

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(9)2025 • DOI: 10.17951/ppa.2025.9.79-88

UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ W LUBLINIE

KACPER IWASZEK

kacper.iwaszek@mail.umcs.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0005-6990-327X>

Znaczenie zasady szczegółowości budżetu w procesie kontroli wykonywania budżetu

*The Significance of the Principle of Budget Specificity
in the Process of Budget Execution Control*

Wprowadzenie

Proces kontroli wykonywania budżetu jest operacją przeprowadzaną przez upoważnione w ustawie o finansach publicznych organy państwowe, które w odpowiednim czasie przeprowadzają kontrolę z wykonania budżetu. Ową kontrolę można podzielić na wstępną oraz właściwą, nazywaną również następczą. Podczas jej wykonywania organy kontrolne sprawdzają na podstawie istniejących zasad wykonywania budżetu prawidłowość prowadzonych operacji finansowych. Jedną z nich jest zasada szczegółowości, której postulatem jest „zgrupowanie dochodów, przychodów, wydatków, rozchodów w pewne jednorodne grupy, liczbowo zestawione w sposób szczegółowy, a nie ogólny”¹. Celem tej zasady jest

¹ A. Hanusz, [w:] *Prawo finansowe. Wybrane zagadnienia*, red. A. Hanusz, Warszawa 2022, s. 119.

więc szczegółowe zaplanowanie i późniejsze wydatkowanie środków zaplanowanych w ustawie budżetowej na konkretne cele oraz kontrola ich wykonania.

Mając na uwadze powyższe, należy postawić tezę, że zasada szczegółowości jest jedną z ważniejszych, bez niej bowiem budżet państwa nie może funkcjonować prawidłowo. Niemniej nie ustępuje innym ważnym zasadom. Warto zauważyć rolę omawianej zasady w procesie planowania, wykonywania oraz późniejszej kontroli wykonywania budżetu państwa. Należy również podkreślić, że celem zasady szczegółowości jest szczególne zwrócenie uwagi na zgrupowanie wydatków niż przychodów (których kwoty wynikają z wcześniej przyjętych przez parlament ustaw)².

Celem artykułu jest szczegółowe omówienie i przeanalizowanie procesu kontroli wykonania budżetu z uwzględnieniem zasady szczegółowości. Warto zauważyć, że taką kontrolę przeprowadza się dwukrotnie: w czasie trwania roku budżetowego po pierwszej jego połowie oraz po zakończeniu roku. Obie podlegają nadrzędnej kontroli Sejmu RP, ale przy udziale Najwyższej Izby Kontroli. Tematyka ta stanowi bez wątpienia wyjątkowo interesujące zagadnienie, gdyż rozprawiając o fundamentach funkcjonowania gospodarki państwa – finansach, warto przeanalizować sposób ich rozliczania (kontroli) oraz zasady, według których są one opracowywane (raporty).

Kontrole przeprowadzane przez upoważnione ustawowo organy

Jak już wspomniano, ustawodawca przewidział dwa rodzaje kontroli wykonania budżetu. Obie kontrole wykonywane są przez Sejm RP, ale metody badania są całkowicie różne, zaczynając od czasu kontroli. Kontrola wstępna polega na sprawdzeniu wydatkowania środków z pierwszego półrocza danego okresu budżetowego, natomiast kontrola następcza jest pełnym zbadaniem wykonania budżetu. Między zobowiązanymi do złożenia sprawozdań finansowych istnieją różnice w terminach do złożenia dokumentów oraz miejscach do ich złożenia. Szczegóły każdej z kontroli omówione zostaną w dalszej części artykułu. Do organów posiadających uprawnienia kontrolne względem budżetu zaliczane są: Sejm RP zgodnie z rozdziałem X Konstytucji RP³, Najwyższa Izba Kontroli zgodnie z rozdziałem IX Konstytucji RP oraz Komisja Finansów Publicznych zgodnie z art. 183 u.f.p.⁴. Dodatkową instytucją powołaną przez Komisję Finansów Pu-

² J. Szołno-Koguc, *Zasady gospodarki budżetowej w ujęciu teoretycznym*, Lublin 2005, s. 136.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1530, ze zm.).

blicznych za zgodą Prezydium Sejmu (art. 165 ust. 1 Regulaminu Sejmu)⁵ jest Podkomisja stała do kontroli realizacji budżetu, która zajmuje się okazjonalnie sprawami okołobudżetowymi.

Zgodnie z art. 183 u.f.p. osobą odpowiedzialną za przedstawienie informacji z realizacji budżetu w pierwszym półroczu jest Minister Finansów. Minister przedstawia informację sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu oraz Najwyższej Izbie Kontroli; termin na złożenie dokumentów to 10 września bieżącego roku budżetowego⁶. Jest to kontrola wstępna ze względu na jej charakter, prowadzona (corocznie) w okresie połowy roku budżetowego oraz bez negatywnych konsekwencji w razie nieprzychylnego przyjęcia informacji przez organy, do których jest kierowana. Raport z wykonania budżetu państwa za pierwsze półrocze tworzony jest na podstawie comiesięcznych raportów, nazywanych przez Radę Ministrów operatywnymi⁷, które dostępne są na stronie Ministerstwa Finansów. Sprawozdania stanowią odzwierciedlenie sytuacji finansowej państwa i prowadzone są w okresie „styczeń – kolejny miesiąc”. Na podstawie zgromadzonych danych powstaje dokument zawierający wszystkie informacje finansowe zgromadzone do końca grudnia. Tworząc zestawienie roczne, Rada Ministrów stosuje zasadę szczegółowości, która polega na podziale na dochody i wydatki, te zaś dzielą się na odpowiednie podziałki klasyfikacyjne: części, działy, rozdziały i paragrafy. Warto zwrócić uwagę na to, że art. 183 u.f.p. jest bardzo nieprecyzyjny. Minister Finansów jedynie przedstawia Komisji Sejmowej i Najwyższej Izbie Kontroli informację o przebiegu wykonywania ustawy budżetowej. Należy więc zgodzić się z tezą przyjętą przez A. Borodo, że ustawodawca pozostawił w ustawie lukę prawną⁸. Wspomniana luka tworzy szereg pytań: Co ma wchodzić w skład przedstawionej informacji? Czy informacja zawiera wyłącznie wyliczenia liczbowe, czy również umowy zawarte w pierwszym półroczu, ale przekazane do realizacji i płatności w drugim półroczu, które mogą w istotny sposób zmienić zobowiązania państwa w danym roku budżetowym? Odpowiedzią na te pytania jest dokument przygotowany przez Ministerstwo Finansów⁹. W sprawozdaniu zestawione dane liczbowe w sposób ogólny przedstawiają stan finansów publicznych w miesiącach styczeń–wrzesień. We wskazanych miesiącach prowadzona

⁵ M.A. Kamiński, *Status prawny i praktyka funkcjonowania podkomisji w Sejmie RP*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 4, s. 20.

⁶ T. Augustyniak-Górna, *Budżet państwa, ustawa budżetowa, ustawa o prowizorium budżetowym*, [w:] *Budżet państwa*, Warszawa 2007, s. 50.

⁷ Ministerstwo Finansów, *Sprawozdanie operatywne za I–VIII 2022*, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-miesieczne-2022> (dostęp: 8.12.2024).

⁸ A. Borodo, *Art. 182, 183, [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2021.

⁹ Ministerstwo Finansów, *Szacunkowe dane o wykonaniu budżetu państwa za styczeń–wrzesień 2023 roku*, <https://www.gov.pl/web/finanse/szacunek-2023> (dostęp: 8.12.2024).

jest omawiana kontrola wstępna budżetu państwa. Do obowiązków Ministra Finansów należy również przedstawienie informacji Najwyższej Izbie Kontroli, która na podstawie dokumentów może przygotować swoistą bazę do rocznej kontroli wykonania budżetu. Należy również zwrócić uwagę, że przepisy w ustawie o finansach publicznych z 1998 r.¹⁰ (art. 104) oraz 2005 r.¹¹ (art. 159) praktycznie się nie zmieniły. Można więc wnioskować, że ustawodawca w przedstawianej informacji wymaga jedynie zarysu aktualnej sytuacji finansowej państwa.

Zgodnie z art. 182 u.f.p. wykonanie ustawy budżetowej podlega kontroli Sejmu RP. Kontrola nosi nazwę następczej ze względu na okres jej wykonania – po zakończeniu gospodarowania budżetem za określony rok. Przepisy dotyczące kontroli ustawodawca zawarł również w Konstytucji RP. W jej art. 226 ust. 1 sformułowane zostało zobowiązanie do sprawozdania Sejmowi RP z wykonania budżetu, wraz ze stanem zadłużenia państwa. W ust. 2 natomiast przyznane jest uprawnienie Sejmowi RP do odwołania Rady Ministrów w procesie absolutorium budżetowego. Sejm RP zapoznaje się z opinią Najwyższej Izby Kontroli i od momentu jej przedłożenia ma 90 dni na podjęcie decyzji w sprawie udzielenia lub odmowy udzielenia absolutorium Radzie Ministrów. Skutkiem podjęcia uchwały o udzieleniu absolutorium jest możliwość kontynuowania wykonywania władzy przez Radę Ministrów, natomiast nieudzielenie absolutorium może skutkować dymisją Rady Ministrów. Ustawa o finansach publicznych precyzuje procedurę postępowania przed odpowiednimi organami. Zadaniem Rady Ministrów jest przedstawienie rocznego sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej Sejmowi RP oraz Najwyższej Izbie Kontroli do 31 maja roku następnego. Realizacja zasady szczegółowości w procesie kontroli budżetu państwa ujęta jest właśnie w art. 182 u.f.p. Ustawodawca jasno doprecyzował w czterech punktach konkretne wymagania, co powinno zawierać sprawozdanie Rady Ministrów. Są to: sprawozdania o dochodach i wydatkach administracji rządowej i samorządowej, informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, ocena realizacji scenariusza makroekonomicznego, informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym. Następnie ustawodawca w kolejnych ustępach wskazuje dane, które powinien zawierać dokument przygotowany przez Radę Ministrów. Kolejnym aktem, który zawiera przepisy o sprawozdaniu z wykonania budżetu, jest Regulamin Sejmu, gdzie w art. 108 ustawodawca przedstawia postępowanie przed Komisją Finansów Publicznych. Zgodnie z tym przepisem do udziału w posiedzeniu zaprasza się przedstawicieli komisji sejmowych, których dotyczą poszczególne części budżetu, a końcowy wynik sprawozdania wraz z propozycją głosowania Komisja przedstawia Sejmowi podczas debaty nad udzieleniem

¹⁰ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. 1998, nr 155, poz. 1014).

¹¹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104).

absolutorium Radzie Ministrów. Należy podkreślić, że Sejm podejmuje decyzję w formie uchwały po wysłuchaniu Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, który w sprawozdaniu tej instytucji wnosi o udzielenie lub nieudzielenie absolutorium, o czym można przeczytać w uchwale Kolegium Najwyższej Izby Kontroli¹².

Podczas tworzenia projektu budżetu państwa Rada Ministrów musi stosować się do zasad obowiązujących w ustawodawstwie dotyczącym budżetu. Zasada szczegółowości nakazuje Radzie Ministrów w sposób szczegółowy przygotować budżet oraz sprawozdanie z jego wykonania. W trakcie kontroli przedstawiane są informacje o zamkniętych rachunkach bankowych, dochodach i wydatkach. Celem ustawodawcy było zapewne również uniemożliwienie swobodnego przenoszenia przeznaczanych na określone cele środków finansowych. Zaplanowane wydatki muszą zostać zrealizowane w określonej sumie pieniężnej, zmiana zaś musi odbywać się za odpowiednią zgodą i tylko między określonymi podziałkami zgodnie z art. 171 u.f.p. Tak przyjęte reguły planowania, realizacji i kontroli budżetu utrudniają dowolne przenoszenie kategorii wydatków przez władzę wykonawczą (Radę Ministrów) ze względu na konieczność działania zgodnie z ustaloną ustawą budżetową, bez udziału czynnika dowolności przenoszenia środków finansowych. Wspomniana zasada odnosi się głównie do szczegółowości i podziału wydatków, gdyż dochody państwa regulowane są ustawami, które Sejm RP przyjmuje na przyszły rok. Przepisy w nich zawierają określone kwoty, jakie państwo osiągnie z poszczególnych grup wpływów do budżetu (podatek PIT, podatek CIT, akcyza, dywidendy, cło, wpłaty z jednostek samorządu terytorialnego oraz budżetu europejskiego).

Skutki przeprowadzonych kontroli ze szczególnym uwzględnieniem zasady szczegółowości w procesie kontroli wykonania budżetu

Skutkiem kontroli wstępnej jest przekazanie Sejmowi RP – za pośrednictwem Komisji Finansów Publicznych – oraz osobno Najwyższej Izbie Kontroli informacji o prawidłowości wykonywania budżetu za pierwsze półrocze. Sejm ma 90 dni na zapoznanie się z wynikami kontroli Najwyższej Izby Kontroli oraz na podjęcie uchwały w przedmiocie absolutorium Rady Ministrów. W odróżnieniu od innych systemów krajowych (np. we Francji absolutorium udziela się w formie ustawy)¹³ Polska posiada liberalne przepisy w tej kwestii, ponieważ uchwała podjęta przez

¹² Uchwała Najwyższej Izby Kontroli z dnia 7 czerwca 2023 r. w sprawie opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za rok 2022, Załącznik do druku sejmowego nr 3371, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/601C13FC7C60B00DC12589CF00369630/%24File/3371-001.pdf> (dostęp: 8.12.2024).

¹³ A. Borodo, *Art. 182, 183...*

Sejm musi posiadać poparcie zwykłej większości głosów. Należy również wskazać, że odpowiedzialność Rady Ministrów ma charakter polityczny przed Sejmem RP oraz charakter konstytucyjny przed Trybunałem Stanu¹⁴. Zgodnie z art. 198 Konstytucji za przestępstwa popełnione w ramach objętego stanowiska odpowiedzialność ponosi minister jako dysponent poszczególnej części budżetowej. Należy podkreślić, że ta odpowiedzialność ma charakter indywidualny, dotyczy każdego członka Rady Ministrów osobno.

Dokładniejszym podsumowaniem roku budżetowego jest sprawozdanie przygotowane przez Radę Ministrów oraz raport przygotowany przez Najwyższą Izbę Kontroli w ramach następcej kontroli budżetowej. Prezes Rady Ministrów (lub upoważniony Minister Finansów) oraz Prezes Najwyższej Izby Kontroli przedstawiają je na plenarnym posiedzeniu Sejmu RP, a efektem zaakceptowania wykonania budżetu lub jego niezaakceptowania jest uchwała Sejmu RP w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów¹⁵. Posłowie zwykłą większością głosów przyjmują sprawozdanie z wykonania budżetu w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia oraz udzielają absolutorium Radzie Ministrów za ten sam okres. Dodatkowo Sejm RP może w kolejnych punktach wymienić nieprawidłowości powstałe w sprawozdaniu z budżetu. Sejm RP może wezwać poszczególnych dysponentów części budżetowych do usunięcia błędów wykazanych w raporcie Najwyższej Izby Kontroli. Warto w tym miejscu wspomnieć, że sprawozdanie przygotowane przez Radę Ministrów powstaje w związku z istnieniem zasady szczegółowości. Dzięki tej zasadzie posłowie udzielają absolutorium dla rządu, ale również każdy obywatel może przeanalizować budżet państwa, gdyż jest on publikowany na stronie Ministerstwa Finansów. Liczący rokrocznie dwa tysiące stron dokument¹⁶ powinien być przygotowany bardzo starannie celem wykazania wszystkich dochodów i wydatków państwa. Jest to bardzo szczegółowy dokument. Podzielone w nim dochody i rozchody zgodnie z ustawą przyporządkowane są do odpowiednich części, działów i rozdziałów oraz paragrafów.

W procesie kontroli budżetu państwa Najwyższa Izba Kontroli bada zgodność zarówno z zasadą szczegółowości, jak i z zasadą zupełności. W podobny sposób odnosi się ona do budżetu państwa, ale jej założeniem jest zestawienie

¹⁴ B. Woźniak, *Współczesne finanse publiczne*, Warszawa 2015, s. 118.

¹⁵ Uchwała Sejmu RP z dnia 13 lipca 2023 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2022 r. oraz w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów (M.P. 2023, poz. 730).

¹⁶ Ministerstwo Finansów, Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r., <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2022-rok> (dostęp: 8.12.2024); Ministerstwo Finansów, Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r., <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2023-rok> (dostęp: 8.12.2024).

w budżecie wszystkich wydatków prognozowanych, a później poniesionych przez państwo. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że część wydatków dokonywana jest przez jednostki budżetowe i pozabudżetowe, jak np. Bank Gospodarstwa Krajowego¹⁷. Jak zauważyła Najwyższa Izba Kontroli, w przypadku zmiany planu finansowego funduszu prowadzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego pomijana jest sejmowa Komisja Finansów Publicznych, a decyzję podejmuje dysponent środków, czyli właściwy minister. To zjawisko może prowadzić do dowolnych zmian wprowadzanych przez poszczególnych dysponentów. W przypadku funduszy prowadzonych na rachunkach państwowych przed zmianami należy najpierw uzyskać zgodę Ministra Finansów wraz z pozytywną opinią Komisji Finansów Publicznych.

Zakończenie

Analizując aktualny stan prawny (w aspekcie przeprowadzenia samej kontroli), należy wskazać, że kontrola wstępna nie pozwala na całkowite zapoznanie się wskazanych w ustawie organów z aktualnym stanem budżetu państwa. Dopiero kontrola następcza (inaczej nazywana właściwą) wykonania budżetu państwa pozwala na pełny i szczegółowy wgląd w finanse państwa w poprzednim roku budżetowym. Warto również zwrócić uwagę na niewielki wpływ Najwyższej Izby Kontroli, w szczególności na brak możliwości nakładania kar czy sankcji podczas procesu badania budżetu w przypadku stwierdzenia błędów. Najwyższa Izba Kontroli jest organem kontroli, a nie nadzoru, więc jako wyspecjalizowana jednostka sprawdza pod względem zgodności z prawem decyzje podejmowane przez inne państwowe organy. Zgodnie z wcześniej przytoczonymi raportami organ ten wyraża jedynie kolegialnie przyjętą uchwałę, w której aprobuje lub nie politykę budżetową państwa. Raport jest tylko przedmiotem wysłuchania i ewentualnej debaty na posiedzeniu plenarnym Sejmu RP, a sam proces jest opiniodawczy. W przypadku jakichkolwiek błędów Najwyższa Izba Kontroli ma możliwość przedstawienia ich w trakcie trwania debaty na temat udzielenia absolutorium oraz – co warto zaznaczyć – złożenia na podstawie wniosków pokontrolnych zawiadomienia do prokuratury w sprawie naruszenia choćby jednej z zasad wymienionych w art. 5 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸. W tym artykule ustawodawca zawarł zasady: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności kontrolowanego podmiotu (organu) lub przedmiotu (ustawy budżetowej). Skła-

¹⁷ https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kbf~p_24_001_202404091009501712650190~id8~01,typ,kj.pdf (dostęp: 23.03.2025).

¹⁸ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz.U. 2022, poz. 623).

dane przez Najwyższą Izbę Kontroli zawiadomienia do prokuratury zazwyczaj dotyczą przekroczenia zasady gospodarności środków publicznych państwa¹⁹. Analizując proces przygotowania oraz kontroli budżetu państwa, warto zwrócić uwagę, że realizacja zasady szczegółowości jest jak najbardziej pełna. Zasada ta postuluje grupowanie dochodów i wydatków państwa według specjalnie przygotowanych kryteriów. Zgodnie z tymi założeniami każde sprawozdanie przygotowane do kontroli – zarówno wstępnej, jak i następnej – powinno posiadać zgrupowane dochody oraz wydatki podzielone na odpowiednie podziałki.

Postulatem, który wynika z przeprowadzonej analizy obecnego stanu prawnego, jest wprowadzenie większego znaczenia kontroli przeprowadzanej przez Najwyższą Izbę Kontroli. Jej raport jest jedynie przedstawiany przez Prezesa, natomiast to, jaką decyzję podejmą posłowie, zależy głównie od większości, jaka ukształtowała się w Sejmie oraz od wprowadzonej dyscypliny partyjnej podczas głosowania nad udzieleniem absolutorium²⁰. Ustawodawca powinien również zastanowić się nad zmianą art. 183 u.f.p., który według doktryny jest niedoprecyzowany²¹. W proponowanym nowym brzmieniu tego artykułu powinno znaleźć się sformułowanie o dokładnych wymaganiach względem Ministra Finansów (aktualnie jest to jedynie informacja). Jednym z nich może być wymóg przedstawienia wartości brutto aktualnie zawartych umów przez jednostki budżetowe, ale z realizacją i płatnością w drugim półroczu. Ta informacja pozwoli na wgląd sejmowej Komisji Finansów Publicznych w realną aktualną sytuację budżetową. W aspekcie omawianej zasady raport z kontroli wstępnej także powinien dążyć do większej szczegółowości oraz grupowania wydatków w poszczególne działy i rozdziały. Postulatem zgłaszanym przez pracowników Najwyższej Izby Kontroli są też terminy, z którymi jako zatrudnieni w instytucji zobowiązanej do kontroli wykonania budżetu muszą się mierzyć, aby przedstawić wyniki kontroli Sejmowi RP²². Ponadto warto odnotować, że działanie Najwyższej Izby Kontroli w procesie kontroli budżetu państwa daje możliwość składania zawiadomień do prokuratury o wykazanych nieprawidłowościach w przedstawionym sprawozdaniu z wykonania budżetu.

Podsumowując, proces kontroli wykonania budżetu państwa jest dwuetapowy, przy czym każdy z tych etapów toczy się według innych przepisów oraz innej

¹⁹ Zawiadomienia Najwyższej Izby Kontroli do Prokuratury, 2020–2023, <https://www.nik.gov.pl/tagi/zawiadomienie+o+pope%C5%82nieniu+przest%C4%99pstwa.html?find=zawiadomienie%2Bo%2Bpope%25C5%2582nieniu%2Bprzest%25C4%2599pstwa&p=p&findMini=Szukaj&t=tag> (dostęp: 8.12.2024).

²⁰ M. Durczyńska, *Art. 182*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, Warszawa 2014.

²¹ A. Borodo, *Art. 182, 183...*

²² W. Misiąg, *Kontrola budżetowa Najwyższej Izby Kontroli – ewolucja metod badania dochodów i wydatków publicznych*, „Kontrola Państwowa” 2019, vol. 64(1), s. 68.

ścieżki. Można założyć, że kontrola następcza, wykonywana po zakończeniu roku budżetowego, jest znacznie ważniejsza od tej wykonywanej po pierwszym półroczu. Celem kontroli wstępnej jest informacja dla Sejmu RP przekazywana poprzez sejmową Komisję Finansów Publicznych o dotychczasowym gospodarowaniu budżetem przez Radę Ministrów oraz o jego zgodności z uchwaloną rok wcześniej ustawą budżetową. Druga z kontroli jest w pełni usystematyzowana w prawie, określono bowiem jej terminy oraz sprecyzowano wymagania względem Rady Ministrów. Skutkiem jej przeprowadzenia jest głosowanie nad udzieleniem absolutorium dla rządu na kolejny rok. Ustawodawca w sposób prawidłowy skonstruował przepisy kontroli następczej, ale konstrukcja prawna kontroli wstępnej zdaniem prawników i ekonomistów powinna ulec zmianie.

Zasada szczegółowości budżetu państwa jest niezwykle istotna w procesie tworzenia, wydatkowania oraz kontroli budżetu państwa. Zasada ta – jak już wspomniano – jest kluczowa w procesie kontroli wydatków państwa, a istota jej funkcjonowania spełnia cel, do jakiego została wprowadzona do ustawy. Zgodnie z celem ustawodawcy szczegółowość polega na zgrupowaniu środków oraz na niemożności dobrowolnego przenoszenia wydatków zaplanowanych w uchwalonej ustawie budżetowej²³. Założeniem szczegółowości w procesie kontroli jest sprawdzenie, czy środki były wydatkowane w odpowiedni sposób, stosownie do grup, na które je podzielono w uchwalonej rok wcześniej ustawie budżetowej. Instytucjami, którym prawo przyznaje w tej kwestii możliwość działania, są Sejm poprzez sejmową Komisję Finansów Publicznych oraz Najwyższa Izba Kontroli.

Bibliografia

- Augustyniak-Górna T., *Budżet państwa, ustawa budżetowa, ustawa o prowizorium budżetowym*, [w:] *Budżet państwa*, Warszawa 2007.
- Borodo A., Art. 182, 183, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2021.
- Borodo A., *Procedury prawne w zakresie wydatków budżetu państwa (procedury wydatkowe)*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, vol. 4(1), DOI: <https://doi.org/10.12775/PBPS.2016.001>.
- Durczyńska M., Art. 182, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, Warszawa 2014.
- Hanusz A., [w:] *Prawo finansowe. Wybrane zagadnienia*, red. A. Hanusz, Warszawa 2022.
- Kamiński M.A., *Status prawny i praktyka funkcjonowania podkomisji w Sejmie RP*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 4.

²³ A. Borodo, *Procedury prawne w zakresie wydatków budżetu państwa (procedury wydatkowe)*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, vol. 4(1), s. 20.

Misiąg W., *Kontrole budżetowe Najwyższej Izby Kontroli – ewolucja metod badania dochodów i wydatków publicznych*, „Kontrola Państwowa” 2019, vol. 64(1).

Szołno-Koguc J., *Zasady gospodarki budżetowej w ujęciu teoretycznym*, Lublin 2005.

Woźniak B., *Współczesne finanse publiczne*, Warszawa 2015.

Abstract: The Constitution of the Republic of Poland provides for the management of state finances based on the state budget, or, in the event it is not adopted, on a provisional budget. The execution of this budget is controlled by various state institutions. Two primary types of control must be distinguished: preliminary control during the fiscal year and subsequent control after the closure of bank accounts. The article outlines the legal foundations for the operations of relevant bodies in these types of control. The institutions specified in the laws include the Supreme Audit Office, the Sejm and the Public Finance Committee. Additionally, the law grants the possibility of appointing ad hoc bodies for budget control, such as subcommittees.

Keywords: financial law; state budget; budget control; Supreme Audit Office

Abstrakt: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej przewiduje prowadzenie gospodarki finansowej państwa na podstawie budżetu państwa, a w razie nieuchwalenia go – na podstawie prowizorium. Wykonanie tego budżetu jest kontrolowane przez wiele instytucji państwowych. Należy rozróżnić dwie podstawowe kontrole: w trakcie roku (wstępną) oraz po zamknięciu rachunków bankowych (następczą). W artykule przedstawiono przepisy prawne do działania odpowiednich organów w tych typach kontroli. Organami wymienionymi w ustawach są: Najwyższa Izba Kontroli, Sejm oraz Komisja Finansów Publicznych. Ustawa przyznaje również możliwość powoływania innych epizodycznych organów do kontroli budżetowej, jak np. podkomisje.

Słowa kluczowe: prawo finansowe; budżet państwa; kontrola budżetowa; Najwyższa Izba Kontroli