalny (możliwy) wpływ prawa Unii Europejskiej na poprawę stanu polskiego prawa finansowego*, [w:] *Główne wyzwania i problemy systemu finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Lublin 2009
- Kuca G., *Formy elastycznego wykonywania budżetu państwa w dobie pandemii COVID-19*, [w:] *Finanse publiczne w sytuacjach kryzysowych. Zagadnienia prawnofinansowe*, red. G. Kuca, Kraków 2022
- Kuca G., *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Warszawa 2018
- Łętowska E., *Władza sądownicza a pozostałe władze – stan równowagi czy jej zachwiania*, [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015
- Ruśkowski E., *Zasady budżetowe*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2008
- Stankiewicz J., *Debudżetyzacja finansów państwa*, Białystok 2007
- Wehner J., *Legislature and the Budget Process. The Myth of Fiscal Control*, New York 2010
- Wehner J., *Legislature and Public Finance*, [w:] *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, red. S. Martin, T. Saalfeld, K.W. Strøm, New York 2014
- Wehner J., *Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle*, Washington 2004
- Zubik M., *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001
- Zubik M., *W poszukiwaniu efektywnych mechanizmów ochrony bezpieczeństwa ekonomicznego państwa*, [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, E. Gdulewicz, red. W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015