

Prawne granice wydatków publicznych – zarys problematyki

Streszczenie

Opracowanie prezentuje problematykę prawnych granic wydatków publicznych, które są prawnymi ograniczeniami swobody politycznej organów władzy publicznej w kreowaniu i realizacji wydatków publicznych. Wychodząc od trzech aspektów suwerenności finansowej państwa, przedstawiono i zbadano swobodę wydatkową państwa oraz wskazano na istnienie jej prawnych granic, do których zaliczono: wydatki sztywne, obowiązek dialogu, reguły fiskalne, procedury wydatkowania oraz kontrolę wykonania wydatków. Każda ze wskazanych grup prawnych granic wydatków publicznych została w tekście scharakteryzowana wraz ze wskazaniem jej konstytucyjnych podstaw.

177

Słowa kluczowe: budżet państwa, finanse publiczne, wydatki publiczne, wydatki sztywne, reguły fiskalne

Abstract

The article presents the issue of legal limits of public expenditure that are legal boundaries of the political freedom of public authorities in the creation and implementation of public expenditure. Based on the three aspects of the state's financial sovereignty, the article presents the state's spending freedom and indicates the existence of its legal limits, which include: direct spending, the obligation of dialogue, fiscal rules, expenditure procedures and budgetary control. Each of the indicated groups of legal limits of public expenditure is characterized in the text of the article, together with an indication of its constitutional basis.

Keywords: state budget, public finance, public expenditure, direct spending, fiscal rules

¹ Przemysław Pest – doktor habilitowany, profesor UWr, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Katedra Prawa Finansowego, <https://orcid.org/0000-0002-1168-0991>

1. Wprowadzenie

Państwo jest pierwotnym i samoistnym podmiotem finansów publicznych, któremu przysługuje suwerenność finansowa, wyrażająca się w trzech aspektach jego władztwa finansowego²:

- 1) prawie do stanowienia pieniądza krajowego oraz prowadzenia związanej z tym polityki pieniężnej;
- 2) prawie do stanowienia i pobierania dochodów publicznych;
- 3) prawie do wydatkowania środków publicznych.

Prawo dochodów publicznych, jako prawo ingerujące w prawo do własności, w państwie demokratycznym musi mieć podstawy konstytucyjne i być szczegółowo uregulowane ustawowo³. Inaczej jest w przypadku prawa wydatków publicznych. Przez długi czas uznawano, że wydatkowanie środków publicznych nie nadaje się do regulacji normatywnej. Jak wskazuje się w doktrynie prawa finansowego, swoboda polityczna w dysponowaniu środkami publicznymi jest bowiem fundamentem każdej demokracji⁴. Swoboda polityczna w prowadzeniu gospodarki finansowej państwa to uprawnienie do dokonywania – w granicach i na podstawie upoważnień ustawowych – wyborów, jak wydatkować środki publiczne, aby jak najlepiej wykonywać zadania państwa⁵. Pozostawienie organom władzy publicznej swobody politycznej w kreowaniu i realizacji wydatków publicznych ma zapewnić danej większości parlamentarnej i wywodzącemu się z niej rządowi możliwość realizacji założonej wizji państwa, a więc realizowania swojej polityki (*policy*).

Swoboda polityczna organów władzy publicznej w kreowaniu i realizacji wydatków publicznych nie jest jednak nieograniczona. Jej ograniczenia mają charakter ekonomiczny i prawny. Ograniczeniem ekonomicznym, które nie jest przedmiotem niniejszego artykułu, będzie wysokość posiadanych przez państwo środków (ekonomiczne granice wydatków publicznych). Natomiast prawne ograniczenia swobody

² T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995, s. 17; eadem, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 31–32.

³ Por. art. 84 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴ T. Dębowska-Romanowska, *Wydatki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego. T. 2: Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Warszawa 2010, s. 113.

⁵ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe...*, s. 22.

politycznej organów władzy publicznej w kreowaniu i realizacji wydatków publicznych można nazwać prawnymi granicami wydatków publicznych. Będą to nałożone na siebie przez państwo – w prawie wewnętrznym lub wiążącym państwo prawie międzynarodowym – samoograniczenia swobody wydatkowej, przyjmujące formę określonych instytucji prawnych. Celem opracowania jest przedstawienie i zbadanie prawnych granic wydatków publicznych, które zostaną podzielone na pięć grup, zgodnie z kolejnością etapów procedury budżetowej, na których występują:

- 1) wydatki sztywne,
- 2) obowiązek dialogu,
- 3) reguły fiskalne,
- 4) procedury wydatkowania,
- 5) kontrola wykonania wydatków.

Pierwsze trzy grupy ograniczeń swobody wydatkowania dotyczą etapu opracowania projektu budżetu państwa i jego uchwalenia, grupa czwarta etapu wykonywania budżetu państwa, a grupa piąta kontroli wykonania tego budżetu.

2. Wydatki sztywne

Wydatki sztywne, zwane także wydatkami prawnie zdeterminowanymi, ograniczają swobodę polityczną władzy wykonawczej w zakresie struktury wydatków na etapie opracowania projektu budżetu państwa. Wydatki sztywne to wydatki, które muszą być realizowane przez państwo, niezależnie od stanu finansów publicznych. Rada Ministrów musi zatem uwzględnić je w projekcie budżetu państwa. Obowiązek realizacji przez państwo tych wydatków może mieć dwie podstawy⁶. Po pierwsze, wydatki sztywne mogą wynikać z samej istoty państwa i obowiązku realizacji przez państwo jego podstawowych funkcji (np. zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego). W tym przypadku wydatki sztywne będą miały swoją podstawę w Preambule oraz w przepisach rozdziału I Konstytucji RP. Po drugie, wydatki sztywne mogą wynikać z wcześniej zaciągniętych przez państwo w formie prawnej zobowiązań i wtedy takie wydatki mają swoją podstawę materialnoprawną. Przepisy prawa materialnego będą określały przesłanki otrzymania danego świadczenia ze strony państwa.

⁶ *Eadem, Wydatki publiczne...*, s. 118–119, 130.

Jeżeli podmiot będzie te przesłanki spełniał, państwo będzie zobowiązane do wypłacenia mu świadczenia, niezależnie od stanu finansów publicznych. Jedyna możliwość zniesienia wydatku sztywnego, który ma podstawę materialnoprawną, to uchylenie przepisów prawa materialnego kreujących dany wydatek sztywny. Każdy wydatek sztywny należący do drugiej grupy musi mieć swoją, chociażby bardzo ogólną, podstawę konstytucyjną. Zadaniem nauki i orzecznictwa, przede wszystkim Trybunału Konstytucyjnego, jest określenie, czy ustawowe przepisy kreujące indywidualne świadczenia z budżetu państwa mają swoje konstytucyjne podstawy i czy mogą być w przyszłości uchylane albo zmieniane.

Przepisy prawa nie zawierają katalogu wydatków sztywnych, stąd zadanie ich wskazania spoczywa na doktrynie prawa finansowego⁷. Do pierwszej grupy wydatków sztywnych, mających swoje podstawy ustrojowe, należy zaliczyć:

- 1) wydatki urzędów naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa, w tym wynagrodzenia i uposażenia osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych oraz składki naliczane od tych wynagrodzeń i uposażeń;
- 2) wydatki na obronę narodową.

Do drugiej grupy wydatków sztywnych, a więc tych, które mają podstawę materialnoprawą i kreują roszczenie do państwa o wypłatę świadczenia w przypadku spełnienia przez podmioty, którym zostały przyznane, ustawowych przesłanek, należy zaliczyć:

- 1) wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa⁸;
- 2) subwencje (ogólną dla jednostek samorządu terytorialnego⁹, dla partii politycznych¹⁰, dla podmiotów szkolnictwa wyższego i nauki¹¹);
- 3) dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego¹²;

⁷ Por. *eadem*, *Charakter prawny i klasyfikacja tzw. wydatków sztywnych a granice swobody politycznej władz państwa*, [w:] J. Gluchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Lublin 2007, s. 289–291; E. Ruśkowski, *Wydatki sztywne budżetu państwa*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2015, nr 4, s. 11–12; M. Ostrowski, *Problem wydatków sztywnych w budżecie państwa oraz zmieniającym się środowisku polskich finansów publicznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2022, nr 2, s. 71–72.

⁸ Podstawa konstytucyjna: art. 2 i art. 7, a w przypadku zadłużenia zagranicznego – również art. 9.

⁹ Podstawa konstytucyjna: art. 167 ust. 2.

¹⁰ Podstawa konstytucyjna: art. 11.

¹¹ Podstawa konstytucyjna: art. 70 ust. 2 i 4.

¹² Podstawa konstytucyjna: art. 167 ust. 2.

- 4) świadczenia społeczne, jeżeli przepisy prawa materialnego określają kryteria otrzymania świadczenia z budżetu państwa¹³;
- 5) składki do budżetu Unii Europejskiej i innych organizacji międzynarodowych¹⁴;
- 6) kompensację, czyli przyznane prawa do rekompensowania z budżetu państwa utraconych dochodów¹⁵.

3. Obowiązek dialogu

Drugą grupę prawnych ograniczeń swobody politycznej w kreowaniu wydatków publicznych można określić jako obowiązek dialogu. Wyróżnienie tej grupy nawiązuje do koncepcji rozwoju systemu prawa P. Selznicka i P. Noneta¹⁶. Badacze ci wskazali na ewolucję systemów prawnych od modelu represyjnego, przez model autonomiczny, do modelu responsywnego. Ten ostatni charakteryzuje się adaptacyjnym i zróżnicowanym oddziaływaniem prawa na rzeczywistość społeczną (prawo jest „otwarte” na potrzeby i dążenia społeczne), zastąpieniem przymusu samoograniczającymi się zobowiązaniami oraz moralnością o charakterze obywatelskim, zakładającą kooperację w społeczeństwie¹⁷. Obowiązek dialogu, ograniczający swobodę polityczną organów władzy wykonawczej na etapie opracowania projektu budżetu, należy uznać za przejaw rozwoju prawa budżetowego właśnie w kierunku prawa responsywnego. W procedurę budżetową została włączona Rada Dialogu Społecznego, stanowiąca forum trójstronnej współpracy strony pracowników, strony pracodawców oraz strony rządowej¹⁸. Konstytucyjną podstawą działania Rady jest art. 20, zgodnie z którym społeczna gospodarka rynkowa, oparta na wolności działalności

¹³ Podstawa konstytucyjna: art. 18, art. 67, art. 69.

¹⁴ Podstawa konstytucyjna: art. 9.

¹⁵ Na przykład w przypadku rekompensowania gminom utraconych dochodów wynikających ze zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli znajdujących się w parkach narodowych lub rezerwatach przyrody na podstawie art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 70) podstawą konstytucyjną kompensacji będzie art. 167 ust. 4.

¹⁶ P. Selznick, P. Nonet, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, New York 1978. W polskiej literaturze naukowej koncepcja ta została omówiona w: E. Kustra, *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Toruń 1994.

¹⁷ E. Kustra, *Polityczne problemy...*, s. 35.

¹⁸ Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (tekst jedn. Dz.U. z 2018, poz. 2232 ze zm.).

gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Prawną granicą wydatków publicznych jest w tym przypadku ustawowy obowiązek konsultowania lub negocjowania przez władzę wykonawczą niektórych dokumentów i wskaźników budżetowych z partnerami społecznymi z Rady Dialogu Społecznego.

Z Radą Dialogu Społecznego są konsultowane następujące dokumenty budżetowe: Wieloletni Plan Finansowy Państwa (przedkładany Radzie do 10 maja), założenia projektu budżetu państwa na rok następny (przedkładane Radzie do 15 czerwca) oraz projekt ustawy budżetowej (przedkładany Radzie nie później niż na 30 dni przed przedstawieniem projektu ustawy budżetowej Sejmowi). Co roku negocjowane są natomiast: średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, wskaźnik waloryzacji emerytur i rent wypłacanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (w części wyższej niż 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia) oraz wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę i wysokość minimalnej stawki godzinowej (wszystkie trzy przedkładane Radzie do 15 czerwca). Co 3 lata negocjowane są: wysokość świadczeń rodzinnych i kryteria dochodowe, od których spełnienia uzależnione jest przyznanie części z tych świadczeń, wysokość zasiłku dla opiekuna oraz kryteria dochodowe decydujące o prawie do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (przedkładane Radzie do 15 maja roku, w którym przeprowadza się weryfikację).

Warto również wspomnieć o funkcjonowaniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego¹⁹. Zgodnie z art. 50 ust. 2 u.f.p. Komisja ma istotną rolę w procedurze ustawodawczej dotyczącej projektów ustaw, które mogą skutkować zmianami poziomu dochodów lub wydatków jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁹ Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 90, poz. 759).

4. Reguły fiskalne

Trzecią grupę prawnych granic wydatków publicznych stanowią reguły fiskalne. W ich przypadku państwo samo nakłada na siebie – czy to w Konstytucji RP, ustawach, czy też na skutek członkostwa w Unii Europejskiej – liczbowe ograniczenia pewnych wskaźników fiskalnych (długu publicznego, deficytu budżetowego, wydatków albo dochodów). Regułami fiskalnymi dotyczącymi budżetu państwa będą:

- 1) uregulowany w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto;
- 2) chroniące przed osiągnięciem konstytucyjnego poziomu zadłużenia procedury sanacyjne przewidziane w art. 86 u.f.p.²⁰;
- 3) stabilizująca reguła wydatkowa z art. 112aa u.f.p., która jest numeryczną regułą fiskalną w rozumieniu art. 5–7 dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich²¹.

Reguły fiskalne, a także sam temat prawnych ograniczeń długu publicznego i deficytu budżetowego, doczekały się w ostatnich latach licznych opracowań monograficznych w nauce prawa finansowego²². Wydaje się, że w zakresie reguł fiskalnych można wyróżnić kilka problemów badawczych. Po pierwsze, konieczne jest precyzyjne ustalenie pojęcia sektora finansów publicznych, a co za tym idzie – również zakresu pojęcia długu publicznego. Artykuł 216 ust. 5 Konstytucji RP określa maksymalną wysokość długu publicznego, nie definiuje jednak tego pojęcia. Precyzuje je art. 73 ust. 1 u.f.p., wskazując, że państwowy

²⁰ Na marginesie należy wskazać, że procedurą ostrożnościową była wyłącznie procedura uregulowana w art. 86 ust. 1 pkt 1 u.f.p. Przepis ten został uchylony z dniem 1 stycznia 2014 r., stąd od tego momentu pozostałe procedury uregulowane w art. 86 u.f.p. należy określać wyłącznie jako procedury sanacyjne, a nie procedury ostrożnościowe i sanacyjne.

²¹ Dz.Urz. UE L 306, s. 41.

²² Por. P. Panfil, *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa*, Warszawa 2011; K. Nizioł, *Państwowy dług publiczny. Aspekty normatywne*, Szczecin 2013; W. Grygorowicz, *Prawne instrumenty zachowania równowagi finansowej państwa i ich skuteczność*, Łódź 2016; E. Lotko, U.K. Zawadzka-Pak, *Prawnofinansowe instrumenty ograniczania deficytu i długu publicznego w Polsce na tle doświadczeń europejskich*, Białystok 2018; P. Panfil, *Reguły i iluzje fiskalne w Polsce. Ujęcie prawnofinansowe*, Gdańsk 2021; Ł. Kielin, *Stabilność fiskalna jako wartość konstytucyjnie chroniona w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2022.

dług publiczny oblicza się jako wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora. Przyjęte rozwiązanie oznacza, że zadłużenie jednostek niezaliczonych do sektora finansów publicznych (np. funduszy utworzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego²³), ale wykonujących zadania publiczne ze środków publicznych, nie wpływa bezpośrednio na wysokość długu publicznego²⁴. Może to prowadzić do faktycznego niweczenia celu art. 216 ust. 5 Konstytucji RP. Po drugie, należy zastanowić się nad zakresem jednostek i funduszy oraz wydatków objętych stabilizującą regułą wydatkową. Liczne zmiany tej reguły, dokonywane począwszy od 2020 r., spowodowały, że dzisiaj jakimkolwiek podmiotowi – poza samymi pracownikami Ministerstwa Finansów – trudno jest zweryfikować, czy reguła ta jest faktycznie przestrzegana²⁵. Po trzecie, warto podjąć temat stałości/elastyczności reguł fiskalnych, odpowiadając na pytanie, jakie argumenty przemawiają za tym, że powinny być one stałe i niezmiennie, a jakie za tym, że powinno się je relatywnie łatwo modyfikować, dostosowując do aktualnej sytuacji (np. gospodarczej)²⁶. Za przykład mogą posłużyć: uchylenie procedury ostrożnościowej w art. 86 ust. 1 pkt 1 u.f.p. z początkiem 2014 roku²⁷ oraz wskazywane wyżej zmiany formuły stabilizującej reguły wydatkowej, począwszy od 2020 r. Po czwarte, ważne jest również rozróżnienie reguł fiskalnych od restrykcji finansowych. Przez restrykcje finansowe rozumie się w doktrynie prawa finansowego wyrażone w sposób bezwzględny i bezwarunkowy w Konstytucji RP zakazy lub nakazy określonego działania władz państwowych w zakresie

²³ Por. np. B. Kucia-Guściora, *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 – antidotum finansowe na czas pandemii*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2020, nr 1, s. 26 i nast. oraz W. Bożek, *Fundusz Gwarancji Płynnościowych – aspekty finansowoprawne*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2020, nr 1, s. 52 i nast.

²⁴ Por. W. Misiąg, *Wpływ pandemii COVID-19 na polskie finanse publiczne – źródła finansowania, wydatki, procedury*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2020, nr 1, s. 12.

²⁵ Por. M. Bitner, *Ocena modyfikacji liczbowych reguł fiskalnych w Polsce dokonanych w związku z pandemią COVID-19*, [w:] P. Grzebyk, P. Uznańska (red.), *Prawo w czasie pandemii COVID-19*, Warszawa 2022, s. 192 i nast.; M. Ostrowski, *Modyfikacje konstrukcji stabilizującej reguły wydatkowej w 2020 roku*, „Acta Iuris Stetinensis” 2021, nr 2, s. 91 i nast.; idem, *Modyfikacje konstrukcji stabilizującej reguły wydatkowej w 2021 roku*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2022, nr 1, s. 141 i nast.

²⁶ Por. B. Staszewski, *Odporność fiskalna. Analiza wpływu epidemii COVID-19 na zarządzanie budżetowe*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2020, nr 1, s. 91 i nast.

²⁷ Por. art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1646).

finansów publicznych²⁸, zaliczając do nich następujące przepisy Konstytucji RP: art. 167 ust. 1 i 4, art. 216 ust. 5, art. 217, art. 219 ust. 1, art. 220, art. 225 czy art. 227 ust. 1²⁹. Przy tym nie wszystkie restrykcje finansowe są nakierowane na ochronę przed nadmiernym zadłużeniem, nie wszystkie też można określić jako ograniczające swobodę polityczną organów władzy publicznej w kreowaniu i realizacji wydatków publicznych.

5. Procedury wydatkowania

Również na etapie wykonywania budżetu państwa można wyróżnić instrumenty prawne służące ograniczeniu swobody politycznej organów władzy publicznej w dysponowaniu środkami publicznymi. Mają one na celu określenie zasad wydatkowania, ograniczając tym samym swobodę wydatkowania dysponentom części budżetowych. Do konstytucyjnych podstaw tego ograniczenia należy zaliczyć art. 216 ust. 1, zgodnie z którym środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie, oraz art. 219 ust. 2, który wskazuje, że zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej określa ustawa. Do tej grupy prawnych granic wydatków publicznych należy zaliczyć zasady dokonywania wydatków uregulowane w ustawie o finansach publicznych (np. art. 44 ust. 3, art. 162 u.f.p.), a także inne procedury dotyczące wydatkowania środków publicznych, zawarte m.in. w ustawie z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych³⁰ czy też w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej³¹.

185

²⁸ T. Dębowska-Romanowska, *Znaczenie naturalnoprawnych źródeł legitymizacji prawa finansowego*, [w:] S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz (red.), *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, Lublin 2003, s. 55.

²⁹ *Eadem*, *Finanse publiczne – zagadnienia pojęciowe*, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2000, s. 7; *eadem*, *Kilka uwag o istocie i charakterze prawnym konstytucyjnych (ustrojowych) restrykcji finansowych*, [w:] P. Radzewicz, J. Wawrzyniak (red.), *Konstytucja, rząd, parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemnińskiego*, Warszawa 2014, s. 71–73.

³⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1605.

³¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 702.

6. Kontrola wykonania wydatków

Ostatnia grupa ograniczeń wiąże się z etapem kontroli wykonania budżetu państwa. Zgodnie z art. 226 i art. 204 ust. 1 pkt 1 i 2 Konstytucji RP podstawową rolę jako organy kontroli zewnętrznej odgrywają w tym zakresie Sejm oraz Najwyższa Izba Kontroli w procedurze absolutoryjnej. Procedura ta powinna być w założeniu instrumentem prawnym służącym równoważeniu władzy wykonawczej przez władzę ustawodawczą w procedurze budżetowej, przy czym – jak wskazywałem w innym miejscu – nie można jej uznać za instrument efektywny³². Prawne granice wydatków publicznych na etapie kontroli wykonania wydatków będą miały charakter wtórny, ponieważ będą polegały na ocenie, które ograniczenia były przestrzegane na wcześniejszych etapach procedury budżetowej.

Warto w tym miejscu wspomnieć również o niezależnej instytucji fiskalnej. Obowiązek funkcjonowania niezależnej instytucji fiskalnej wynika ze wspomnianej już dyrektywy Rady 2011/85/UE. Artykuły 5 i 6 tej dyrektywy nakładają na państwa członkowskie konieczność wprowadzenia do krajowych porządków prawnych numerycznych reguł fiskalnych (w Polsce – jak wskazano wyżej – jest to stabilizująca reguła wydatkowa), a także „skutecznego i terminowego monitorowania przestrzegania reguł w oparciu o wiarygodną i niezależną analizę przeprowadzaną przez niezależne instytucje fiskalne ustanowione zgodnie z art. 8a lub inne organy, które są funkcjonalnie niezależne od władz budżetowych państw członkowskich”. Rola niezależnych instytucji fiskalnych w procedurze budżetowej obejmuje zatem³³:

- 1) kontrolę *ex ante* zgodności polityki budżetowej z krajowymi i unijnymi regułami fiskalnymi;
- 2) ocenę *ex ante* prognoz makroekonomicznych i budżetowych;
- 3) ocenę *ex post* wypełniania reguł fiskalnych.

Według Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2017–2020 kontrolę i ocenę *ex ante* sprawują w Polsce Rada Polityki Pieniężnej oraz Rada Dialogu Społecznego, a ocenę *ex post* Najwyższa Izba Kontroli³⁴. Dokument ten wskazuje również, że „polski system wypełnia wymogi stawiane w UE przed radami fiskalnymi, której ustanowienie zaleca

³² P. Pest, *Równoważenie się władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej w procedurze tworzenia i uchwalania budżetu w Stanach Zjednoczonych Ameryki i Rzeczypospolitej Polskiej*, Wrocław 2019, s. 190.

³³ Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2017–2020, Rada Ministrów, Warszawa 2017, s. 54.

³⁴ *Ibidem*, s. 54–58.

Polsce Rada Ecofin” oraz „należy stwierdzić brak przesłanek ekonomicznych i prawnych do zastąpienia funkcjonujących w Polsce instytucji fiskalnych nowo utworzoną radą fiskalną”³⁵. W literaturze przedmiotu podnosi się, że Polska jest jedynym krajem w Unii Europejskiej, w którym nie funkcjonuje odrębna niezależna instytucja fiskalna³⁶. Wskazuje się również na konieczność powołania takiego organu³⁷. Czy Rada Polityki Pieniężnej, Rada Dialogu Społecznego oraz Najwyższa Izba Kontroli są odpowiednimi organami do pełnienia funkcji niezależnych instytucji fiskalnych? Niewątpliwie Najwyższa Izba Kontroli może modelowo pełnić tę funkcję³⁸. Jednak robi to dopiero na etapie kontroli wykonania budżetu. Na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej, której najważniejszym elementem jest budżet państwa, kontrolę i ocenę polityki fiskalnej, według Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2017–2020, realizują Rada Polityki Pieniężnej i Rada Dialogu Społecznego. Jednak oba te organy zostały powołane w innych celach niż badanie prowadzenia przez władzę wykonawczą polityki fiskalnej. Rada Polityki Pieniężnej ma za zadanie prowadzenie polityki pieniężnej, a nie polityki fiskalnej, i jest organem Narodowego Banku Polskiego. Z kolei strony pracowników i pracodawców w Radzie Dialogu Społecznego nie mają wystarczającej eksperckiej wiedzy do oceny przestrzegania stabilizującej reguły wydatkowej.

187

7. Zakończenie

W opracowaniu przedstawiono propozycję pięciu grup prawnych granic wydatków publicznych, które są prawnymi ograniczeniami swobody politycznej organów władzy publicznej w kreowaniu i realizacji wydatków publicznych. Wykazano, że ograniczenia te mają w istocie charakter samoograniczający i wszystkie mają swoje

³⁵ *Ibidem*, s. 57 i 58.

³⁶ S. Franek, M. Postuła, *Pomiar siły instrumentów fiskalnych oraz ich skuteczność w poprawie stabilności finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, „Narodowy Bank Polski. Materiały i Studia” 2019, nr 334, s. 37.

³⁷ P. Zawadzka, *Independent Fiscal Institutions: Considerations in the Context of Current Challenges in Public Finance and Law*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2024, nr 1, s. 61 i nast.

³⁸ G. Gołębiowski, K. Marchewka-Bartkowiak, *Niezależna instytucja (rada) fiskalna – międzynarodowe modele instytucjonalne. Wnioski dla Polski*, „Analizy Biura Analiz Sejmowych” 2013, nr 2, s. 2.

konstytucyjne podstawy. W przypadku wydatków sztywnych będzie to sama istota państwa (Preambuła i rozdział I Konstytucji RP) albo konstytucyjne podstawy wydatków sztywnych (np. art. 2, art. 7, art. 9, art. 11, art. 18, art. 67, art. 69, art. 70 ust. 2 i 4, art. 167 ust. 2 i 4 Konstytucji RP). Konstytucyjną podstawą obowiązku dialogu będzie art. 20. Artykuł 216 ust. 5, a także art. 9 (w przypadku reguł fiskalnych wynikających z prawa unijnego) stanowią konstytucyjne podstawy reguł fiskalnych. Procedury wydatkowania będą miały swoje podstawy w art. 216 ust. 1 i art. 219 ust. 2 Konstytucji RP. Z kolei kontrola wykonania wydatków ma swoje podstawy w art. 226 i art. 204 ust. 1 pkt 1 i 2 Konstytucji RP. Państwo nakłada na siebie te prawne ograniczenia dla ochrony własnej wiarygodności, zarówno w sferze wewnętrznej (ochrona praw słusznie nabytych, ale też ochrona przed populizmem fiskalnym), jak i międzynarodowej (ocena wiarygodności kredytowej), w celu dbania o wartość pieniądza i przeciwdziałania kryzysom finansowym, a także aby włączyć partnerów społecznych w procedurę budżetową dla realizacji dążenia do responsywności prawa budżetowego.

188

Wydaje się, że prawne granice wydatków publicznych, przede wszystkim w zakresie wydatków sztywnych (które w istocie dominują w budżecie państwa) i reguł fiskalnych (determinujących wysokość wydatków jednostek sektora finansów publicznych oraz niektórych podmiotów spoza tego sektora), połączone z koniecznością ponoszenia dodatkowych wydatków w nieprzewidzianych sytuacjach, spowodowały, że maleje znaczenie klasycznych instrumentów budżetowych na rzecz elastycznego podejścia organów władzy publicznej do finansów publicznych (np. wykorzystywanie podmiotów spoza sektora finansów publicznych, nieobjętych konstytucyjnym limitem zadłużenia i stabilizującą regułą wydatkową, do realizacji zadań publicznych). Tendencji tej sprzyja wyraźna dysproporcja ustrojowa w podziale władz w procedurze budżetowej na korzyść władzy wykonawczej (kosztem władzy ustawodawczej), która w ostatnich latach jeszcze się pogłębiła.

Bibliografia

Bitner M., *Ocena modyfikacji liczbowych reguł fiskalnych w Polsce dokonanych w związku z pandemią COVID-19*, [w:] P. Grzebyk, P. Uznańska (red.), *Prawo w czasie pandemii COVID-19*, Warszawa 2022.

- Bożek W., *Fundusz Gwarancji Płynnościowych – aspekty finansowoprawne*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2020, nr 1.
- Dębowska-Romanowska T., *Charakter prawny i klasyfikacja tzw. wydatków sztywnych a granice swobody politycznej władz państwa*, [w:] J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Lublin 2007.
- Dębowska-Romanowska T., *Finanse publiczne – zagadnienia pojęciowe*, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2000.
- Dębowska-Romanowska T., *Kilka uwag o istocie i charakterze prawnym konstytucyjnych (ustrojowych) restrykcji finansowych*, [w:] P. Radziejewicz, J. Wawrzyniak (red.), *Konstytucja, rząd, parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, Warszawa 2014.
- Dębowska-Romanowska T., *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995.
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010.
- Dębowska-Romanowska T., *Wydatki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego. T. 2: Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Warszawa 2010.
- Dębowska-Romanowska T., *Znaczenie naturalnoprawnych źródeł legitymizacji prawa finansowego*, [w:] S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz (red.), *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, Lublin 2003.
- Franek S., Postuła M., *Pomiar siły instrumentów fiskalnych oraz ich skuteczność w poprawie stabilności finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, „Narodowy Bank Polski, Materiały i Studia” 2019, nr 334.
- Gołębiowski G., Marchewka-Bartkowiak K., *Niezależna instytucja (rada) fiskalna – międzynarodowe modele instytucjonalne. Wnioski dla Polski*, „Analizy Biura Analiz Sejmowych” 2013, nr 2.
- Grygorowicz W., *Prawne instrumenty zachowania równowagi finansowej państwa i ich skuteczność*, Łódź 2016.
- Kielin Ł., *Stabilność fiskalna jako wartość konstytucyjnie chroniona w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2022.
- Kucia-Guściora B., *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 – antidotum finansowe na czas pandemii*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2020, nr 1.
- Kustra E., *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Toruń 1994.
- Lotko E., Zawadzka-Pak U.K., *Prawnofinansowe instrumenty ograniczania deficytu i długu publicznego w Polsce na tle doświadczeń europejskich*, Białystok 2018.
- Misiąg W., *Wpływ pandemii COVID-19 na polskie finanse publiczne – źródła finansowania, wydatki, procedury*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2020, nr 1.
- Nizioł K., *Państwowy dług publiczny. Aspekty normatywne*, Szczecin 2013.
- Ostrowski M., *Modyfikacje konstrukcji stabilizującej reguły wydatkowej w 2020 roku*, „Acta Iuris Stetinensis” 2021, nr 2.

- Ostrowski M., *Modyfikacje konstrukcji stabilizującej reguły wydatkowej w 2021 roku*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2022, nr 1.
- Ostrowski M., *Problem wydatków sztywnych w budżecie państwa oraz zmieniającym się środowisku polskich finansów publicznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2022, nr 2.
- Panfil P., *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa*, Warszawa 2011.
- Panfil P., *Reguły i iluzje fiskalne w Polsce. Ujęcie prawnofinansowe*, Gdańsk 2021.
- Pest P., *Równoważenie się władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej w procedurze tworzenia i uchwalania budżetu w Stanach Zjednoczonych Ameryki i Rzeczypospolitej Polskiej*, Wrocław 2019.
- Ruśkowski E., *Wydatki sztywne budżetu państwa*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2015, nr 4.
- Selznick P., Nonet P., *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, New York 1978.
- Staszewski B., *Odporność fiskalna. Analiza wpływu epidemii COVID-19 na zarządzanie budżetowe*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2020, nr 1.
- Zawadzka P., *Independent Fiscal Institutions: Considerations in the Context of Current Challenges in Public Finance and Law*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2024, nr 1.