



Horyzonty Polityki
2018, Vol. 9, N° 26



MONIKA KOWALSKA

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
Wydział Politologii
Zakład Systemów Politycznych
kowalskam@op.pl

DOI: 10.17399/HP.2018.092606

Absolutorium a odpowiedzialność konstytucyjna. Komplementarność czy rozdzielność?

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy udzielenie absolutorium jako prawny sposób rozliczenia Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa zwalnia jej członków od odpowiedzialności konstytucyjnej, czy też jej nie wyklucza.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Zawarte wnioski zostały sformułowane na podstawie przeglądu dorobku nauki, analizy przepisów prawa oraz oceny praktyki parlamentarnej. Analiza zagadnienia oparta jest na metodzie systemowej, celowościowej i prawnohistorycznej.

PROCES WYWODU: Po opisanu istoty absolutorium, procedury jego udzielania, zmian prawnych, jakie w tym zakresie zostały przyjęte w latach 90. XX w., oraz skutków z tego płynących, w kontekście sporu istniejącego w doktrynie co do konsekwencji jego udzielenia, autorka podjęła próbę powiązania zagadnienia absolutorium z kwestią możliwości egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów przed Trybunałem Stanu.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: Upolitycznienie procedury kontroli wykonania przez rząd budżetu państwa oraz brak powiązania przez ustrojodawcę z faktem odmowy absolutorium bezpośrednich skutków prawnych wydają się główną słabością tej instytucji, skłaniającą do komplementarnego, a nie rozdzielnego koegzystowania instytucji absolutorium i odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce.

Sugerowane cytowanie: Kowalska, M. (2018). Absolutorium a odpowiedzialność konstytucyjna. Komplementarność czy rozdzielność? *Horyzonty Polityki*, 9(26), 93-110. DOI: 10.17399/HP.2018.092606.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: Wnioski sprowadzają się do stwierdzenia, że pomimo braku rozstrzygnięć wyraźnie określających zależności prawne między instytucją absolutorium a odpowiedzialnością konstytucyjną oraz z racji braku ograniczenia kryterium kontroli wykonania budżetu państwa do wyłącznie kryterium legalności winno przyjąć się stanowisko, iż udzielenie rządowi absolutorium, jak i tym bardziej jego odmowa nie powinny zamykać drogi do egzekucji odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów realizujących budżet państwa.

SŁOWA KLUCZOWE:

absolutorium, budżet, Rada Ministrów, odpowiedzialność konstytucyjna, Trybunał Stanu

THE VOTE OF APPROVAL
AND THE CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY –
COMPLEMENTARY OR SEVERABILITY?

Abstract

RESEARCH OBJECTIVE: The answer for the question: is the vote of approval as the legal way of the count up the government as the budget executioner is enough to not be constitutional responsible by its particular members?

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: The conclusions was made on the basis of science, the analysis of law and the parliamentary practice. The analysis was made using the system method, purposive method and the historical – law method.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: The Autor tried to make the connections between the vote of approval with the constitutional law enforcement of every single member of the government on the State Tribunal. Before that, She described the idea of the vote of approval, its procedure, law changes from 1990ts and its effects.

RESEARCH RESULTS: The weakness of those institution is connected with the political procedure of the control of the budget or the lack of the connection between the law maker and the fact of refusal of the vote of approval the direct law effects. That is why, the Polish system is complementary not severability in the case of the vote of approval institution and the constitutional responsibility.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS: Despite of the lack of the solutions according to the law dependences between the vote of approval and the constitutional responsibility, we can safely assume,

that those vote of approval should not close the door to law enforcement of the constitutional responsibility by the members of the government, who realize the budget of the state.

KEYWORDS:

the vote of approval, budget, government, constitutional responsibility, State Tribunal

Problem powiązania zagadnienia udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium rządowi przez większość sejmową z kwestią odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów pojawił się po raz pierwszy w Sejmie I kadencji w 1992 r., przy okazji oceny wykonania ustawy budżetowej na rok 1991. Wprawdzie Sejm ostatecznie udzielił ówczesnemu gabinetowi absolutorium, ale w doktrynie powstał spór co do konsekwencji jego udzielenia dla odpowiedzialności konstytucyjnej członków rządu wykonujących ów budżet. Konkretnie, czy udzielenie absolutorium jako prawny sposób rozliczenia rządu z wykonania budżetu państwa zwalnia jego członków od odpowiedzialności konstytucyjnej, czy też jej nie wyklucza? Konstytucja z 1997 r., podobnie jak jej poprzedniczki, nie odnosi się bezpośrednio do możliwych relacji między instytucją absolutorium a odpowiedzialnością konstytucyjną, co oczywiście ich bezwzględnie nie wyklucza. Co ciekawe, nie określa również skutków prawnopolitycznych w postaci obowiązku złożenia dymisji Rady Ministrów (por. *a contrario* art. 162 Konstytucji RP), jaki bezwzględnie istniał pod rządami Małej Konstytucji z 1992 r. (por. art. 22 ust 3), w przypadku nieudzielenia rządowi absolutorium.

Absolutorium¹ było i jest zasadniczym uprawnieniem parlamentu w systemie parlamentarno-gabinetowym lub do niego zbliżonym,

1 Samo pojęcie *absolutorium* określane jest jako akt dokonywany przez organ nadrzędny lub do tego uprawniony, najczęściej pochodzący z wyboru (Sejm), na podstawie przedłożonego sprawozdania rachunkowego i powodujący zwolnienie podporządkowanego organu wykonawczego (Rady Ministrów) w związku z uznaniem prawidłowości działań finansowych w określonym przedziale czasowym z odpowiedzialności za wykonanie powierzonych danemu organowi zadań. Z łaciny słowo to oznacza uniewinnienie, zwolnienie.

dającym możliwość i stanowiąc jeden z przejawów realizacji funkcji kontrolnej Sejmu wobec Rady Ministrów, w tym przypadku w zakresie poprawnego wykonania budżetu państwa. W tej jednej instytucji zbiegają się ze sobą dwie istotne zasady: zasada kontroli Sejmu nad dochodami i wydatkami Skarbu Państwa, a także zasada odpowiedzialności rządu za całokształt jego działań, w tym również za realizację gospodarki finansowej państwa. To, co jest charakterystyczne dla tej formy kontroli, to jej każdorazowo charakter następczy oraz regularność. Jest to bowiem najbardziej systematyczna forma kontroli parlamentarnej. Nie jest ona następstwem doraźnego impulsu, ale związana jest z przyjętym jednorocznym cyklem. Poza tym, absolutorium stanowi wprawdzie stanowisko organu politycznego, jednakże wyraża ocenę zarówno polityczną (celowość i prawidłowość gospodarowania), jak i prawną (legalność) (Kowalska, 2012a). Można w doktrynie napotkać również stanowiska stawiające na prymat, czy wręcz wyłączość kryterium legalności w ocenie wykonania ustawy budżetowej i niejednokrotnie tym samym idealistycznie zakładające postrzeganie absolutorium jako odpolitycznionej instytucji. Patrząc jednak z praktycznego punktu widzenia, to właśnie upolitycznienie procedury, obok braku powiązania przez ustrojodawcę z uchwałą w sprawie absolutorium (szczególnie w przypadku jego odmowy) bezpośrednich skutków prawnych, wydaje się największą słabością tej instytucji.

Obecnie, zgodnie z art. 226 ust. 1 Konstytucji RP, Rada Ministrów ma obowiązek w ciągu pięciu miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedłożyć sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa. Właśnie to składane rokrocznie przez rząd sprawozdanie z wykonania budżetu państwa – uprzednio przeanalizowane i ocenione przez Najwyższą Izbę Kontroli (niezależny organ kontroli państwowej) – stanowi podstawę do sformułowania wniosku w przedmiocie absolutorium. Sprawozdanie powinno przy tym obejmować cały rok budżetowy – to znaczy cały okres wykonywania ustawy budżetowej przez Radę Ministrów. W tym przypadku Rada Ministrów traktowana jest ogólnie jako naczelny organ państwa i nie ma tu znaczenia, czy dana ustawa budżetowa realizowana była przez kilka gabinetów rządowych, czy tylko przez jeden funkcjonujący zarówno podczas jej opracowywania, sporządzania jak i uchwalania i przedkładania

Sejmowi sprawozdania z jej wykonania. Sejm, dokonując kontroli wykonania budżetu państwa na podstawie sprawozdania rządowego, każdorazowo ocenia, czy nie nastąpiło naruszenie zasad gospodarki finansowej. Warto nadmienić, iż polska formuła konstytucyjna określająca zakres i chronologię działań poszczególnych naczelnych organów państwa w zakresie procedury kontroli wykonania budżetu państwa, której zwieńczeniem każdorazowo pozostaje uchwała Sejmu w przedmiocie absolutorium, należy do wyjątkowych. Ustrojodawcy z reguły ograniczają się jedynie do wskazania (niezależnego) organu kontrolnego, na którym spoczywa ciężar oceny finansowych sprawozdań rządowych². Brak jest przy tym precyzyjnego określenia skutków prawnopolitycznych negatywnej przezeń oceny wykonania budżetu państwa. Z istoty przyjętych rozwiązań systemowych oczywistą jednak ich konsekwencją jawi się możliwość podejmowania działań parlamentarnych ukierunkowanych na egzekucję odpowiedzialności tak politycznej rządu realizującego ów budżet, jak i odpowiedzialności konstytucyjnej jego członków (jeżeli takiej podlegają w myśl przepisów danej ustawy zasadniczej) w przypadku naruszeń budżetowych. Podobnie jak w naszym kraju.

Od 1993 r. akt udzielenia absolutorium w polskiej praktyce ma wyłącznie charakter globalny, całościowy³. To znaczy, iż odnosi się do całokształtu wykonania przez Radę Ministrów ustawy budżetowej. Skoro zaś uchwała w przedmiocie absolutorium dotyczy wyłącznie rządu *in corpore*, to jak się wydaje, nie ma w niej miejsca na zawarcie odmiennych, negatywnych ocen w odniesieniu do konkretnych

2 Porównaj: art. 114 Konstytucji Niemiec (Federalna Izba Obrachunkowa); art. 121 Konstytucji Austrii (Trybunał Obrachunkowy); art. 90 Konstytucji Finlandii (Urząd Rewidentów Państwowych); art. 97 Konstytucji Republiki Czeskiej (Najwyższy Urząd Kontroli); art. 91 Konstytucji Republiki Bułgarii (Izba Obrachunkowa); art. 134 Konstytucji Litwy (Kontrola Państwowa); art. 87-88 Konstytucji Łotwy (Kontrola Państwowa).

3 Zmiany w tym zakresie dokonała Uchwała Sejmu z 6 marca 1993 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu RP (M.P. nr 13, poz. 89). Do 1993 r. regulamin Sejmu przewidywał możliwość przyjęcia przez Izbę wniosku z wyłączeniem poszczególnych członków Rady Ministrów, w stosunku do których Komisja Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów zajęła negatywne stanowisko w tym zakresie. Instytucja tzw. absolutorium częściowego (selektywnego) dawała tym samym możliwość dokonania oceny w sposób odpowiednio skonkretyzowany i spersonalizowany.

członków gabinetu i poszczególnych działań przez nich podjętych w związku z wykonywaniem ustawy budżetowej. Jest to konsekwencja przyjęcia zasady kolegialnego kierowania wykonaniem budżetu państwa (art. 146 ust. 4 pkt 6 Konstytucji RP stanowi, iż to Rada Ministrów kieruje wykonaniem budżetu państwa), a także tym samym solidarnej odpowiedzialności rządu za wykonanie budżetu państwa. Ta zmiana w kierunku integralnego podejścia do instytucji absolutorium służyć miała jej odpolitycznieniu i wyłączeniu jej z gry parlamentarno-politycznej stale toczącej się w układzie koalicyjnych rządów (Kowalska, 2009). Ale czy przyjęcie takiego rozwiązania całkowicie wyłącza możliwość prezentacji przez Izbę swoich uwag krytycznych odnośnie do wykonania poszczególnych części ustawy budżetowej lub negatywnej oceny poczyniań w tym zakresie poszczególnych członków rządu? Wydaje się, iż w tym przypadku twierdząca odpowiedź na pytanie byłaby niewłaściwa. Ogólna pozytywna ocena wykonania budżetu nie powinna bowiem przekreślać możliwości poczynienia przez Izbę krytycznych uwag, które można i należy również traktować jako pewnego rodzaju wskazania na przyszłość. W końcu przepisy nakładają na Sejm jedynie obowiązek jednoznacznego przesądzenia, czy Rada Ministrów absolutorium otrzymuje, czy też nie. Natomiast już sama ogólna konkluzja o udzieleniu absolutorium może przecież zostać wzbogacona o owe częściowe uwagi krytyczne, które jednak w ogólnym kontekście nie przesądzałyby o podjęciu przez Izbę negatywnej oceny dla rządu *in corpore*. Mogłyby one pełnić funkcję sygnalizacyjną lub stanowić właśnie przyczynek do podjęcia w dalszej kolejności stosownych działań wobec poszczególnych członków rządu naruszających reżim budżetowy, tak na polu odpowiedzialności politycznej (art. 159 Konstytucji RP przewiduje indywidualną postać wotum nieufności), jak i odpowiedzialności prawnej przed Trybunałem Stanu (zgodnie z art. 156 Konstytucji RP) (Kowalska, 2012b). W literaturze możemy napotkać propozycje różnych rozwiązań odnośnie do umiejscowienia tego rodzaju negatywnych ocen częściowych. A. Szmyt (Szmyt, 1994) proponuje, aby umieszczać je w odrębnej uchwale sejmowej. Na takie podejście zezwala choćby unormowanie art. 69 ust. 2 pkt 2 regulaminu Sejmu, zgodnie z którym Sejm może podejmować oświadczenia zawierające jego stanowisko w określonych sprawach. P. Sarnecki (Sarnecki, 1996) sugerował, iż w tym celu mogłoby dochodzić do uchwalenia odpowiedniej rezolucji, deklaracji

bądź dezyderatów, których adresatem mogliby zostać zarówno odpowiedni ministrowie, jak i Prezes Rady Ministrów. Z kolei J.M. Karolczak (Karolczak, 1994), postulując potrzebę uzasadniania uchwały Sejmu w przedmiocie absolutorium⁴ – w szczególności, gdy mamy do czynienia z jej odmowną postacią – zauważa, iż właśnie w uzasadnieniu mogłyby zostać wskazywane wszelkie zastrzeżenia co do sposobu realizacji ustawy budżetowej. Jest to pogląd o tyle zasadny, iż absolutorium nie może zostać udzielone Radzie Ministrów pod jakimkolwiek warunkiem czy też zastrzeżeniem. Równie właściwy wydaje się zresztą sam postulat uzasadniania uchwały Sejmu, choćby tylko w sytuacji odmowy udzielenia rządowi absolutorium. Dawałoby to sposobność wskazywania na konkretne przesłanki, jakimi kierował się Sejm przy podejmowaniu decyzji.

Praktyka pokazała zresztą, że globalny charakter ostatecznego wniosku w przedmiocie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium nie stoi na przeszkodzie, aby jednocześnie Sejm w swojej uchwale zawarł krytyczne uwagi czy to wobec realizacji poszczególnych części budżetowych, czy konkretnych działań członków gabinetu realizujących dany budżet. I tak w uchwale przyjętej w 1998 r. w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów Sejm zwrócił uwagę na nieprawidłowości w funkcjonowaniu Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej, w kolejnym roku udzielając rządowi absolutorium, wskazał z kolei na nieprawidłowości w wykonaniu budżetu państwa m.in. w Ministerstwie Kultury i Sztuki, Ministerstwie Skarbu Państwa oraz Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej⁵. W latach 2000-2005 nagminnie w swoich uchwałach w sprawie absolutorium Sejm zwracał natomiast uwagę na nieprawidłowości w wykonaniu budżetu państwa w zakresie realizacji wieloletnich inwestycji oraz wykonania budżetu w części „zdrowie”⁶. W 2008 r., choć w ostatecznym rozrachunku Izba też udzieliła rządowi absolutorium, to w swojej uchwale

4 Zgodnie z regulaminu Sejmu nie jest wymagane dołączanie do uchwał uzasadnienia. Jest to obligatoryjne jedynie w przypadku projektu ustawy. Por. art. 34 Uchwały Regulamin Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. (M.P. 2016 poz. 512)

5 Por.: M.P. 1998 nr 25, poz. 262; M.P. 1999 nr 26, poz. 392.

6 Por.: M.P. 2000 nr 23, poz. 469; M.P. 2001 nr 24, poz. 414; M.P. 2002 nr 34, poz. 532; M.P. 2003 nr 39, poz. 567; M.P. 2005 nr 42, poz. 557.

negatywnie oceniła wykonanie budżetu państwa w konkretnych jego częściach dotyczących: Obrony Narodowej w zakresie Służby Wywiadu Wojskowego, Skarbu Państwa oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego⁷. Zaś w uchwałach przyjętych w roku 2006, 2009 oraz w latach 2012-2015 nieustannie powtarza się formuła nakazująca dysponentom poszczególnych części budżetowych podjęcie działań mających na celu usunięcie nieprawidłowości wskazanych przez Najwyższą Izbę Kontroli lub przedstawionych w opiniach komisji sejmowych⁸. Jak słusznie zatem zauważa doktryna, te szczegółowe uwagi, choć odbiegają od generalnej konkluzji akceptacji wykonania budżetu państwa przez rząd postrzegany w tym kontekście wyłącznie jako kolegialny organ państwa, to w praktyce i ostatecznym rozrachunku mogą mieć istotny i rzeczywisty wpływ dla odpowiedzialności już poszczególnych członków rządu.

Absolutorium jest udzielane Radzie Ministrów za sposób wykonania ustawy budżetowej za dany rok. W przypadku, gdy przez cały okres sprawozdawczy działał tylko jeden gabinet o stałym składzie, który jako jedyny w praktyce realizował uchwalony przez Sejm budżet i w konsekwencji zobligowany był do rozliczenia się z jego realizacji, sprawa jest jasna. Co jednak w sytuacji, gdy w ciągu trwania danego roku budżetowego doszło do zmiany rządu? W przypadku rządów koalicyjnych takie zjawisko przecież nie należy do rzadkości. Zatem czy w sytuacji realizacji budżetu przez różne gabinety również w uchwale w sprawie absolutorium winna znaleźć ta sytuacja odpowiednie odzwierciedlenie? Czy samo sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej powinno rozgraniczać w swojej treści okresy realizacji budżetu przez kolejno następujące po sobie gabinety? Praktyka poszła w kierunku oceny sposobu wykonania ustawy budżetowej bez dokonywania rozróżnień na poszczególne ekipy rządowe. Jest to jedynie rozliczenie Rady Ministrów jako organu za podejmowane działania budżetowe za okres od 1 stycznia do 31 grudnia. Konsekwencją takiego rozwiązania był oczywiście fakt, jak wspomniano, iż również sprawozdanie rządowe w zakresie wykonania budżetu w danym roku nie było składane przez każdy gabinet z osobna, ale

7 Por.: M.P. 2008 nr 56 poz. 502.

8 Por.: M.P. 2015 poz. 671; M.P. 2014 poz. 668; M.P. 2013 poz. 684; M.P. 2012 poz. 569; M.P. 2009 nr 47, poz. 686; M.P. 2006 nr 51, poz. 548.

przez ostatni spośród realizujących daną ustawę budżetową. Możliwa poza tym jest również sytuacja, gdy prawnie zobligowana do złożenia tego sprawozdania będzie Rada Ministrów, która w ogóle nie brała udziału w realizacji danego budżetu. Jednakże w doktrynie możemy napotkać odmienne stanowisko, którego orędownikiem był W. Sokolewicz (Sokolewicz, 1993; podobnie Skrzydło, 1996). Uważa on, iż już sprawozdanie rządu powinno czytelnie rozgraniczać odpowiednie okresy realizacji budżetu, sama zaś uchwała w przedmiocie absolutorium winna jasno wskazywać, że absolutorium dotyczy okresu wykonywania budżetu przez rząd sprawujący obowiązki w czasie jej podejmowania. Należy mieć bowiem na uwadze bezzasadność podejmowania przez Sejm decyzji o udzieleniu bądź odmowie udzielenia absolutorium rządowi już zdymisjonowanemu. Do takiej sytuacji doszło w 1993 r., kiedy to Sejm odmówił udzielenia absolutorium dwóm gabinetom – rządowi J. Olszewskiego i H. Suchockiej – działającym w okresie sprawozdawczym, a w chwili podejmowania tej decyzji przez Izbę żaden z nich już nie funkcjonował. Nie mogły one zatem ponieść z tego tytułu odpowiedzialności politycznej. I tym bardziej podjęta przez Sejm uchwała w przedmiocie absolutorium (tak przyjęcia, jak i jego odmowy) nie powinna zamykać możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej poszczególnych osób wchodzących w skład rządu za dokonane naruszenia prawa przy wykonywaniu ustawy budżetowej. W ten bowiem sposób nadal zachowana zostałaby możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności za niewłaściwą z prawnego punktu widzenia realizację ustawy budżetowej również członków gabinetu już zdymisjonowanego – choć w ich przypadku ograniczałaby się ona z oczywistych względów właśnie tylko do odpowiedzialności prawnej przed Trybunałem Stanu (Kowalska, 2012c).

Sejm, dokonując ostatecznej oceny wykonania przez rząd ustaw finansowych na dany rok budżetowy, kierować się winien przede wszystkim kryterium zachowania przez ten organ dyscypliny budżetowej. Jednakże i samo zagadnienie kryterium, jakim Izba winna się kierować przy ocenie wykonania przez rząd budżetu państwa, w doktrynie budzi dyskusję. Kryterium tej oceny jest przede wszystkim zachowanie dyscypliny budżetowej, tj. stosowanie wymogów prawidłowego (legalnego, celowego, rzetelnego, gospodarnego) wykonania zadań budżetowych. Oprócz biorących pod uwagę szerszy

merytorycznie kontekst działalności Rady Ministrów w zakresie wykonywania budżetu, a tym samym traktujących absolutorium jako formalne pozytywne skwitowanie działań Rady Ministrów w dziedzinie finansów publicznych (co uznaje się za równoznaczne z uznaniem, że rząd dbał o prawidłowość wykonania i działań zgodnie z decyzjami Sejmu) (Banaszak, 2015; Winczorek, 2000), znane są w doktrynie głosy przyjmujące jako wyłączne kryterium oceny – kryterium legalności działalności rządu w omawianym zakresie (Szymt, 1994; 2000; Sokolewicz, 2001; Szeliga, 2003). Według tych drugich procedura tej oceny winna się opierać zatem tylko na badaniu, czy rząd nie naruszył wiążącej go ustawy budżetowej w trakcie jej wykonywania. Obserwując jednak praktykę parlamentarną, również procedurę kontroli wykonania ustawy budżetowej, nie omija jej nadmierne upolitycznienie. Tak jak każda inna procedura parlamentarna, tak i ta każdorazowo przebiega bowiem w określonych warunkach politycznych, które najczęściej mają wydatny wpływ na treść podejmowanych decyzji. Stąd na porządku dziennym w tego rodzaju debatach parlamentarnych przedstawiciele opozycji koncentrują się na ekspanowaniu rządowych zaniechań, braków i błędów w zakresie realizacji budżetu państwa, zaś większość sejmowa, zdając się je bagatelizować, kładzie główny akcent w wystąpieniach swoich przedstawicieli przede wszystkim na celowość i ewentualnie efektywność podejmowanych działań „ich” gabinetu w sferze realizacji finansów państwa. Co oczywiście w naturalny sposób odbija się również na merytoryczności prowadzonego na forum Izby dyskursu w tym zakresie. Trudno zatem założyć, iż skutki kontroli parlamentarnej w przedmiocie poprawnego wykonania przez rząd ustawy budżetowej i powiązanej z tym debaty plenarnej każdorazowo będą przynosić rezultat w postaci jedynie *stricte* merytorycznej tego oceny. Sejm, w przeciwieństwie do organów władzy sądowniczej, nie jest w końcu prawnie zobligowany kierować się w swoich ocennych decyzjach wyłącznie przesłanką zgodności z prawem, stąd jego uchwały należy postrzegać przez ich polityczny wymiar.

Uogólniając zatem zagadnienie podjęcia pozytywnej decyzji w sprawie absolutorium, należy przyjąć, że oznacza to nic innego jak zakończenie postępowania kontrolnego w zakresie wykonania budżetu państwa przez Radę Ministrów i uznanie prawidłowości działalności finansowej rządu przez Sejm (tj. podmiot z natury swej o politycznej

naturze). Przez dłuższy okres udzielenie rządowi absolutorium zazwyczaj utożsamiane było tylko ze stwierdzeniem poprawności dokonanego i przedstawionego Sejmowi przez rząd zamknięcia rachunków państwowych (Rozmaryn, 1951; Weralski, 1984). Obecnie w literaturze przeważające pozostaje natomiast podejście, iż podjęcie przez Sejm decyzji o udzieleniu rządowi absolutorium w związku z wykonaniem ustawy budżetowej za dany rok oznacza tylko, że „w ocenie Sejmu rząd jako całość nie naruszył drastycznie ustawy budżetowej w toku jej realizowania; innymi słowy, że Sejm ocenia wykonanie budżetu jako w zasadzie odpowiadające swojej woli wyrażonej w ustawie” (Sokolewicz, 1993). Z całą pewnością podjęcie przez Izbę pozytywnej decyzji w przedmiocie absolutorium, wyrażając w ten sposób aprobatę działań rządowych w zakresie gospodarki finansowej państwa, wzmacnia jego pozycję polityczną. Oczywiście fakt udzielenia absolutorium nie jest równoznaczny z tym, iż dana Rada Ministrów w niedługim czasie nie może zostać zmuszona do podania się do dymisji w skutek uchwalenia jej wotum nieufności. Udzielenie absolutorium nie oznacza bowiem automatycznie aprobaty dla prowadzonej przez rząd całościowej polityki państwa czy poszczególnych jego członków w ramach ich resortów. Ale już mało zasadne wydaje się, aby Sejm przyczyn odwołania rządu w takiej sytuacji miał poszukiwać właśnie w związku z wykonywaniem przez Radę Ministrów budżetu, skoro zatwierdził już w swojej uchwale rzetelność prowadzonej przez ten rząd polityki finansowej państwa. Zatem podjęcie przez Sejm decyzji o uchwaleniu rządowi absolutorium winno być równoznaczne z uznaniem, iż rząd zrealizował budżet państwa w sposób prawidłowy i nie ma żadnych podstaw w tym zakresie do pociągnięcia go do odpowiedzialności parlamentarnej za naruszenie ustawy budżetowej uchwalonej na dany rok przez Sejm.

Zagadnieniem budzącym w doktrynie pewne kontrowersje pozostaje natomiast problem, czy rzeczywiście udzielenie rządowi absolutorium – instytucji obecnie przypomnijmy o charakterze globalnym – zamyka już ostatecznie drogę pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów realizujących w danym okresie postanowienia ustawy budżetowej, czy też pozostaje ona otwarta. Zasadne wydaje się jednak stanąć na stanowisku, iż pozytywne skwitowanie działalności organu kolegiального nie wyklucza możliwości indywidualnej odpowiedzialności konstytucyjnej poszczególnych członków rządu (podobnie: Gwiżdż, 1994; Sokolewicz 2001; Szeliga,

2003; Juchniewicz, 2014; Banaszak, 2015). A z faktu udzielenia absolutorium Radzie Ministrów może jedynie płynąć domniemanie prawidłowości i legalności indywidualnego ich działania. Rzecz jasna nie istnieje prosta zależność między wszczęciem postępowania przed Trybunałem Stanu a udzieleniem absolutorium. W końcu wszczęcie postępowania w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej następuje jedynie na wniosek uprawnionych podmiotów, a odpowiedzialność konstytucyjna odnosi się jedynie do czynów o charakterze zawinionym i w przeciwieństwie do absolutorium ma wyłącznie charakter indywidualny. Oczywiście w doktrynie możemy się spotkać również z obrońcami tezy, iż udzielenie Radzie Ministrów absolutorium zamyka drogę do odpowiedzialności konstytucyjnej członków rządu, który ten budżet wykonał za czyny związane z przedmiotowym zakresem absolutorium (Winczorek, 1994; Krawczyk, 1994). Przedstawiciele tego nurtu stają bowiem na stanowisku, iż udzielenie absolutorium oznacza uznanie, że rząd, wykonując budżet, nie naruszył wiążącego go w tym zakresie prawa. Zatem udzielenie absolutorium jest równoznaczne z uznaniem legalności działań rządu w tym zakresie, a Sejm, podejmując decyzję, winien uwzględnić właśnie jedynie kryterium legalności. Niedorzeczna zatem, według ich tezy, byłaby sytuacja, gdyby Sejm stawiał w stan oskarżenia przed Trybunał Stanu członka Rady Ministrów za działania, które wcześniej uznał za właściwe w formie udzielenia absolutorium. W tym momencie mielibyśmy ich zadaniem do czynienia z sytuacją, w której z jednej strony Sejm w stosunku do tych samych osób i tych samych czynów raz, udzielając absolutorium, stwierdzałby, iż ustawa nie została naruszona w trakcie wykonywania budżetu państwa, a z drugiej, podejmując decyzje o pociągnięciu tych osób do odpowiedzialności konstytucyjnej, stwierdzałby, że takie naruszenie nastąpiło. Dlatego stanęli oni na stanowisku, iż udzielenie rządowi absolutorium z wykonania budżetu skutkuje zamknięciem drogi do pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu ministrów, którzy wykonywali ten budżet. Zdaniem autorki udzielenie absolutorium nie powinno jednak wykluczać pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej członka rządu, jeżeli zostałyby stwierdzone w tym zakresie naruszenie prawa. Niezmiennie bowiem należy pamiętać, iż w obecnym stanie prawnym Sejm, udzielając absolutorium Radzie Ministrów, czyni to organowi kolegialnemu, a nie poszczególnym jego członkom. Udzielenie

absolutorium ma charakter globalny, tym samym odnosi się do całości kształtu wykonania ustawy budżetowej, nie przesądzając o możliwości negatywnych ocen pojedynczych członków rządu i ich działań podejmowanych w związku z realizowaniem ustawy budżetowej. Ma więc charakter przede wszystkim instytucjonalny, a nie personalnie zindywidualizowany. Zatem w sytuacji wyeliminowania z systemu prawnego instytucji tak zwanego selektywnego (częstkowego) absolutorium, winno to za sobą pociągać jasno postawione i powszechnie przyjęte rozwiązanie, iż udzielenie Radzie Ministrów absolutorium nie zamyka drogi do pociągnięcia poszczególnych członków tego rządu do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu za stwierdzone naruszenia prawa w zakresie realizacji danej ustawy budżetowej. Przyjęcie zaś tezy o wyłączeniu odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członków Rady Ministrów w sytuacji uzyskania przez rząd absolutorium mogłoby wynikać, jak się wydaje, jedynie z wyraźnej regulacji prawnej, której dzisiaj brak. Dodatkowo warto zwrócić uwagę, że sejmowa Komisja Finansów Publicznych, która ma za zadanie sformułowanie wniosku w sprawie udzielenia bądź też nieudzielenia absolutorium, nie jest przygotowana co do zasady do pogłębionego badania wykonania budżetu państwa zgodnie z prawem, działając jedynie w trybie określonym przez regulamin Izby – w przeciwieństwie do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej działającej na podstawie przepisów Kodeksu postępowania karnego. Możliwość wszczęcia postępowania związanego z pociągnięciem do odpowiedzialności konstytucyjnej wydaje się zwłaszcza najzupełniej oczywista, jeżeli ustalone zostają i ujawnione fakty oraz okoliczności, które uprzednio, w toku rozpatrywania sprawy udzielenia absolutorium, nie były znane. Pamiętajmy o fakcie, iż odpowiedzialność konstytucyjna może dotyczyć również osób już niesprawujących urzędu, z którego pełnieniem wiąże się ta forma odpowiedzialności. Dlatego zasadne wydaje się podejście, które wraz z otrzymaniem przez rząd absolutorium nie wykluczałoby możliwości pociągnięcia indywidualnie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członków Rady Ministrów, jeżeli stwierdzone zostanie popełnienie w tym zakresie deliktu konstytucyjnego. Tym bardziej może okazać się to zasadne w przypadku odmowy udzielenia rządowi absolutorium (podobnie: Juchniewicz, 2010; Skrzydło, 1998; Karolczak, 1994; Szepietowska, 1993).

Nawet jednak w tym wariancie sytuacyjnym zagadnienie to wzbudzało wiele kontrowersji. Widoczne to było chociażby na etapie prac nad zgłoszonymi projektami obecnej ustawy zasadniczej. Kilka z wniesionych projektów odnosiło się bowiem bezpośrednio w swojej treści do niniejszego zagadnienia. Tak zwany projekt obywatelski zakładał przykładowo powołanie komisji specjalnej w konsekwencji odmowy udzielenia absolutorium, której zadaniem byłoby w tej sytuacji zweryfikowanie, czy zaistniały przesłanki dające możliwość wszczęcia procedury w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów realizujących ustawę budżetową za dany rok. Podobnie czynił zgłoszony przez Sojusz Lewicy Demokratycznej projekt przyszłej konstytucji. Jednocześnie projekt ów zakładał, iż w sytuacji odwrotnej, tj. udzielenia Radzie Ministrów absolutorium, byłoby to równoznaczne z zamknięciem drogi do egzekucji odpowiedzialności konstytucyjnej za działalność w zakresie i w okresie objętym tym absolutorium. Również w projekcie jednolitym opracowanym przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego znalazła swoje miejsce teza, iż odmowa absolutorium winna pociągać za sobą wszczęcie procedury zmierzającej do wyegzekwowania odpowiedzialności przez Trybunał Stanu. Jego art. 26, ust. 2 stanowił, iż „W wypadku odmowy udzielenia absolutorium Sejm dokonuje oceny, czy występują przesłanki pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa Rady Ministrów lub poszczególnych członków rządu za nieprawidłowości w wykonaniu budżetu” (z jednoczesnym zastrzeżeniem w poprzedzającym to zdanie ustępie, iż w stosunku do członków rządu, któremu zostało udzielone absolutorium, wyłącza się możliwość egzekucji odpowiedzialności konstytucyjnej za działalność w okresie objętym absolutorium). Jednakże w trakcie finalnej dyskusji nad projektem nowej konstytucji stanowiska tego typu zostały poddane krytyce. Zrezygnowano w ostatecznym rozrachunku z powiązania skutków tak udzielenia Radzie Ministrów absolutorium, jak również jego odmowy z odpowiedzialnością konstytucyjną członków danego gabinetu. Przepisy tego rodzaju uznano za zbędne i mogące sprzyjać upolitycznieniu instytucji absolutorium, a także powodujące zacieranie się różnicy między odpowiedzialnością polityczną a konstytucyjną⁹.

⁹ Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, nr XXXII, Warszawa 1996.

Niestety obowiązujące regulacje prawne nie określają precyzyjnie kryteriów kontroli i tym samym ewentualnych przesłanek negatywnej oceny wykonania ustawy budżetowej przez większość sejmową. Należy jednak założyć, iż jedną z nich winna być zawsze legalność rozumiana jako zgodność działań z obowiązującym prawem w ramach realizacji postanowień budżetu państwa. A w takim przypadku, nawet przy założeniu, że nie jest to wyłączone kryterium oceny wykonania ustawy budżetowej, odmowa udzielenia absolutorium winna skłaniać uprawnione podmioty do zastanowienia, czy nie zasadne byłoby wszczęcie procedury w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej, co może być szczególnie ważne ze względu na obecnie obowiązujące regulacje konstytucyjne. Do 1997 r. odmowa udzielenia absolutorium skutkowałą bowiem koniecznością podania się rządu do dymisji (art. 22 ust. 3 Małej Konstytucji). Oczywiście warunkiem koniecznym do zastosowania w praktyce tego przepisu była sytuacja, aby uchwała odmawiająca rządowi absolutorium odnosiła się do gabinetu nadal sprawującego władzę. W przeciwnym razie sprawa pozostawała bezprzedmiotowa (Sokolewicz, 1995). Obecna Konstytucja nie powtarza już w swojej treści unormowania poprzedniczki, iż „w razie nieotrzymania absolutorium Rada Ministrów podaje się do dymisji”. Jak się jednak wydaje, skutkiem odmówienia przez Sejm rządowi aprobaty dla sposobu wykonania budżetu winna być nadal jego dymisja. Negatywna uchwała w sprawie absolutorium zwyczajowo bowiem uznawana jest za odmowę zaufania dla działań rządu. Dla innych oznacza nawet swoistą postać wotum nieufności i dlatego powinna pociągać za sobą odwołanie „niesprawnie” działającego rządu i powołanie go w nowym składzie. Skoro Sejm nie poparł działań rządu z zakresu wykonywania przez niego budżetu, to zgodnie z regułami systemu parlamentarnego konsekwencją takiej negatywnej oceny ze strony Izby winno być jego odwołanie. Samo zaś podejście ustrojodawcy, aby do przepisów konstytucyjnych nie wprowadzać przepisu o treści obligatoryjnie skutkującej dymisją Rady Ministrów, wydaje się, iż można tłumaczyć choćby rygorystycznym wprowadzeniem modelu uchwalania jedynie konstruktywnej postaci wotum nieufności wobec rządu. Zasadne zatem w sytuacji krytycznej oceny przez Sejm prowadzonej przez rząd polityki w zakresie realizacji budżetu, powodującej oczywiste polityczne osłabienie gabinetu, byłoby każdorazowo zwracanie się (zgodnie z art. 160 Konstytucji RP) przez Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o wyrażenie w takiej sytuacji

wotum zaufania (z wzięciem pod uwagę całokształtu prowadzonej polityki państwa), którego udzielenie stawałoby się dopiero przepustką dla rządu do jego dalszego funkcjonowania. Są to jednak tylko postulaty, zaś przepisy konstytucyjne nie nakładają nań takowego obowiązku. Przy obecnym stanie uregulowań prawnych w praktyce może być jednak tylko mowa o politycznej, ale już nie prawnej powinności Prezesa Rady Ministrów do złożenia dymisji swojego gabinetu, którego działania w zakresie realizacji ustawy budżetowej napotkały negatywną ocenę ze strony większości sejmowej. Zatem w praktyce może się okazać, iż jedyną możliwą drogą pociągnięcia do odpowiedzialności za ewentualne naruszenia w procesie realizacji danej ustawy budżetowej pozostanie właśnie ścieżka odpowiedzialności karnokonstytucyjnej przed Trybunałem Stanu członków Rady Ministrów realizujących ów budżet z naruszeniem przyjętej w tym przedmiocie ustawy. Z tego względu zasadne – zdaniem autorki – wydaje się postulować o obowiązkowe powoływanie w sytuacji odmowy udzielenia absolutorium przez Sejm komisji śledczej celem zweryfikowania, czy w trakcie realizacji danej ustawy budżetowej nie doszło do naruszeń prawa przez członków gabinetu, któremu wystawiono „negatywną ocenę” w tym zakresie. Uchwała Sejmu o nieudzieleniu absolutorium nie powinna pozostawać bowiem jako *lex imperfecta* i pusta deklaracja, w ten sposób podważalibyśmy sens parlamentarnej kontroli wykonywania ustawy budżetowej. Ten rodzaj komisji nadzwyczajnej uzasadniony jest przyznaniem jej na mocy odrębnej ustawy¹⁰ możliwości działania zgodnie z regułami Kodeksu postępowania karnego i tym samym dokonania bardziej rzetelnych ustaleń, w jakim zakresie i skali doszło do naruszeń ustawy budżetowej i kto winien ponieść za to odpowiedzialność prawną.

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak, B. (2015). *Prawo konstytucyjne*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Chruściak, R. (1997). Parlament w projektach Konstytucji RP, w dyskusji konstytucyjnej oraz w konfrontacji z pozycją parlamentu

¹⁰ Por.: Ustawa z 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz. U. 1999, nr 35, poz. 331).

- w nowych konstytucjach państw Europy Środkowej i Wschodniej. W: A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 65-99.
- Gwiżdż, A. (1994). Opinia w sprawie znaczenia i skutków prawnych udzielenia przez Sejm rządowi absolutorium. *Przegląd Sejmowy*, 4, 105-106.
- Juchniewicz, J. (2010). *Absolutorium jako realizacja funkcji kontrolnej Sejmu*. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.
- Juchniewicz, J. (2014). Kilka pytań o absolutorium. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 2, 143-154.
- Karolczak, J.M. (1994). Uwagi o formie prawnej absolutorium. *Przegląd Sejmowy*, 4, 152-158.
- Kowalska, M. (2009). Sejmowa odpowiedzialność rządu w świetle konstytucyjnych przepisów okresu transformacji ustrojowej. W: W. Polak, J. Kufel, M. Chechłowska, P. Nowakowski i D. Chrul (red.), *Okrągły Stół – dwadzieścia lat później*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 195-215.
- Kowalska, M. (2012a). Absolutorium. W: B. Dziemidok-Olszewska i W. Sokół (red.), *Encyklopedia politologii. Tom II. Instytucje i systemy polityczne*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer, 19-23.
- Kowalska, M. (2012b). Absolutorium jako przejaw realizacji funkcji kontrolnej Sejmu wobec Rady Ministrów w świetle konstytucyjnych przepisów okresu transformacji ustrojowej. W: A. Stępień-Kuczyńska, M. Potz i M. Słowikowski (red.), *Na gruzach imperium: demokratyczna modernizacja w państwach regionu Europy Środkowej i Wschodniej*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 198-212.
- Kowalska, M. (2012c). Budżet i kontrola jego wykonania w polskich regulacjach prawnych. W: B. Dziemidok-Olszewska, W. Sokół i T. Bichta (red.), *W kręgu nauki o państwie, prawie i polityce. Księga dedykowana Profesorowi Markowi Żmigrodzkiemu*. Lublin: Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wiesi, 109-132.
- Krawczyk, R.P. (1994). Absolutorium parlamentarne – zagadnienia teorii i praktyki. W: M. Domagała (red.), *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga pamiątkowa ku czci prof. Tadeusza Szymczaka*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 110-122.
- Projekty konstytucji 1993-1997*, cz. 1 i cz. 2, (1997), oprac. R. Chruściak. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Rozmaryn, S. (1951). *Polskie prawo państwowe*. Warszawa: PWN.
- Sarnecki, P. (1996). W sprawie postępowania Sejmu wobec sprawozdań z wykonania budżetu oraz udzielania absolutorium. *Przegląd Sejmowy*, 5, 77-83.

- Skrzydło, W. (1996). Instytucja absolutorium w polskim prawie konstytucyjnym. W: *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*. Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego, 433-442.
- Skrzydło, W. (1998). *Ustrój polityczny RP świetle Konstytucji RP z 1997 r.* Kraków: Zakamycze.
- Sokolewicz, W. (1995). Nota do art. 64. W: L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. 1. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1-19.
- Sokolewicz W. (1993). *Odpowiedzialność parlamentarna (votum zaufania, votum nieufności, absolutorium)*. Warszawa: Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz.
- Sokolewicz, W. (2001). Nota do art. 226. W: L. Garlicki (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1-29.
- Szeliga, Z. (2003). *Odpowiedzialność parlamentarzystów, prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Szepietowska, B. (1993). Opinie. *Biuletyn Ekspertyzy i Opinii Prawne*, 4, 85-87.
- Szmyt, A. (1994). Uwagi o formie prawnej absolutorium. *Przegląd Sejmowy*, 4, 152-156.
- Szmyt, A. (2000). O udzielaniu absolutorium. *Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, 3, 91-93.
- Weralski, M. (1984). *Finanse publiczne i prawo finansowe*. Warszawa: PWN.
- Winczorek, P. (1993). *Ustrój państwowy RP*. Warszawa: Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne.
- Winczorek, P. (1994). Opinia w sprawie konsekwencji udzielenia przez Sejm rządowi absolutorium dla odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej przed Trybunałem Stanu Prezesa Rady Ministrów i ministrów z tytułu wykonania ustawy budżetowej. *Przegląd Sejmowy*, 4, 107-112.
- Winczorek, P. (2000). *Komentarz do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa: Liber.

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>