

## **UPRAWNIENIA I OBOWIĄZKI PREZESA RADY MINISTRÓW W ZAKRESIE WYKONYWANIA BUDŻETU PAŃSTWA**

*Powers and obligations of the president of the council of ministers in the field of implementing the state budget*

### **ABSTRACT**

The purpose of the article is to compare the powers of the executors of the state budget under the Polish provisions of the Law on Public Finance and other legal acts. The author puts forward the thesis that the Prime Minister, as an independent body, does not have broadly defined powers and duties in the execution of the state budget. The claim so resolved requires addressing several specific issues. The first is an analysis of the said powers. This is followed by an assessment of the responsibilities for implementing the state budget. Finally, the issue of responsibility, including constitutional responsibility, is analyzed.

**Keywords:** Budget, Prime Minister, powers, duties, responsibilities

### **1. UWAGI WSTĘPNE**

Uchwalona w 1997 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wyraźnie wzmocniła pozycję Prezesa Rady Ministrów w porównaniu do regulacji obowiązujących we wcześniejszych ustawach zasadniczych<sup>172</sup>. Z punktu widzenia obecnego stanu prawnego Prezes Rady Ministrów jest w pełni samodzielnym naczelnym organem administracji rządowej, posiadającym własne, szeroko pojęte kompetencje<sup>173</sup>.

---

<sup>172</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), dalej jako: „Konstytucja”.

<sup>173</sup> B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaskowska-Daszkiewicz, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 136.

Wśród nich znajduje się tzw. władza organizacyjna, określająca szczegółowy zakres działania danego ministra, która jest dopełniona organizowaniem prac rządowych<sup>174</sup>. Zgodnie z art. 148 Konstytucji polega to m.in. na kierowaniu pracą Rady Ministrów, co zapewnia wykonanie polityki rządu i określa sposoby jej wykonywania, a także na koordynacji i kontroli pracy członków rządu. Jak zauważa Leszek Garlicki: „są to formuły na tyle ogólne, że silny politycznie Prezes Rady Ministrów może je bez trudu wypełnić treścią pozwalającą mu na rzeczywiste kierowanie pracami zarówno całego rządu, jak i poszczególnych ministrów”<sup>175</sup>.

W polskim porządku prawnym kompetencje do prowadzenia finansów państwa przysługują w znacznym stopniu Radzie Ministrów, jako naczelnemu, kolegialnemu organowi, będącemu konstytucyjnie władzą wykonawczą. Zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 4-6 Konstytucji uchwała ona projekt budżetu państwa, kieruje jego wykonywaniem, a także chroni interesy Skarbu Państwa. Do niej należy też wyłączna inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długów publicznych oraz ustaw o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo<sup>176</sup>.

Wykonywanie budżetu jest procesem bardzo złożonym, składającym się z wielu czynności konwencjonalnych takich jak gromadzenie dochodów i dokonywanie wydatków budżetowych, wykonywanie operacji związanych z zaciąganiem i spłatą długu publicznego, dokonywanie zmian w planie wydatków budżetowych oraz operacji związanych z zamknięciem rachunków bankowych<sup>177</sup>. Zgodnie z przyjętą definicją, wykonawcy budżetu państwa to „podmioty, które gromadzą dochody i przychody budżetu państwa oraz dokonują wydatków i rozchodów budżetu państwa”<sup>178</sup>. Można podzielić ich na wykonawców pośrednich, wykonawców bezpośrednich oraz podmioty prowadzące bankową obsługę budżetu państwa. Prezesa Rady Ministrów zalicza się do kategorii wykonawców pośrednich budżetu państwa.

Celem pracy jest porównanie kompetencji wykonawców budżetu państwa wynikających z przepisów ustawy o finansach publicznych i innych aktów prawnych oraz udowodnienie tezy, że Prezes Rady Ministrów jako samodzielny organ nie posiada

---

<sup>174</sup> Zob. art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1188).

<sup>175</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022, s. 335.

<sup>176</sup> Zob. art. 221 Konstytucji.

<sup>177</sup>A. Hanusz (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2022, s. 136.

<sup>178</sup> *Ibidem*, s. 138.

szeroko ujętych uprawnień i obowiązków w zakresie wykonywania budżetu państwa. Tak postanowione twierdzenie wymaga odniesienia do kilku zagadnień szczególnych. Pierwszym z nich jest analiza wspomnianych uprawnień. Kolejno ocenie poddano obowiązki w zakresie wykonywania budżetu państwa, a także poruszono kwestię odpowiedzialności, w tym odpowiedzialności konstytucyjnej.

## **2. UPRAWNIENIA PREZESA RADY MINISTRÓW W ZAKRESIE WYKONYWANIA BUDŻETU PAŃSTWA**

Wśród głównych uprawnień Prezesa Rady Ministrów należy wskazać kompetencje wynikające z art. 155 ust. 2 oraz art. 172 ust. 1 ustawy o finansach publicznych<sup>179</sup>. Pierwszy z nich stanowi, że Prezes Rady Ministrów, a także Minister Finansów mogą być w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, upoważnieni do dysponowania rezerwą ogólną do wysokości określonych kwot, uwzględniając ich zróżnicowanie. Drugi przepis zaś uprawnia Prezesa Rady Ministrów do dokonania w drodze rozporządzenia przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych między częściami budżetu państwa, z zachowaniem przeznaczenia środków publicznych wynikających z ustawy budżetowej, w razie zniesienia lub przekształcenia ministerstwa.

Rezerwa ogólna powstaje obligatoryjnie na mocy art. 140 ustawy o finansach publicznych wskazującego, że w budżecie państwa tworzy się rezerwę ogólną nie wyższą niż 0,2% wydatków budżetu. Jej wykorzystanie polega na tym, że w związku z różnymi okolicznościami lub zdarzeniami, w tym także o charakterze losowym, zachodzącymi w trakcie roku budżetowego, następuje przeniesienie środków z rezerwy ogólnej na rzecz właściwego dysponenta środków budżetowych. Przekazane środki ujmuje on w systemie swych wydatków budżetowych, a następnie dokonuje wydatków zgodnie z procedurami wydatkowymi<sup>180</sup>. Jak wynika z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27.02.2017 roku w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa, Prezes Rady Ministrów może, na wniosek właściwego ministra lub innego dysponenta części budżetowej, zwiększyć z rezerwy ogólnej budżetu państwa wydatki odpowiednich części tego budżetu o kwotę do 10 mln zł w poszczególnych przypadkach<sup>181</sup>.

---

<sup>179</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 poz. 1634 ze zm.), dalej jako: u.f.p.

<sup>180</sup> Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 922.

<sup>181</sup> Co istotne również Minister Finansów może na wniosek właściwego ministra lub innego dysponenta części budżetowej zwiększyć z rezerwy ogólnej budżetu państwa wydatku odpowiednich części budżetowych o kwotę do 2 mln zł w poszczególnych przypadkach, ale ma przy tym obowiązek zawiadomić o tym Prezesa Rady Ministra.

Drugi z przywołanych artykułów, czyli art. 172, wskazuje na kompetencje Prezesa Rady Ministrów w razie zniesienia lub przekształcenia ministerstwa. W piśmiennictwie podkreśla się, że „jeżeli w trakcie roku budżetowego następuje reorganizacja struktury organów wykonawczych aparatu państwowego, która nie była przewidziana w ustawie budżetowej i pociąga za sobą zniesienie lub przekształcenie ministerstwa, Prezes Rady Ministrów może dokonywać przeniesień planowanych dochodów i wydatków budżetowych między częściami budżetu państwa [...]. Formą prawną dla dokonywania takich zmian w budżecie może być wyłącznie akt normatywny, jakim jest rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów”<sup>182</sup>. Tak więc, Prezes Rady Ministrów oprócz kompetencji do przenoszenia wydatków budżetowych na mocy art. 171 ustawy o finansach publicznych, posiada również prawo do dokonywania zmian w budżecie w trakcie jego wykonywania, polegających na przenoszeniu zaplanowanych już dochodów w ustawie budżetowej.

Kolejnym uprawnieniem jest możliwość określania kwot (limitów) wynagrodzeń w podziale na części i działy budżetu państwa dla nowo utworzonego lub przekształconego ministerstwa. Mimo że nie jest to obligatoryjne, to w doktrynie podkreśla się, że „w świetle obowiązujących przepisów odnoszących się do wynagrodzeń, będących wydatkami budżetu państwa podlegającymi ścisłej reglamentacji, ustalenie takie jest niezbędne dla sprawnego działania nowych instytucji i jednoczesnego zapewnienia przestrzegania dyscypliny finansowej”<sup>183</sup>.

W celach porównawczych należy wskazać kompetencje w zakresie wykonywania budżetu państwa, które przysługują Radzie Ministrów oraz Ministrowi Finansów. Rada Ministrów oprócz praw wynikających z przepisów Konstytucji posiada również prawo do określenia w drodze rozporządzenia organów administracji rządowej uprawnionych do dokonywania określonych rodzajów wydatków oraz wytycznych w tym zakresie<sup>184</sup>. Ponadto na mocy m.in. art. 155 ust. 4 ustawy o finansach publicznych jest

---

<sup>182</sup> Z. Ofiarski (red.), *op. cit.*, s. 985.

<sup>183</sup> W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 616.

<sup>184</sup> Zob. art. 160 u.f.p.

uprawniona do dysponowania rezerwami w budżecie państwa oraz do blokowania planowanych wydatków<sup>185</sup>. Oprócz tego zgodnie z art. 180-180b ustawy o finansach publicznych przysługuje jej kompetencja do przenoszenia wydatków budżetowych<sup>186</sup>. Z kolei Minister Finansów w porozumieniu z dysponentami części budżetowych opracowuje harmonogram realizacji budżetu państwa, sprawuje kontrolę bieżącą m.in. nad realizacją dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa, a także efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym<sup>187</sup>. Warto zauważyć, że w drodze rozporządzenia określa szczegółowy sposób wykonania budżetu państwa, kierując się ogólnie sprawowaną kontrolą realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa<sup>188</sup>. Ma również prawo do blokowania oraz przenoszenia wydatków. Można więc dostrzec istniejące dysproporcje między liczbą uprawnień w zakresie wykonywania budżetu państwa, biorąc pod uwagę zakres kompetencji samego Prezesa Rady Ministrów, a Rady Ministrów czy Ministra Finansów.

### **3. OBOWIĄZKI PREZESA RADY MINISTRÓW W ZAKRESIE WYKONYWANIA BUDŻETU PAŃSTWA**

Mówiąc o obowiązkach Prezesa Rady Ministrów w omawianym zakresie, należy wskazać obligatoryjne czynności, do których wykonania obowiązany jest on przez przepisy prawa. Ustawa o finansach publicznych wskazuje głównie na obowiązki Ministra Finansów oraz dysponentów części budżetowych, którzy są odrębną od premiera kategorią wykonawców budżetu państwa. Mając na uwadze art. 159 ustawy o finansach publicznych stanowiący, że Rada Ministrów kieruje wykonywaniem budżetu państwa, wskazanym wydaje się przedstawienie obowiązków, które należą do całej Rady Ministrów, a więc pośrednio również do Prezesa Rady Ministrów<sup>189</sup>. Bardzo ważną czynnością jest przedłożenie Sejmowi sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej, wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa, do czego Rada Ministrów jest obowiązana w ciągu pięciu miesięcy od zakończenia roku budżetowego. Takie sprawozdanie jest następnie przedmiotem prac właściwych komisji sejmowych, które w przedmiotowym zakresie opracowują stosowne uwagi oraz sprawozdania. Na ich

---

<sup>185</sup> Zob. art. 179 ust. 4-5 u.f.p.

<sup>186</sup> Chodzi o przypadki wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii oraz uruchomienia Planu zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych realizowanych przez przedsiębiorców.

<sup>187</sup> A. Drwiłło (red.), *Podstawy finansów i prawa finansowego*, Warszawa 2018, s. 430-431.

<sup>188</sup> Zob. art. 198 u.f.p.

<sup>189</sup> Zgodnie z art. 147 Konstytucji Rada Ministrów składa się z Prezesa Rady Ministrów i ministrów.

podstawie Komisja Finansów Publicznych przedstawia na posiedzeniu Sejmu sprawozdanie wraz z wnioskiem w sprawie absolutorium<sup>190</sup>. Jak zaznacza Cezary Kosikowski: „Absolutorium udziela się Radzie Ministrów *in pleno*, nie zaś poszczególnym jej członkom. Inna sprawa, że uzyskanie przez Radę Ministrów absolutorium za dany rok budżetowy oznacza aprobatę dla działalności Prezesa Rady Ministrów i pozostałych członków Rady Ministrów, chyba że w uchwale o przyjęciu lub odrzuceniu sprawozdania budżetowego Sejm wskaże na negatywną ocenę imiennie wskazanego członka Rady Ministrów. Jest to możliwe i ma ważne znaczenie dla ustalenia ewentualnej odpowiedzialności konstytucyjnej członka Rady Ministrów przed Trybunałem Stanu. Nie jest natomiast możliwe udzielenie Radzie Ministrów absolutorium z wyłączeniem imiennie wskazanego członka Rady Ministrów”<sup>191</sup>.

Do obowiązków Rady Ministrów należy również zamknięcie rachunków państwowych w myśl art. 146 ust. 4 pkt 6 Konstytucji. Wspomniane „zamknięcie” wprowadza nieodwracalny stan pozbawienia mocy obowiązującej podstawy prawnej, na jakiej oparta była gospodarka budżetowa, dokonywania wydatków i pobierania dochodów na poczet budżetu państwa w danym roku budżetowym<sup>192</sup>. Z kolei art. 134 ustawy o finansach publicznych zobowiązuje Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia, szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa, w tym określania wysokości kwot dotacji w kolejnych latach realizacji inwestycji. Realizację delegacji z tego artykułu stanowi rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa z 2.12.2010 roku. Należy więc uznać, że głównym obowiązkiem Prezesa Rady Ministrów jest nadzór nad sprawowaniem zadań, do których ustawy zobowiązują Radę Ministrów, na której czele stoi.

#### **4. ODPOWIEDZIALOŚĆ PREZESA RADY MINISTRÓW ZA WYKONYWANIE BUDŻETU PAŃSTWA**

Przepisy Konstytucji nie określają prawnych konsekwencji nieudzielenia absolutorium. Negatywna ocena działań rządu może być jedynie powodem wystąpienia z wnioskiem o wotum nieufności. Brak realizacji wspomnianych wcześniej zadań oprócz odpowiedzialności o charakterze politycznym niesie jednak za sobą ryzyko odpowiedzialności członków Rady Ministrów przed Trybunałem Stanu. W grę wchodzi

---

<sup>190</sup> A. Nowak-Far (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2020, s. 301.

<sup>191</sup> C. Kosikowski, *Polskie prawo finansowe na tle Prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 452.

<sup>192</sup> M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 308.

m.in. odpowiedzialność za naruszenie przepisów ustawy budżetowej, ustawy o przewidywanym budżetowym lub innych ustaw określających gospodarkę budżetową państwa. Za naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, odpowiedzialność konstytucyjną ponosi m.in. właśnie Prezes Rady Ministrów<sup>193</sup>. Prawo do pociągnięcia go do odpowiedzialności konstytucyjnej przysługuje jednak wyłącznie Sejmowi i wymaga spełnienia określonej procedury<sup>194</sup>.

## 5. UWAGI KOŃCOWE

Jak wynika z powyższej analizy Prezes Rady Ministrów, jako samodzielny organ nie ma szeroko ujętych uprawnień i obowiązków w zakresie wykonywania budżetu państwa. Jego kompetencje co do zasady ograniczają się do dwóch czynności zawartych w art. 155 oraz art. 172 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W zakresie obowiązków jego rola ogranicza się w głównej mierze do nadzoru nad wykonywaniem zadań, do których ustawy zobowiązują Radę Ministrów, której przewodniczy. Ustawodawca *de lege lata* nadał największe kompetencje w zakresie wykonywania budżetu państwa Radzie Ministrów, kompetencje kontrolne posiada zaś głównie Minister Finansów. Należy zauważyć, że w polskim porządku prawnym nie jest uregulowane zagadnienie nieudzielenia Radzie Ministrów absolutorium z wykonania budżetu państwa. Nie wywołuje ono automatycznie żadnych negatywnych skutków dla organu władzy wykonawczej. W związku z tym *de lege ferenda* należy postulować zmiany w tym zakresie, tak, aby powstał mechanizm określonych sankcji wynikających z braku pozytywnej oceny zarówno sposobu, jak i rezultatu wykonania budżetu państwa. Odpowiedź na pytanie, jakie powinny być to sankcje, powinna być przedmiotem dyskusji pomiędzy przedstawicielami zarówno prawa konstytucyjnego, jak i prawa finansowego.

## BIBLIOGRAFIA

1. Borodo A., *Prawo budżetowe*, Warszawa 2008.

---

<sup>193</sup> A. Borodo, *Prawo budżetowe*, Warszawa 2008, s. 68.

<sup>194</sup> C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2004, s. 159.

2. Drwiłło A. (red.), *Podstawy finansów i prawa finansowego*, Warszawa 2018.
3. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022.
4. Hanusz A. (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2022.
5. Kosikowski C., *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2004.
6. Kosikowski C., *Polskie prawo finansowe na tle Prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
7. Misiąg W. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2017.
8. Nowak-Far A. (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2020.
9. Ofiarski Z. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019.
10. Szmulik B., Serafin S., Miaskowska-Daszkiewicz K., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2016.
11. Zubik M., *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001.