Joanna Juchniewicz¹

Kilka pytań o absolutorium

Słowa kluczowe: absolutorium, Sejm, kontrola, rząd, budżet

Keywords: discharge, budget, Sejm, control, Council of Ministers

Streszczenie

Instytucja absolutorium jest jednym z licznych instrumentów służących Sejmowi w realizowaniu funkcji kontrolnej wobec działalności Rady Ministrów. Jest instytucją o długotrwałym rodowodzie, której początki ściśle wiążą się z kształtowaniem parlamentaryzmu na ziemiach polskich. Waga absolutorium i związanego z nim procesu kontrolnego dostrzegalna jest w jego systematyczności, powtarzalności, ale także w tym, że pozwala wykryć nieprawidłowości, a wypływające z tego faktu wnioski mogą prowadzić do wyeliminowania nieprawidłowości w przyszłym ustawodawstwie budżetowym. Jednak analiza rozwiązań poświęconych instytucji absolutorium w płaszczyźnie normatywnej oraz w drodze oceny praktyki parlamentarnej wskazuje na niedostatki i obciążenia tej instytucji. Są nimi nadmierne upolitycznienie procedury kontrolowania, jak również brak jasnych konsekwencji uchwały, którą Sejm odmawia udzielenia absolutorium Radzie Ministrów.

Summary

A few questions concerning the discharge

The institution of discharge is one of numerous instruments available to the Sejm in order to exercise the control function regarding the activities of the Council of Ministers. It is an institution with historic lineage, whose origins are closely connected with the formation of the parliamentary system on the Polish soil. The importance of the discharge and the control process associated with it is noticeable in its regularity, repeatability, but also in that it enables detection of irregularities. Conclusions drawn from this

¹ Autorka jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

fact may lead to the elimination of such irregularities in the future budget legislation. However, the analysis of solutions devoted to the institution of discharge conducted in the normative plane and by means of the parliamentary practice assessment indicates deficiencies and the encumbrance of this institution, such as the excessive politicization of control procedures, as well as lack of clear consequences arising from resolution through which the Sejm can refuse to grant the Council of Ministers the discharge.

Historia absolutorium swoimi korzeniami sięga początków parlamentaryzmu na ziemiach polskich². Jedną z pierwszych sfer działalności Sejmu było bowiem czuwanie nad sposobem wydatkowania środków pochodzących ze skarbu królewskiego przez odpowiedzialnych za to urzędników. Kwitowanie podskarbach, początkowo prowadzone nieregularnie, z czasem nabierało cech systematyczności. Rozwój struktury organizacyjnej sejmu walnego i procedur sejmowych miał ogromne znaczenie dla instytucji absolutorium, bowiem ciężar prac nad oceną działalności podskarbach, a następnie komisji wielkich i komisji rządowych spoczął na deputacjach sejmowych, do izby zaś należało udzielenie kwitu. W okresie pozostawania ziem polskich pod zaborami w Księstwie Warszawskim, a następnie w Królestwie Polskim zachowana została kontrola rachunków państwowych, jednakże uprawnienia kontrolne zostały przeniesione z organu przedstawicielskiego na specjalnie w tym celu utworzone izby obrachunkowe. Powrót do rozwiązań przypisujących prawo kontrolowania rachunków państwowych Sejmowi nastąpił po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. *Novum* stanowiło włączenie organu kontroli w procedurę kontrolowania wykonania budżetu. Ten wypracowany w okresie dwudziestolecia międzywojennego model kontroli wykonania ustaw budżetowych, w którym Sejm dokonuje kontroli przy czynnym uczestnictwie Najwyższej Izby Kontroli, został przyjęty również w ustawodawstwie powojennym³.

² Więcej czytaj J. Juchniewicz, *Sejmowa kontrola finansowej działalności państwa w latach 1764–1792*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2005, nr 5, s. 129–146; J. Juchniewicz, *Absolutorium jako realizacja funkcji kontrolnej Sejmu*, Olsztyn 2010, s. 17–28.

³ Szerzej na temat kontroli wykonania ustaw budżetowym w okresie 1944–1997: J. Juchniewicz, *Absolutorium...*, s. 55–95.

W świetle konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴ absolutorium jest uchwałą Sejmu oceniającą sposób wykonania ustawy budżetowej przez Radę Ministrów, którego udzielenie oznacza, że Sejm akceptuje sposób wykonania ustawy budżetowej⁵. Jest to instytucja ściśle związana z realizacją funkcji kontrolnej przez Sejm, co mimo braku wyraźnego wskazania przez ustawodawcę konstytucyjnego instrumentów kontroli wynika z jej istoty i jej zakorzenienia w prawie parlamentarnym. Twórcy ustawy zasadniczej ujęli art. 226, poświęcony absolutorium, w rozdziale X – Finanse publiczne, akcentując w ten sposób ścisły związek tego mechanizmu ze sferą finansów publicznych, ale także nakreślając szerszy kontekst kontroli wykonania ustawy budżetowej.

Art. 226 kończy sekwencję przepisów poświęconych procedurze ustawodawczej, której przedmiotem jest ustawa budżetowa. Sekwencję rozpoczynającą się wskazaniem podmiotu uprawnionego do wniesienia projektu ustawy budżetowej, poprzez przepisy wskazujące odrębności w procedurze uchwalania ustawy budżetowej, a kończącą się właśnie kontrolą wykonania ustawy budżetowej. Instytucja absolutorium jest zatem częścią procedury budżetowej, którą można rozumieć jako proces obejmujący cztery etapy: przygotowanie i wniesienie projektu ustawy budżetowej, uchwalenie ustawy budżetowej, wykonanie ustawy budżetowej i kontrola wykonania ustawy budżetowej⁶.

Kontrolę wykonania ustawy budżetowej rozpoczyna złożenie przez Radę Ministrów sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej. Rząd winien to uczynić w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego, co wobec przyjętej koncepcji równoległego do roku kalendarzowego roku budżetowego musi nastąpić najpóźniej ostatniego dnia maja. Norma konstytucyjna wskazująca termin złożenia sprawozdania została powtórzona w ustawie o finansach publicznych, w art. 182 ust. 2⁷. W świetle wskazanego artykułu

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁵ J. Juchniewicz, *Absolutorium...*, s. 115.

⁶ C. Kosikowski, *Tworzenie ustawy budżetowej (ustawy o prowizorium budżetowym) w praktyce stosowania Konstytucji RP*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005, s. 140–141.

⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2013, poz. 855 ze zm.).

obok Sejmu adresatem sprawozdania jest również Najwyższa Izba Kontroli. Ustawa o finansach publicznych precyzuje treści, jakie winny znaleźć się w sprawozdaniu, jak również wskazuje dokumenty, które muszą być do niego dołączone (art. 182 ust. 2 ufp)⁸. Złożenie sprawozdania rozpoczyna bieg 90-dniowego terminu, w jakim Sejm winien dokonać kontroli wykonania ustawy budżetowej i podjąć uchwałę w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów. Przebieg prac w Sejmie określony został w Dziale II, Rozdziale 6 – Postępowanie z projektami ustaw budżetowych i innymi planami finansowymi państwa oraz rozpatrywanie sprawozdań z ich wykonania regulaminu Sejmu⁹. Sprawozdanie – całość – marszałek Sejmu kieruje do Komisji Finansów Publicznych (art. 106 ust. 1a reg. Sejmu), która, tak jak w postępowaniu ustawodawczym, tak i przy kontroli wykonania ustawy budżetowej, pełni rolę wiodącą. Części sprawozdania są przekazywane do rozpatrzenia także właściwym rzeczowo komisjom sejmowym, które następnie przekazują Komisji Finansów Publicznych stanowisko zawierające wnioski i opinie wraz z uzasadnieniem (art. 106 ust. 2 reg. Sejmu).

Jak zostało już wcześniej zasygnalizowane, w pracach nad skontrolowaniem wykonania ustawy budżetowej uczestniczy organ kontroli – Najwyższa Izba Kontroli. Konstytucja nakłada na NIK obowiązek przedstawienia Sejmowi analizy wykonania ustawy budżetowej, która jest materiałem zawierającym wyniki przeprowadzonych przez Izbę kontroli, rodzajem sprawozdania z przeprowadzonych kontroli¹⁰. Regulaminu Sejmu mówi także o przedstawianiu przez NIK Sejmowi uwag do rządowego sprawozdania (art. 106 ust. 4), w praktyce parlamentarnej jednak Izba przedstawia Sejmowi jedynie analizę wykonania ustawy budżetowej i założeń polityki pieniężnej. Również na zasadzie praktyki parlamentarnej ukształtował się zwyczaj uczestniczenia w pra-

⁸ Są to m.in. sprawozdanie o dochodach i wydatkach związanych z zadaniami z zakresu administracji rządowej, realizowanymi przez jednostki samorządu terytorialnego, i innymi zadaniami zleconymi jednostkom samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami, zbiorcza informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, ocena realizacji założeń makroekonomicznych, ocena przebiegu prywatyzacji majątku Skarbu Państwa, informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t. j. M.P. 2012, poz. 32 ze zm.), dalej reg. Sejmu.

¹⁰ Zob. C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004, s. 312–313.

cach komisji przedstawicieli Rady Ministrów oraz przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli. Udzielając odpowiedzi na formułowane przez posłów pytania, wyjaśniając pojawiające się wątpliwości, służą pomocą w rzetelnym skontrolowaniu wszystkich aspektów wykonania ustawy budżetowej. Końcowym efektem prac jest przygotowanie przez Komisję Finansów Publicznych sprawozdania wraz z wnioskiem o przyjęcie lub odrzucenie rządowego sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej oraz z wnioskiem o udzielenie lub odmowę udzielenia absolutorium Radzie Ministrów.

Podjęcie przez Sejm uchwały w przedmiocie absolutorium jest poprzedzone debatą, w której poza sprawozdaniem KFP oraz wnioskiem komisji o udzielenie bądź odmowę udzielenia absolutorium, zaprezentowaniem stanowiska Rady Ministrów oraz stanowiska klubów i kół poselskich, prezes Najwyższej Izby Kontroli przedstawia opinię NIK w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów. Opinia uchwalona przez Kolegium NIK nie ma charakteru wiążącego, a ma jedynie ułatwić posłom podjęcie decyzji¹¹. Jak podkreślał C. Kosikowski, analiza jest dla posłów lekturą nieobowiązkową, a przedstawienie opinii na posiedzeniu Sejmu ma ten walor, że wszyscy posłowie się z konkluzją Izby zapoznają¹².

Zakończeniem procedury absolutoryjnej jest podjęcie przez Sejm uchwały w przedmiocie absolutorium. Konstytucja nie precyzuje w art. 226 większości, jaka jest niezbędna dla udzielenia absolutorium, zastosowanie będzie miała ogólna reguła wyrażona w art. 120 konstytucji, zgodnie z którą Sejm uchwała ustawy i podejmuje uchwały zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że przepis szczególny będzie wymagał innej większości. Uchwalenie absolutorium, tak jak i odmowa udzielenia absolutorium zamykają procedurę absolutoryjną. Przepisy obowiązującej konstytucji nie przewidują bowiem żadnych skutków prawnych wynikających zarówno z udzielenia absolutorium, jak i z negatywnej oceny działalności rządu w sferze wykonania ustawy budżetowej, wyrażonej uchwałą odmawiającą

¹¹ Zdaniem J. Mazura w opinii NIK powinna przedstawić wszystkie merytoryczne przesłanki, którymi Sejm winien się kierować, podejmując uchwałę w przedmiocie absolutorium, *Opinia Najwyższej Izby Kontroli w przedmiocie absolutorium (próba wykładni art. 22 ust. 2 in fine „Małej Konstytucji”)*, [w:] *Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych*, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 185.

¹² C. Kosikowski, *Finanse publiczne...*, s. 148.

Radzie Ministrów udzielania absolutorium. I w tym miejscu można postawić pytanie, czy absolutorium, w obecnym jego kształcie, jest instytucją potrzebną, spełniającą rolę instrumentu kontroli parlamentarnej.

Absolutorium jako instrument kontroli Sejmu nad działalnością Rady Ministrów służy przede wszystkim uzyskaniu informacji o tym, w jaki sposób rząd realizował postanowienia ustawy budżetowej, i dokonaniu oceny tej sfery działalności gabinetu. Wykrycie, a następnie wskazanie błędów, nieprawidłowości w tym zakresie jest niezwykle ważnym aspektem instytucji absolutorium, pozwala bowiem na uniknięcie tych nieprawidłowości w przyszłości. Trzeba bowiem pamiętać, że kontrola wykonania ustawy budżetowej jest etapem procedury budżetowej i nie może być traktowana w oderwaniu zarówno od uprzednich ustaw budżetowych, jak i ustaw na kolejne lata. Dlatego efekty przeprowadzonej przez posłów kontroli powinny nie tylko mieć walor informacyjny, ale winny być wzięte pod uwagę przy uchwalaniu ustawy budżetowej na kolejne lata. Oczywiście wymaga to merytorycznego potraktowania procedury, co w warunkach polskiego Sejmu może być bardzo utrudnione. Podejście posłów do kontrolowania wykonania ustawy budżetowej jest bowiem bardzo upolitycznione. Aspekt merytoryczny można jeszcze dostrzec w pracach komisji, aczkolwiek analiza przebiegu posiedzeń komisji wskazuje, iż rzeczowe argumenty często ustępują pola argumentom o ściśle politycznym zabarwieniu.

Upolitycznienie procedury zdaje się być nie jedyną słabością instytucji, bowiem równie istotnym jest fakt, iż ustrojodawca nie powiązał z uchwałą w przedmiocie absolutorium skutków prawnych. Ani udzielenie absolutorium, ani odmowa jego udzielania nie niosą ze sobą żadnych konsekwencji dla podmiotu odpowiedzialnego za wykonanie ustawy budżetowej – Rady Ministrów. Udzielenie absolutorium można potraktować w kategoriach wzmocnienia pozycji politycznej rządu, którego działalność zostaje pozytywnie oceniona przez Sejm. Jest swoistym wotum zaufania i potwierdzeniem, że działania rządu w zakresie finansów publicznych cieszą się zaufaniem izby¹³.

Ale z tego zaufania nie można, w ocenie autora niniejszych słów, wywodzić zamknięcia drogi zarówno do uruchomienia procedury pociągnięcia do odpowiedzialności politycznej, jak i pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej.

¹³ Zob. także M. Chmaj, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej latach 1991–1997 (I i II kadencji)*. Studium prawnoustrojowe, Warszawa 1999, s. 251.

tucyjnej. Wynika to z faktu, iż absolutorium swoim zakresem podmiotowym obejmuje całą Radę Ministrów¹⁴ – organ o kolegalnych charakterze, działający pod kierownictwem prezesa Rady Ministrów. Zatem nawet w przypadku zastrzeżeń formułowanych pod adresem konkretnych członków rządu odpowiedzialnych za realizację określonych części budżetowych posłowie mogą udzielić absolutorium gabinetowi¹⁵. Można byłoby rozważyć koncepcję, iż uchwała udzielająca absolutorium zamyka drogę do pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej, ale w przypadku absolutorium selektywnego, tzn. absolutorium z wyłączeniem określonych osób. Wtedy posłowie, podejmując decyzję w przedmiocie absolutorium, mogliby wyłączyć spod działania uchwały tych członków Rady Ministrów, których działania w zakresie wykonywania budżetu zostały negatywnie ocenione. Tym samym można byłoby przyjąć, iż ci członkowie rządu, którzy nie zostali wyłączeni spod działania uchwały, nie dopuścili się naruszeń w wykonywaniu ustawy budżetowej lub te naruszenia nie były znaczące, a zatem nie ma podstaw do pociągnięcia ich za tę działalność do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

Odmowa udzielenia absolutorium oznacza, iż Sejm negatywnie ocenił wykonanie ustawy budżetowej. Przyczyny tej negatywnej oceny mogą być różne, bowiem ani konstytucja, ani ustawa o finansach publicznych, ani przepisy regulaminu Sejmu nie określają przesłanek negatywnej oceny, nie wskazują również kryteriów kontroli, które winny być uwzględnione w procesie kontrolowania. O ile w przypadku Najwyższej Izby Kontroli kryteria kontroli są określone w ustawie zasadniczej (legalność, rzetelność,

¹⁴ Absolutorium selektywne – podjęcie uchwały z możliwością wyłączenia określonych członków rządu przewidywał regulamin Sejmu PRL z 1957 r. (tekst jedn. M.P. 1972 Nr 24, poz. 136 ze zm.) i zmieniający go Tymczasowy Regulamin Sejmu PRL z 1986 r. (M.P. Nr 21, poz. 151 ze zm.).

¹⁵ W drodze praktyki parlamentarnej ukształtował się zwyczaj, iż Sejm w uchwale w przedmiocie absolutorium wskazuje dysponentów części budżetowych, których działania ocenia negatywnie bądź, jak miało to miejsce w uchwale udzielającej absolutorium za rok 2012, Sejm zwrócił się do dysponentów części budżetowych o podjęcie działań zmierzających do usunięcia nieprawidłowości wskazanych przez NIK i komisje rozpatrujące sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej; zob. Uchwałę Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 lipca 2013 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2012 r. oraz w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów (M.P. poz. 684).

celowość, gospodarność), to posłowie mogą kierować się dowolnymi kryteriami. Analizując zagadnienie kontroli parlamentarnej, można wskazać, iż Sejm realizując funkcję kontrolną, przede wszystkim kieruje się kryteriami: legalności – zgodności działań z obowiązującym prawem, oraz celowości – które jest kryterium mniej ostrym i koncentruje się na ocenie zgodności prowadzonej przez rząd polityki z polityką postulowaną przez Sejm. Przy kontroli wykonania ustawy budżetowej szczególnej roli nabierają kryteria formułowane przez przedstawicieli nauki, bowiem trzeba sobie zdawać sprawę z tego, że od jasno określonych kryteriów zależy nie tylko przeprowadzenie rzetelnej kontroli, ale możliwość wykorzystania jej wyników w przyszłości. Specyfika ustawy budżetowej nie tylko uwidacznia się w jej przedmiocie – czyli planie dochodów (prognozowanych) i zakładanych wydatków, ale także w jej zakotwiczeniu w sytuacji gospodarczej, która ma wpływ na stan i poziom realizacji zawartych w niej norm. Stąd też zasadnym wydaje się pytanie, czy oceniając wykonanie ustawy budżetowej, należy kierować się jedynie kryterium legalności czy też odnieść się do szerszego kontekstu zjawisk gospodarczych w skali makro- i mikroekonomicznej, jakie wystąpiły w okresie objętym działaniami kontrolnymi¹⁶. Mając na uwadze, iż ustawa o finansach publicznych określając elementy sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej, nakazuje uwzględnić warunki gospodarcze i ekonomiczne występujące w danym roku, należy przychylić się do twierdzenia, iż wykonanie ustawy budżetowej winno być oceniane nie tylko przy zastosowaniu kryterium legalności, ale również w odniesieniu do otoczenia gospodarczego i ekonomicznego, a w takim wypadku kluczowym zdaje się być kryterium celowości¹⁷.

To, jakie kryteria zostały zastosowane, przekłada się na konsekwencje uchwały odmawiającej udzielenia absolutorium Radzie Ministrów. Gdyby bowiem założyć, że kontrola winna być prowadzona jedynie w oparciu o kryterium legalności, można byłoby wywieść, iż odmowa udzielenia absolutorium

¹⁶ Kwestie te poruszał R. Bugaj – Sprawozdanie stenograficzne z 25. Posiedzenia Sejmu I kadencji w 1991 r.

¹⁷ Jak podnosi J. Szymanek, kontrola parlamentarna to przede wszystkim kontrola oceniająca zasadność, a zatem celowość podejmowanych przez egzekutywę działań, *Rola Senatu RP w wykonywaniu kontroli parlamentarnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 1, poz. 23. Zob. także J. Juchniewicz, *Absolutorium...*, s. 193–197.

winna prowadzić do uruchomienia procedur pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej. Jeżeli zaś obok kryterium legalności będą brane pod uwagę inne elementy, szersze, takie jak sytuacja gospodarcza kraju w perspektywie także międzynarodowej, warunki ekonomiczne, nie można byłoby wprost połączyć odmowy absolutorium z odpowiedzialnością konstytucyjną. Kwestia ta była rozpatrywana podczas prac nad konstytucją z 1997 r. W treści dwóch projektów ustawy zasadniczej znalazło się połączenie absolutorium z odpowiedzialnością konstytucyjną. Twórcy rozwiązań konstytucyjnych zawartych w projekcie Sojuszu Lewicy Demokratycznej przewidywali, iż udzielenie absolutorium miało zamykać drogę do pociągnięcia członków Rady Ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu „za działalność w okresie i zakresie objętym absolutorium”. Natomiast w przypadku odmowy udzielenia absolutorium Sejm byłby zobligowany do powołania specjalnej komisji, do której należałaby ocena, czy zachodzą przesłanki pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej. Również projekt obywatelski przewidywał, iż w sytuacji podjęcia przez Sejm uchwały odmawiającej rządowi absolutorium izba musiałaby powołać specjalną komisję do zbadania, czy występują przesłanki pozwalające wszcząć procedurę pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów¹⁸. W pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego postulowano połączenie uchwały o udzielenie absolutorium z wyłączeniem możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu oraz odmowy udzielenia absolutorium z wszczęciem procedury zmierzającej do pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej¹⁹, jednakże zgłaszane propozycje spotkały się z krytyką tak części członków KKZN²⁰, jak i współpracujących z nią ekspertów²¹. Ostatecznie w tekście konstytucji nie tylko nie znalazło się powiązanie uchwały w przedmiocie absolutorium z odpowiedzialnością konstytu-

¹⁸ Teksty projektów, a także przygotowywanych wersji konstytucji w: R. Chruściak, *Projekty konstytucji 1993–1997*, cz. 1 i 2, Warszawa 1997.

¹⁹ Szerzej czytaj: J. Juchniewicz, *Absolutorium...*, s. 229–232.

²⁰ R. Kalisz zwracał uwagę na to, iż połączenie absolutorium i odpowiedzialności konstytucyjnej stanowiłoby pomieszczenie odrębnych reżimów odpowiedzialności – o charakterze politycznym z odpowiedzialnością prawną, *XXXII Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, Warszawa 1996, s. 22–23.

²¹ K. Działocha podkreślał, że odpowiedzialność konstytucyjna wiąże się z precyzyjnym określeniem przesłanek pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej, *XXXII Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, Warszawa 1996, s. 23.

cyjną, ale zrezygnowano z jakiegokolwiek określenia skutków prawnych uchwały odmawiającej absolutorium.

To, że ustawodawca konstytucyjny zrezygnował z powiązania odmowy udzielenia absolutorium z odpowiedzialnością konstytucyjną, należy ocenić pozytywnie. Biorąc pod uwagę odrębny charakter odpowiedzialności związanej ze skontrolowaniem wykonania ustawy budżetowej, jak również wobec kolegialnego charakteru uchwały, automatyzm wszczynania procedury odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu byłby zbyt daleko idącym środkiem. Tym bardziej, że cała procedura podejmowania uchwały w przedmiocie absolutorium jest obciążona grzechem upolitycznienia. A zatem u podstaw uchwały odmawiającej absolutorium mogą znaleźć się argumenty nie do końca merytoryczne, a takie nie mogą być podstawą odpowiedzialności konstytucyjnej.

Nieco inaczej rysuje się kwestia odmowy absolutorium i odpowiedzialności politycznej. Absolutorium nie jest w prostym znaczeniu instrumentem służącym egzekwowaniu odpowiedzialności politycznej, bowiem odmienny jest jego cel – służy kontroli wykonania ustawy budżetowej, natomiast mechanizmy odpowiedzialności politycznej służą odwołaniu rządu, dokonania zmian personalnych w gabinecie. Uchwała Sejmu odmawiająca rządowi absolutorium nie prowadzi do automatycznej dymisji gabinetu. Przesłanki dymisji określa art. 162 konstytucji i katalog ten ma charakter katalogu zamkniętego. Nie można jednak z tego faktu wywodzić twierdzenia, iż absolutorium nie niesie ze sobą żadnych skutków. Uchwała odmawiająca absolutorium może być rozumiana jako odmowa zaufania dla rządu, a rząd, który nie cieszy się zaufaniem większości parlamentarnej, nie powinien dalej działać. Można zatem stwierdzić, że mimo braku prawnego obowiązku Rada Ministrów, której sposób wykonania ustawy budżetowej spotkał się z negatywną oceną większości parlamentarnej, winien podać się sam do dymisji. Odmowa udzielenia absolutorium kreuje polityczny obowiązek dymisji, a nawet można powiedzieć, iż dymisja winna stać się „konwenansem konstytucyjnym”²², naturalnie przy założeniu, że o absolutorium ubiegał się rząd, który w roku budżetowym wykonywał ustawę budżetową. Może się bowiem zdarzyć, że już po zakończeniu

²² M. Chmaj, *Powstawanie i funkcjonowanie rządu w III Rzeczypospolitej w aspekcie prawno-instytucjonalnym*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, red. M. Chmaj, Olsztyn 2006, s. 47.

roku budżetowego, a przed podjęciem uchwały przez Sejm, dojdzie do zmiany gabinetu. W takim przypadku trudno domagać się, by Rada Ministrów, która nie miała nic wspólnego z wykonaniem ustawy budżetowej, ponosiła negatywne konsekwencje za poprzedni gabinet.

Ale nawet w sytuacji niepodania się do dymisji gabinetu, któremu Sejm nie udzielił wotum zaufania, izba ma w dalszym ciągu możliwość doprowadzenia do jego upadku lub odwołania członków Rady Ministrów. Zawsze bowiem istnieje możliwość skorzystania z instytucji wotum nieufności dla członka rządu lub instytucji konstruktywnego wotum nieufności, a wybór instrumentu zależy będzie od tego, czy Sejm uzna, iż cały gabinet jest odpowiedzialny za nieprawidłowości na etapie wykonywania i jako całość powinien ponieść konsekwencje, czy też istnieje możliwość wskazania konkretnych członków Rady Ministrów. Oczywiście trzeba mieć na uwadze, iż obie procedury są obwarowane obostrzeniami (wymagana liczba podpisów pod wnioskiem, większość ustawowej liczby posłów konieczna do wyrażenia wotum nieufności), co w praktyce utrudnia, jeżeli wręcz nie uniemożliwia, doprowadzenie do dymisji.

Czy zatem w świetle poczynionych ustaleń można uznać absolutorium za instytucję potrzebną i spełniającą związane z nią cele? Uznając, iż absolutorium służy skontrolowaniu tego, jak rząd poradził sobie na etapie wykonywania ustawy budżetowej, i pośrednio, poprzez ukazanie nieprawidłowości, prowadzi do tego, by w przyszłości nieprawidłowości te były wyeliminowane, można pozytywnie ocenić znaczenie instytucji, pamiętając wszakże o roli, jaką w całej procedurze spełnia NIK. Bo to przede wszystkim dokumenty opracowane przez Najwyższą Izbę Kontroli pokazują stan realizacji ustawy budżetowej w poprzednim roku, wskazują obszary, gdzie dochodziło do naruszeń zapisanych w ustawie wskaźników. Natomiast absolutorium nie powinno być traktowane jako procedura prowadząca tylnymi drzwiami do dymisji gabinetu²³. Absolutorium jest bez wątpienia ważnym instrumentem kontroli sprawowanej przez przedstawicieli narodu nad rządem, mimo wielu wad, które można wskazać. Mimo pozornej prostoty jest to instytucja rodząca wątpliwości, ale rezygnacja z niej byłaby niczym nieuzasadniona.

²³ Zob. wypowiedź S. Gebethnera, *XXX Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, Warszawa 1996, s. 53.

Literatura

- Chmaj M., *Powstawanie i funkcjonowanie rządu w III Rzeczypospolitej w aspekcie prawno-instytucjonalnym*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, red. M. Chmaj, Olsztyn 2006.
- Chmaj M., *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej latach 1991–1997 (I i II kadencji). Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 1999.
- Chruściak R., *Projekty konstytucji 1993–1997*, cz. 1 i 2, Warszawa 1997.
- Juchniewicz J., *Absolutorium jako realizacja funkcji kontrolnej Sejmu*, Olsztyn 2010.
- Juchniewicz J., *Sejmowa kontrola finansowej działalności państwa w latach 1764–1792*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2005, nr 5.
- Kosikowski C., *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004.
- Kosikowski C., *Tworzenie ustawy budżetowej (ustawy o prowizorium budżetowym) w praktyce stosowania Konstytucji RP*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005.
- Mazur J., *Opinia Najwyższej Izby Kontroli w przedmiocie absolutorium (próba wykładni art. 22 ust. 2 in fine „Małej Konstytucji”)*, [w:] *Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych*, red. M. Kruk, Warszawa 1993.
- Szymanek J., *Rola Senatu RP w wykonywaniu kontroli parlamentarnej*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2004, nr 1.