

*Michalina Duda-Hyz*¹

Kompetencje prezesa Rady Ministrów w zakresie dokonywania zmian w budżecie państwa. Wymóg czasu czy nieuzasadnione ograniczenie roli parlamentu w sferze determinowania treści budżetu państwa?

Streszczenie

375

W związku z pandemią do polskiego systemu prawnego wprowadzono wiele regulacji mających na celu uelastycznienie procesu wykonywania budżetu państwa, w tym przepisy kreujące nieznane dotąd kompetencje prezesa Rady Ministrów w sferze przenoszenia oraz blokowania planowanych wydatków budżetowych. Celem opracowania jest analiza tych przepisów w kontekście konstytucyjnej zasady wyłączności władzy ustawodawczej w kształtowaniu wydatków państwa. Realizacja wskazanego celu pozwoliła na sformułowanie tezy, iż skutkiem wprowadzonych zmian było istotne, a jednocześnie pozbawione legitymacji konstytucyjnej poszerzenie władztwa dyskrecjonalnego organu władzy wykonawczej w zakresie hierarchizacji poszczególnych celów publicznych oraz wysokości wydatkowania. Została również ograniczona jawność podstaw prowadzenia publicznej gospodarki finansowej.

Słowa kluczowe: budżet państwa, prezes Rady Ministrów, przenoszenie wydatków budżetowych, blokowanie wydatków budżetowych

Abstract

In view of the pandemic, a number of regulations have been introduced into the Polish legal system with the aim of making the process of state budget execution more flexible, including provisions creating the previously unknown powers of the Prime Minister in the sphere of transferring and blocking planned budgetary expenditures. The aim of the paper was to analyse these provisions in the context of the constitutional

¹ Michalina Duda-Hyz – doktor habilitowana, profesor UO, Uniwersytet Opolski, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Gospodarczego i Finansowego, <https://orcid.org/0000-0001-7058-3481>

principle of the legislature's exclusive power to shape state expenditures. By achieving the above aim, it was possible to formulate a thesis that the introduced changes have resulted in a significant extension of the discretionary power of a body of the executive branch to decide on the hierarchy of particular public goals and the amount of related spending, such extension being deprived of constitutional legitimacy. The transparency of the foundations of public financial management has also been reduced.

Tłumaczenie: Przemysław Kusik

Keywords: State budget, Prime Minister, transferring budgetary expenditures, blocking budgetary expenditures

1. Uwagi wprowadzające

376 Sytuacja społeczno-ekonomiczna wywołana rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 niewątpliwie stworzyła poważne zagrożenia dla stabilności finansowej państwa, a tym samym stanowiła wyzwanie z perspektywy prowadzenia gospodarki budżetowej. W związku z powyższym do polskiego systemu prawnego wprowadzono wiele regulacji mających na celu uelastycznienie procesu wykonywania budżetu państwa, w tym przepisy kreujące nieznane dotąd kompetencje prezesa Rady Ministrów w tej sferze. W drodze tzw. drugiej tarczy antykryzysowej premier został upoważniony do dokonywania przeniesień planowanych wydatków budżetowych między częściami i działami budżetu państwa, a także do podjęcia decyzji o zablokowaniu planowanych wydatków w zakresie całego budżetu państwa². Zgodnie z brzmieniem ustawy czynności te mogły być wykonane „w celu przeciwdziałania COVID-19”. Jednocześnie minister finansów został upoważniony do utworzenia nowej rezerwy celowej z zablokowanych środków, z przeznaczeniem na przeciwdziałanie COVID-19. Powyższe przepisy utraciły moc obowiązującą 9 marca 2021 r., niemniej na rok 2021 tożsame uprawnienia przyznano premierowi w drodze nowelizacji ustawy o finansach publicznych z sierpnia tego roku³.

² Art. 1 pkt 16 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) – dalej: ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19.

³ Art. 22 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1535) – dalej: nowelizacja u.f.p.

Celem opracowania jest analiza przepisów statuujących kompetencje prezesa Rady Ministrów w zakresie przenoszenia i blokowania wydatków budżetowych w świetle konstytucyjnej zasady wyłączności władzy ustawodawczej w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa. Z uwagi na ograniczone ramy opracowania poza zakresem badań pozostawiono kwestię oceny rzeczonych uprawnień w kontekście ustrojowej pozycji prezesa Rady Ministrów.

2. Kompetencje w zakresie blokowania wydatków budżetowych

Blokowanie wydatków budżetowych jest instrumentem prawnym, który pozwala na modyfikację zakresów upoważnień budżetowych do dokonania wydatków, a tym samym ogranicza lub wyłącza swobodę decyzyjną wykonawców budżetu w sferze zarządzania przez wydatkowanie⁴. W III Rzeczypospolitej, zarówno na gruncie ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe⁵, jak i kolejnych ustaw o finansach publicznych, obowiązywały dwie grupy przepisów normujących tę instytucję. Pierwsza dotyczyła sytuacji, gdy na dany cel zaplanowano kwotę większą, niż jest to niezbędne do realizacji danego zadania, bądź gdy w toku wykonywania budżetu stwierdzono określone nieprawidłowości w gospodarce finansowej. Druga grupa regulacji to przepisy normujące blokowanie wydatków w przypadku zagrożenia realizacji ustawy budżetowej⁶, a więc w sytuacji wyjątkowej oraz godzącej w bezpieczeństwo finansowe państwa. Należy również podkreślić, że od 1999 r. do chwili wejścia w życie analizowanych przepisów zablokowanie wydatków w zakresie całego budżetu państwa było możliwe wyłącznie w przypadku zaistnienia ostatniej ze wskazanych wyżej przesłanek, natomiast organem uprawnionym do podjęcia takiej decyzji była Rada Ministrów⁷. Powyższe rozwiązanie korespondowało zatem z przepisami

377

⁴ Zob. T. Dębowska-Romanowska, *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, s. 286.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm. – dalej: u.p.b.

⁶ Zgodnie z treścią art. 44 ust. 1 u.p.b. przesłanką blokowania było „zagrożenie planowanego stanu równowagi budżetowej”.

⁷ Zakres przedmiotowy upoważnienia ministra finansów nie obejmował wydatków jednostek cieszących się tzw. autonomią budżetową.

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁸, w świetle których decyzje w zakresie polityki państwa o najwyższym ciężarze gatunkowym powinna podejmować formalnie Rada Ministrów *in gre-mio*, a nie jednoosobowo jej prezes⁹. Przyznanie kompetencji do blokowania wydatków w zakresie całego budżetu państwa Radzie Ministrów stanowiło również odzwierciedlenie w przepisach rangi ustawowej dokonanego na płaszczyźnie konstytucyjnej podziału atrybutów władzy finansowej¹⁰.

W myśl obecnie obowiązujących regulacji w roku 2021 w celu przeciwdziałania COVID-19 prezes Rady Ministrów może podjąć decyzję o zablokowaniu planowanych wydatków w zakresie całego budżetu państwa, określając część budżetu państwa oraz łączną kwotę wydatków, która podlega blokowaniu. Ustawa stanowi również, że wykonanie decyzji o blokowaniu prezes Rady Ministrów powierza ministrowi finansów, natomiast szczegółową klasyfikację wydatków, które podlegają blokowaniu, ustala dysponent części budżetowej. Minister finansów został upoważniony do utworzenia z zablokowanych środków nowej rezerwy celowej z przeznaczeniem na przeciwdziałanie COVID-19. Z kolei podział rezerwy ma być dokonywany przez ministra finansów na wniosek dysponenta realizującego zadanie związane z przeciwdziałaniem COVID-19, zaakceptowany przez prezesa Rady Ministrów¹¹. Analizując powołane przepisy, należy zwrócić uwagę na następujące kwestie.

Po pierwsze, wątpliwości interpretacyjne może budzić sformułowanie „w celu przeciwdziałania COVID-19”. Jak już zaznaczono, w stanie prawnym obowiązującym do 9 marca 2021 r. przepis statuujący wskazane wyżej kompetencje był zawarty w ustawie o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19, a więc w treści aktu, w obrębie którego wyrażenie „przeciwdziałanie COVID-19” ma ustalone znaczenie normatywne¹². Nie budził zatem wątpliwości fakt, iż prze-

⁸ Dz.U. Nr 78, poz. 483, sprost. Dz.U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319 ze zm., dalej: Konstytucja RP.

⁹ Zob. P. Sarnecki, *Ustrojowa pozycja Prezesa Rady Ministrów w polskich aktach konstytucyjnych*, [w:] P. Radziejewicz, J. Wawrzyniak (red.), *Konstytucja, rząd, parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, Warszawa 2014, s. 320–321.

¹⁰ W doktrynie wyrażane jest stanowisko, iż: „[z]e względu na kierowniczą rolę Rady Ministrów w zakresie wykonywania budżetu, jako aktu zarządzania państwem, przysługuje jej pewnego rodzaju »domniemanie« kompetencji we wszystkich sprawach wykonywania budżetu państwa” – zob. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 191.

¹¹ Art. 22 ust. 2–5 nowelizacji u.f.p.

¹² W myśl art. 2 ust. 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19 „przeciwdziałanie COVID-19” oznacza wszelkie czynności związane ze

słanka blokowania została określona bardzo szeroko, obejmując nie tylko konieczność podejmowania czynności związanych bezpośrednio z rozwojem zakażeń, ale również działań mających na celu zwalczanie ich skutków społeczno-gospodarczych. To z kolei w sposób oczywisty przekładało się na zakres luzu decyzyjnego, jakim dysponował prezes Rady Ministrów¹³. Ustawa o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, statuująca kompetencje premiera do blokowania wydatków w roku 2021, nie zawiera definicji legalnej wyrażenia „przeciwdziałanie COVID-19” ani nie odsyła w tym zakresie do przepisów ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19. W związku z tym uzasadnione wydaje się twierdzenie, że w aktualnym stanie prawnym przesłanką zastosowania instrumentu blokowania może być wyłącznie potrzeba sfinansowania zadań związanych z przeciwdziałaniem samej chorobie zakaźnej wywoływanej wirusem SARS-CoV-2. Powyższy wniosek zdaje się potwierdzać fakt, iż w ramach tego samego aktu prawnego na określenie przesłanki przeniesienia planowanych wydatków posłużono się sformułowaniem „przeciwdziałanie społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19”¹⁴.

Po drugie, kontrowersje może rodzić zakres przedmiotowy przyznanego uprawnienia. W treści analizowanego przepisu nie zawarto bowiem żadnych ograniczeń dotyczących kategorii wydatków, w stosunku do których instrument blokowania nie może mieć zastosowania. Przyjęcie takiego rozwiązania tym bardziej rodzi zdziwienie, że w odniesieniu do Rady Ministrów, a więc organu odgrywającego dominującą rolę w ramach całości funkcji egzekutywy oraz odpowiedzialnego zarówno za wykonanie budżetu, jak i za zapewnienie bezpieczeństwa epidemiologicznego państwa¹⁵, takie zakazy ustanowiono¹⁶. Pomimo braku ograniczeń w treści analizowanego przepisu wydaje się, że kontekst konstytucyjny wyklucza możliwość przyjęcia, iż uprawnienie

379

zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2.

¹³ Zob. 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. 72.

¹⁴ Art. 23 nowelizacji u.f.p.

¹⁵ Szerzej zob. R. Mojak, *Władza wykonawcza w Konstytucji RP*, [w:] *idem* (red.), *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2000, s. 184; A. Misiuk, *Rola Rady Ministrów w kreowaniu polityki bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, [w:] H. Ćwiek, A. Zasui (red.), *Współczesne zagrożenia a polityka publiczna*, Częstochowa 2015, s. 161–169.

¹⁶ Art. 179 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.) – dalej: u.f.p.

prezesa Rady Ministrów obejmuje również blokowanie subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego oraz innych wydatków, których obowiązek ponoszenia wynika ze zobowiązań państwa o charakterze ustrojowym i międzynarodowym¹⁷. Wypada również zauważyć, że choć zakres przyznanego premierowi uprawnienia obejmuje blokowanie wydatków jednostek cieszących się tzw. autonomią budżetową, w świetle przepisów ustawy zasadniczej trudno byłoby zaakceptować sytuację, w której rozmiar zablokowanych środków uniemożliwiłby funkcjonowanie konstytucyjnych władz i organów państwa. Zdecydowanie więcej wątpliwości może rodzić kwestia możliwości zablokowania przez prezesa Rady Ministrów wydatków na świadczenia wynikające z odrębnych ustaw. Z jednej strony uzasadnienia dla ograniczenia wydatków prawnie zdeterminowanych można poszukiwać w konieczności ochrony takich wartości nadrzędnych jak życie, zdrowie i bezpieczeństwo sanitarne ludzi czy budżet państwa. Z drugiej strony należy zauważyć, że ustawa o finansach publicznych zawiera regulacje, których celem jest umożliwienie organom władzy wykonawczej sprawnego dostosowania gospodarki budżetowej do sytuacji wymagającej zapewnienia środków na ochronę zdrowia w związku z wystąpieniem katastrofy naturalnej noszącej znamiona klęski żywiołowej¹⁸. Co więcej, od 31 marca 2021 r. obowiązuje przepis, który upoważnia Radę Ministrów do przenoszenia wydatków w zakresie całego budżetu państwa, bez konieczności wprowadzania stanu nadzwyczajnego¹⁹. W powyższej sytuacji trudno zatem wskazać uzasadnienie dla tak istotnego przesunięcia kompetencji w zakresie determinowania strony wydatkowej budżetu państwa na rzecz prezesa Rady Ministrów.

Trzecią kwestią, na którą warto zwrócić uwagę, jest forma prawna aktu blokowania. W przeciwieństwie do blokowania wydatków przez Radę Ministrów wobec premiera nie przewidziano bowiem obowiązku wydania rozporządzenia. Oznacza to, że zablokowanie wydatków w zakresie całego budżetu państwa, w tym wydatków organów i jednostek niezależnych od administracji rządowej, może nastąpić w drodze aktu kierownictwa wewnętrznego. Na tle analizowanej regulacji rodzi

¹⁷ Szerzej zob. T. Dębowska-Romanowska, *Charakter prawny i klasyfikacja...*, s. 289; W. Grygorowicz, *Hierarchia wydatków budżetowych a uprawnienia Rady Ministrów i Ministra Finansów w zakresie ograniczania wydatków budżetu państwa*, [w:] A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa 2010, s. 148.

¹⁸ Art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1897).

¹⁹ Art. 180a u.f.p.

się pytanie bardziej ogólnej natury, czy forma wewnętrznego aktu administracyjnego jest formą właściwą do ograniczenia zakresu swobody decyzyjnej wydatkowania wszystkich dysponentów części budżetowych. Wydaje się, że – z uwagi na zakres upoważnienia do blokowania i potencjalne skutki tego mechanizmu w sferze wykonywania zadań budżetowych oraz ustrojowe funkcje budżetu – zdecydowanie bardziej adekwatna byłaby forma rozporządzenia. Konieczność wydania aktu, który jest przyjmowany w określonej procedurze i musi zawierać uzasadnienie, pozwala bowiem na realizację funkcji kontrolnej budżetu, a jednocześnie zapewnia jawność finansów publicznych.

Zamykając uwagi na temat instytucji blokowania wydatków przez prezesa Rady Ministrów, warto jeszcze zaznaczyć, że w roku 2020 organ ten dwukrotnie skorzystał z przyznanego upoważnienia. W drodze decyzji z 6 listopada zablokowano wydatki w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych w kwocie 2550 mln zł, natomiast decyzją z 26 listopada zablokowane zostały wydatki w 93 częściach budżetowych w łącznej kwocie 1051,438 mln zł. Należy przy tym podkreślić, że wskazany instrument zastosowano również w odniesieniu do tzw. jednostek uprzywilejowanych. Z zablokowanych wydatków zostały utworzone nowe rezerwy celowe – poz. 73 i 74 „Przeciwdziałanie COVID-19”²⁰. W roku 2021 prezes Rady Ministrów nie skorzystał jeszcze z powyższego uprawnienia.

381

3. Kompetencje w zakresie przenoszenia wydatków budżetowych

Pandemia oraz jej skutki społeczno-gospodarcze niewątpliwie należą do tego rodzaju obiektywnych okoliczności, które mogą rodzić potrzebę dokonywania przeniesień planowanych wydatków budżetowych. Niemniej wydaje się, że pod rządami Konstytucji RP, w świetle której uchwalanie budżetu w formie ustawy realizuje w płaszczyźnie finansowej zasadę podziału władz²¹, stosunek do tej instytucji nie

²⁰ Informacja publiczna BMI1.0123.1363.2021 z dnia 6 października 2021 r., uzyskana na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 902).

²¹ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1059; C. Kosikowski, *Budżet państwa jako kategoria historyczna, ekonomiczna i prawna*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego*, t. II: *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Warszawa 2010, s. 191.

powinien być liberalny. Przyznanie zbyt szeroko zakrojonych uprawnień w rzeczowej sferze stwarza bowiem zagrożenie zmniejszenia kontroli parlamentu nad wydatkami państwa²². Powyższa teza zdaje się znajdować dodatkowe potwierdzenie w przypadku przyjęcia stanowiska, iż ustawy budżetowe stanowią nie tyle przejaw zwykłej działalności ustawodawczej parlamentu, ile odrębny i niezbywalny atrybut tej władzy, do którego realizacji konieczna jest forma ustawy²³.

W myśl przepisów obowiązujących w roku 2021 w celu przeciwdziałania COVID-19 prezes Rady Ministrów może, w drodze rozporządzenia, dokonywać przeniesienia planowanych wydatków budżetowych między częściami i działami budżetu państwa, uwzględniając wysokość oraz rodzaj koniecznego wsparcia i bieżące wykonanie wydatków w poszczególnych częściach i działach budżetu państwa²⁴. Organowi temu przyznano ponadto uprawnienie do dokonania w 2021 r. przeniesień wydatków zablokowanych w następstwie stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków bądź określonych nieprawidłowości w gospodarce finansowej państwa. W tym przypadku cel przeniesień określono szerzej, jest nim bowiem przeciwdziałanie społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19. Zgodnie z brzmieniem wprowadzonej regulacji premier może dokonać przeniesienia wydatków, uwzględniając potrzebę zwiększenia dynamiki lub nadania impulsu do rozwoju gospodarczego kraju, w szczególności umożliwienia realizacji wydatków majątkowych²⁵.

Na tle powyższych unormowań rodzi się pytanie, jaki jest ich cel, skoro już w drodze tzw. pierwszej tarczy antykryzysowej wprowadzono do polskiego systemu prawnego przepis zawierający upoważnienie dla Rady Ministrów do dokonywania przeniesień planowanych wydatków budżetowych w celu wsparcia realizacji zadań wynikających z przepisów o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi²⁶. W treści uzasadnienia do projektu ustawy nowelizującej

²² Zob. K.M. Stepaniuk, *Zagadnienie zmian w wydatkach budżetu państwa w trakcie jego realizacji w świetle ustawy o finansach publicznych*, [w:] A. Pomorska (red.), *Finanse publiczne*, Lublin 2006, s. 131.

²³ T. Dębowska-Romanowska, *Charakter prawny ustawy budżetowej – nowe pytania czy nowe odpowiedzi na stare pytania?*, [w:] J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szolno-Koguc (red.), *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju*, Lublin 2008, s. 225.

²⁴ Art. 22 ust. 1 nowelizacji u.f.p.

²⁵ Art. 23 nowelizacji u.f.p.

²⁶ Art. 180a u.f.p. Szerzej zob. M. Duda-Hyz, *Zmiany w zakresie przenoszenia przez Radę Ministrów wydatków budżetu państwa w związku z koniecznością przeciwdziałania skutkom COVID-19*, „*Studia Prawnicze KUL*” 2021, nr 1, s. 57–73.

całkowicie pominięto powyższą kwestię. Należy jednak zauważyć, że w konsekwencji uchwalenia analizowanego przepisu finansowanie zadań związanych z przeciwdziałaniem chorobie zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2 może się odbywać z wykorzystaniem instrumentu przeniesień wydatków, stosowanym zarówno przez Radę Ministrów *in gremio*, jak i jej prezesa. Przesłanką przeniesienia wydatków przez Radę Ministrów jest wprowadzenie zaistnienia określonej sytuacji prawnej, tj. stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, niemniej trudno przypuszczać, że wobec kolejnej fali zakażeń stan epidemii ogłoszony w marcu 2020 r. zostanie odwołany przed końcem roku 2021. Na tle przepisów statuujących powyższe upoważnienia rodzi się także pytanie bardziej ogólnej natury, czy okoliczność, jaką jest stan zagrożenia epidemicznego albo stan epidemii, uzasadnia nadanie Radzie Ministrów, a tym bardziej jej prezesowi, takich samych kompetencji w zakresie przenoszenia planowanych wydatków budżetowych jak wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. Nie budzi wątpliwości fakt, że epidemia stwarza poważne i realne zagrożenie. Jeżeli nie jest to jednak „zagrożenie szczególne” w rozumieniu Konstytucji RP²⁷, a więc do jego usunięcia nie jest konieczne zastosowanie nadzwyczajnych środków, trudno uznać, że zostały spełnione przesłanki uzasadniające modyfikację relacji między organami władzy publicznej w sferze budżetowej²⁸. Z kolei w sytuacji, gdy epidemia godzi w normalne funkcjonowanie instytucji państwowych, zasadne jest ogłoszenie stanu nadzwyczajnego²⁹, co implikuje możliwość zastosowania przepisów normujących wykonywanie budżetu państwa w stanach nadzwyczajnych.

²⁷ W doktrynie prawa konstytucyjnego ugruntowane jest stanowisko, że sytuacje podlegające kwalifikacji jako „szczególne zagrożenie” godzą nie tylko w podstawowe interesy społeczeństwa, ale także w normalne funkcjonowanie instytucji państwowych. Szerzej zob. E. Kurzępa, *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017, s. 76; S. Steinborn, *Komentarz do art. 228*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. T. III. Komentarz do art. 87–243*, Legalis/el. 2016, teza 2 oraz powoływana tam literatura.

²⁸ W doktrynie prawa konstytucyjnego zwraca się uwagę, że jedną z cech definicyjnych stanu nadzwyczajnego jest to, że implikuje zastosowanie nadzwyczajnych środków, w tym polegających na określeniu na nowo relacji między organami władzy publicznej. Dotyczy to również przesunięcia kompetencji związanych z podejmowaniem decyzji z zakresu finansów państwa na rzecz egzekutywy. Zob. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 22; E. Kurzępa, *Stany nadzwyczajne...*, s. 62; K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005, s. 9; M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 303–304.

²⁹ Szerzej zob. B. Szmulik, J. Szymanek, *O możliwości wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w kontekście epidemii koronawirusa*, „Przegląd Legislacyjny” 2020, nr 2, s. 9–19.

Kwestią zasługującą na uwagę jest także zakres przedmiotowy przyznanego prezesowi Rady Ministrów upoważnienia. Obejmuje on bowiem zarówno prawo do dokonywania przeniesień planowanych wydatków budżetu państwa pomiędzy wszystkimi częściami budżetowymi, w tym częściami podmiotów cieszących się tzw. autonomią budżetową, jak i upoważnienie do modyfikacji układu działowego budżetu, a więc układu, którego ochrona jest uzasadniona zarówno względami ekonomicznymi, jak i parlamentarną kontrolą wydatków³⁰.

Zamykając uwagi na temat instytucji przenoszenia wydatków budżetowych przez prezesa Rady Ministrów, warto jeszcze zaznaczyć, że na podstawie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19 wydano pięć rozporządzeń w sprawie przeniesienia planowanych wydatków budżetowych na rok 2020. Cztery z nich polegały na przeniesieniu środków, w ramach części poszczególnych województw, do działu 851 „Ochrona zdrowia”³¹. Mocą jednego rozporządzenia przeniesione zostały środki w części 46 „Zdrowie” do działu 730 „Szkolnictwo wyższe i nauka”³². Przeniesiona kwota miała być przeznaczona na sfinansowanie zwiększonych kosztów, jakie wskutek epidemii poniosły uczelnie medyczne³³. W roku 2021 prezes Rady Ministrów nie skorzystał z możliwości zastosowania instrumentu przeniesień. Uzasadnione wydaje się zatem twierdzenie, że pomimo szeroko zakreślonego zakresu ustawowego upoważnienia instytucja ta nie była dotychczas nadużywana.

384

4. Uwagi końcowe

Przeprowadzone rozważania prowadzą do następujących konkluzji. Po pierwsze, wprowadzone przepisy wywołują skutek w postaci poszerzenia, w ograniczonym horyzoncie czasowym, władztwa dyskrecjonalnego organu władzy wykonawczej w zakresie hierarchizacji

³⁰ Zob. E. Kosiński, *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Warszawa 2001, s. 147; S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 415.

³¹ Zob. rozporządzenia prezesa Rady Ministrów w sprawie przeniesienia planowanych wydatków budżetowych z dnia: 5 listopada 2020 r. (Dz.U. poz. 1963), 30 listopada 2020 r. (Dz.U. poz. 2128 i 2129), 16 grudnia 2020 r. (Dz.U. poz. 2280).

³² Rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie przeniesienia planowanych wydatków budżetowych na 2020 r. (Dz.U. poz. 2431).

³³ Zob. uzasadnienie do projektu rozporządzenia prezesa Rady Ministrów w sprawie przeniesienia planowanych wydatków budżetowych na rok 2020, P-120-131-20, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12341900/katalog/12753446#12753446> (dostęp: 10.10.2021).

poszczególnych celów publicznych oraz wysokości wydatkowania. Świadczy o tym zakres przedmiotowy przyznanych uprawnień. Z uwagi na modyfikację przesłanek dokonywania zmian w budżecie w obowiązującym stanie prawnym prezes Rady Ministrów dysponuje jednak mniejszym zakresem swobody w sferze kształtowania strony wydatkowej budżetu państwa, niż miało to miejsce w roku 2020.

Po drugie, w sytuacji, w której epidemia wirusa SARS CoV-2 nie godzi w normalne funkcjonowanie instytucji państwowych, trudno wskazać legitymację konstytucyjną do tak istotnego przesunięcia kompetencji w zakresie określania strony wydatkowej budżetu państwa na rzecz jednoosobowego organu egzekutywy. Przyznanie organom władzy wykonawczej zbyt szeroko zakrojonych uprawnień w sferze przenoszenia wydatków stwarza zagrożenie zmniejszenia kontroli parlamentu nad wydatkami państwa. Możliwość blokowania wydatków w zakresie całego budżetu państwa w drodze aktu kierownictwa wewnętrznego godzi ponadto w jawność podstaw prowadzenia publicznej gospodarki finansowej.

Po trzecie, uchwalenie rzeczonych regulacji zdaje się potwierdzać tezę, iż jedną z przyczyn utraty ostrości konstytucyjnego podziału kompetencji budżetowych jest dostrzegalna w ostatnich latach tendencja do przedkładania funkcji ekonomicznych budżetu państwa nad jego funkcje ustrojowe. Przyznanie analizowanych uprawnień prezesowi Rady Ministrów może również sygnalizować wzmocnienie roli politycznej tego organu, w szczególności w relacji do pozycji ministra finansów.

385

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
- 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., *Charakter prawny ustawy budżetowej – nowe pytania czy nowe odpowiedzi na stare pytania?*, [w:] J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szolno-Koguc (red.), *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju*, Lublin 2008.
- 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.
- Duda-Hyz M., *Zmiany w zakresie przenoszenia przez Radę Ministrów wydatków budżetu państwa w związku z koniecznością przeciwdziałania skutkom COVID-19*, „Studia Prawnicze KUL” 2021, nr 1.
- Grygorowicz W., *Hierarchia wydatków budżetowych a uprawnienia Rady Ministrów i Ministra Finansów w zakresie ograniczania wydatków budżetu państwa*, [w:] A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa 2010.
- Kosikowski C., *Budżet państwa jako kategoria historyczna, ekonomiczna i prawna*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego*, t. II: *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Warszawa 2010.
- Kosiński E., *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Warszawa 2001.
- Kurzępa E., *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017.
- Misiuk A., *Rola Rady Ministrów w kreowaniu polityki bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, [w:] H. Ćwięk, A. Zasui (red.), *Współczesne zagrożenia a polityka publiczna*, Częstochowa 2015.
- Mojak R., *Władza wykonawcza w Konstytucji RP*, [w:] R. Mojak (red.), *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2000.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005.
- Sarnecki P., *Ustrojowa pozycja Prezesa Rady Ministrów w polskich aktach konstytucyjnych*, [w:] P. Radziejwicz, J. Wawrzyniak (red.), *Konstytucja, rząd, parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, Warszawa 2014.
- Steinborn S., *Komentarz do art. 228*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. T. III. Komentarz do art. 87–243*, Legalis/el. 2016.
- Stepaniuk K.M., *Zagadnienie zmian w wydatkach budżetu państwa w trakcie jego realizacji w świetle ustawy o finansach publicznych*, [w:] A. Pomorska (red.), *Finanse publiczne*, Lublin 2006.
- Szumlik B., Szymanek J., *O możliwości wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w kontekście epidemii koronawirusa*, „Przegląd Legislacyjny” 2020, nr 2.
- Zubik M., *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001.