

Urszula K. Zawadzka-Pąk

Uniwersytet w Białymstoku

u.zawadzka@uwb.edu.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3774-4295>

Zasada rzetelności we francuskim prawie budżetowym

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2025.025>

1. Wprowadzenie

Zasady budżetowe mogą być ujmowane w dwóch podstawowych znaczeniach. Po pierwsze, jako zasady wyznaczające treść budżetu państwa i procedury budżetowej podlegającej ujęciu normatywnemu, a po drugie, jako zasady określające sposób realizacji budżetu państwa w ustalonej prawnie procedurze budżetowej¹. We francuskiej doktrynie panuje powszechna zgoda² co do katalogu

¹ G. Kuca, U.K. Zawadzka-Pąk, *Istota, funkcje i naruszenia budżetowej zasady powszechności*, „Państwo i Prawo” 2024, nr 5, s. 25.

² Inaczej sytuacja przedstawia się w Polsce, gdzie poszczególni autorzy formułują własne, niekiedy istotnie różne katalogi zasad budżetowych. Najobszerniejszy katalog zasad budżetowych prezentowanych w polskiej doktrynie zawiera opracowanie przygotowane przez H. Dzwonkowskiego, które zawiera dziewięć zasad budżetowych: zupełność (powszechność), równowagę budżetową, jedność, jawność, szczegółowość, jasność (przejrzystość), roczność, uprzedniość, równy dostęp do środków publicznych (H. Dzwonkowski, w: *Prawo finansowe*, red. H. Dzwonkowski, J. Gliniecka, Warszawa 2013, s. 76–81). Z kolei najwięszy katalog zasad budżetowych został zaproponowany przez E. Chojnę-Duch i obejmuje cztery zasady: jedność, zupełność (powszechność), równowagę i szczegółowość (E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2007, s. 82–83).

zasad budżetowych, do których zalicza się roczność (fr. *l'annualité*), jedność (fr. *l'unité*), powszechność (fr. *l'universalité*), szczególność (fr. *la spécialité*) oraz rzetelność (fr. *la sincérité*). Przy czym, co potwierdza orzecznictwo Rady Konstytucyjnej³, pierwsze cztery są tradycyjnymi, „fundamentalnymi” zasadami francuskiego prawa budżetowego, zasada rzetelności zaś jest nowszym pojęciem i opiera się na założeniu, że rzetelność prognoz budżetowych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, warunkuje przestrzeganie zasady zgody na podatek, zapisanej w art. 14 Deklaracji praw człowieka i obywatela z 1789 r. Jej nieprzestrzeganie może zatem stanowić podstawę do zakwestionowania ustawy finansowej⁴, będącej, w pewnym przybliżeniu, odpowiednikiem polskiej ustawy budżetowej. Ustawy finansowe (fr. *les lois de finances*), podobnie jak w przypadku Polski, zawierają podstawowy plan finansowy państwa, tj. budżet, ale również, inaczej niż w Polsce, postanowienia zmieniające inne ustawy, w szczególności ustawy podatkowe⁵. Ponadto we francuskim porządku prawnym istnieją ustawy o programowaniu finansów publicznych (fr. *les lois de programmation des finances publiques*)⁶.

Celem artykułu jest wyjaśnienie istoty i podstaw prawnych zasady rzetelności (fr. *le principe de sincérité*). Zgodnie z przyjętą hipotezą badawczą wywodząca się z prawa prywatnego zasada rzetelności odgrywa obecnie ważną rolę we francuskim prawie

³ *Le principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale. Les documents de travail du Sénat, „Série études juridiques”* 2006, nr 1, s. 7.

⁴ Ibidem.

⁵ We francuskim porządku prawnym istnieją trzy rodzaje ustaw finansowych: ustawy finansowe roczne (fr. *lois de finances initiales*), ustawy finansowe zmieniające (fr. *les lois de finances rectificatives*) oraz ustawy dotyczące wyników zarządzania i zatwierdzania sprawozdań finansowych na dany rok (fr. *les lois relatives aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année*). Ta ostatnia kategoria ustaw przed 2021 r. miała charakter ustaw finansowych zatwierdzających (fr. *les lois de règlement*).

⁶ Zgodnie z art. 34 Konstytucji Republiki Francuskiej „ustawy o programowaniu określają cele działania państwa. Wieloletnie kierunki finansów publicznych są definiowane w ustawach o programowaniu. Wpisują się one w cel równowagi rachunków administracji publicznej. Postanowienia niniejszego artykułu mogą zostać doprecyzowane i uzupełnione przez ustawę organiczną”.

budżetowym. Dążąc do realizacji powyższego celu badawczego i weryfikacji hipotezy, wykorzystano metodę dogmatyczną, której istotą jest ustalenie treści obowiązującego prawa, jego analiza, wykładnia i egzegeza⁷. W tym celu przeanalizowano zarówno treść samego prawa Republiki Francuskiej, jak i poglądy doktryny oraz orzecznictwo francuskiej Rady Konstytucyjnej (fr. *le Conseil Constitutionnel*) będącej odpowiednikiem polskiego Trybunału Konstytucyjnego, a także raporty Trybunału Obrachunkowego (fr. *la Cour des comptes*) będącego odpowiednikiem Najwyższej Izby Kontroli w Polsce.

2. Kwestie terminologiczne

O ile budżetowe zasady roczności, jedności, powszechności i szczególności nie są obce polskiemu porządkowi prawnemu i doczekały się w polskiej doktrynie relatywnie wielu opracowań, o tyle zupełnie inaczej jest w przypadku zasady rzetelności, na temat której nie istnieje żadne kompleksowe opracowanie naukowe w języku polskim. Jedynie bardzo pobieżnie wspomniano o niej przy okazji omawiania zagadnień francuskiego budżetu zadaniowego, jako że jest to zasada, którą wprowadzono, by wesprzeć wdrażanie tego instrumentu zarządzania finansami publicznymi⁸.

Pragnąc wypełnić tę lukę w piśmiennictwie, należy zacząć od wyboru właściwego terminu językowego. Francuski termin *sincérité* można tłumaczyć jako rzetelność, prawdziwość, autentyczność, uczciwość czy szczerowość⁹. Zważywszy na treść przedmiotowej zasady, o czym szerzej poniżej, termin *principe de sincérité* będzie tłumaczony jako „zasada rzetelności”, jak zasygnalizowano w tytule niniejszego opracowania i we wprowadzeniu, choć istnieją również pewne argumenty za wyborem terminu „zasada prawdziwości”.

⁷ K. Opałek, *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962, s. 61.

⁸ U.K. Zawadzka-Pąk, *Konstrukcja prawna, wdrażanie i realizacja budżetu zadaniowego we Francji i w Polsce*, Kraków–Legionowo 2014, s. 36.

⁹ Słownik – *Trésor de la Langue Française informatisé*, www.atilf.atilf.fr (dostęp: 26.12.2025 r.).

W pierwszej kolejności przyjrzyjmy się zatem definicjom terminów „rzetelność” i „prawdziwość”. Słownikowo termin „rzetelność” w pierwszym znaczeniu to „uczciwość, sumienność, solidność”, a w drugim znaczeniu – „prawdziwość, autentyczność”¹⁰. Z kolei „prawdziwość”¹¹ oznacza „zgodność z rzeczywistością, bycie prawdziwym; cechę tego, co jest prawdziwe, zgodne z prawdą”. Jako że w definicji „prawdziwości” znajduje się m.in. odniesienie do terminu „prawda”, przeanalizujmy również jego definicje. Otóż w pierwszym znaczeniu „prawda” to „zgodność z rzeczywistością treści słów, interpretacja faktów zgodna z realiami, odpowiadająca obiektywnej rzeczywistości”, w drugim znaczeniu – „to, co rzeczywiście jest, istnieje lub było; obiektywna rzeczywistość”, a w trzecim – „zasada, teza dowiedziona naukowo lub wynikająca z doświadczenia, uważana powszechnie za niepodważalną”¹². Zakres pojęciowy terminów „rzetelność” i „prawdziwość” częściowo się zatem pokrywa, jako że „rzetelność” to również „prawda” i „prawdziwość”.

Pomocna we właściwym wyborze terminologicznym jest także terminologia stosowana w UE, w której obowiązuje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.U. UE L z 26.09.2024). Jego art. 6 przewiduje istnienie zasad budżetowych obowiązujących w trakcie uchwalania i wykonywania budżetu, do których zaliczono: jedność, rzetelność budżetową, jednoroczność, równowagę, uniwersalność, specyfikację, przejrzystość, zasadę jednostki rozliczeniowej oraz zasadę należytego zarządzania finansami. Co prawda w wersji angielskiej ekwiwalentem „zasady rzetelności” jest *budgetary accuracy*, co można przetłumaczyć jako „zasada dokładności”. Z kolei w wersji francuskiej zastosowanym ekwiwalentem jest *principe de vérité*, co dosłownie należy przetłumaczyć jako „zasada prawdziwości”.

¹⁰ Wielki słownik języka polskiego PWN, t. 4, Warszawa 2018, s. 269.

¹¹ Wielki słownik języka polskiego PWN, t. 3, Warszawa 2018, s. 905.

¹² Ibidem, s. 904.

Uzasadnieniem opowiedzenia się za terminem „zasada rzetelności” jest fakt, że nawet rzetelnie przygotowane prognozy i sprawozdania nie muszą być prawdziwe, tj. zgodne z rzeczywistością (ze stanem faktycznym). Jednakże, jak stwierdza C. Delon-Desmoulin, różnica między *sincérité budgétaire* a *vérité budgétaire* jest subtelna, gdyż zasady te mają ten sam cel: zapewnić zgodność z rzeczywistością i wiarygodność danych. Można zadać pytanie, dlaczego w prawie UE zastosowano termin *vérité*, nie zaś *sincérité*. Jako uzasadnienie wskazuje się fakt, że ta zasada zaczęła kształtować się w kręgach UE w 1999 r. w okresie niemieckiej prezydencji, a w niemieckim prawie budżetowym jest mowa o zasadzie rzetelności (niem. *Haushaltswahrheit*)¹³. Nieco zaskakujący jest jednak to, że po dokonaniu tych wstępnych wyjaśnień przytoczonych powyżej wspomniany autor, omawiając unijną *principe de vérité*, posługuje się już terminem *principe de sincérité*, wskazuje bowiem, że to *de facto* ta zasada obowiązuje w prawie unijnym¹⁴.

Podjmując decyzję terminologiczną, wzięto również pod uwagę fakt, że rzetelność dotyczy procesu przygotowywania danych, planów finansowych (budżetów) i sprawozdań, natomiast prawdziwość odnosi się do samej treści, a zatem skutku (rezultatu). Byłby to argument przemawiający za zastosowaniem terminu „zasada prawdziwości”. O ile jednak można zgodzić się z tym, że zarówno dane makroekonomiczne, na których opiera się przygotowanie budżetu, mogą (i powinny) być prawdziwe – przy czym opracowanie prawdziwych danych wymaga dobrej umiejętności przewidywania – jak i raporty (sprawozdania) również mogą być prawdziwe, a zatem wiernie odzwierciedlać stan wykonanych dochodów i wydatków, o tyle trudno znaleźć odpowiedź na pytanie, co miałyby znaczyć „prawdziwy budżet”. Opowiadając się za terminem „zasada rzetelności”, nawiązano do tego, że zarówno prognozy makroekonomiczne, budżet, jak i informacja o jego wykonaniu mogą (i powinny) być wykonane rzetelnie.

¹³ C. Delon-Desmoulin, *La sincérité en droit budgétaire de l'Union européenne: à la recherche de la vérité budgétaire*, „Revue Française de Finances Publiques” 2010, vol. 111, s. 76.

¹⁴ Ibidem, s. 75–83.

3. Geneza zasady rzetelności we francuskim prawie budżetowym

Terminy „rzetelny”, „rzetelność” nie są nowością we francuskiej publicznej terminologii finansowej. Funkcjonowały one jeszcze w pismach sprzed rewolucji francuskiej z 1789 r. oraz w pismach wielkich postaci doktryny finansowej XIX i pierwszej połowy XX w., takich jak: E. Allix, G. Jèze, H. Laufenburger, P. Leroy-Beaulieu, baron Louis, L. Say, R. Stourm, L. Trotabas¹⁵.

Sięgając do korzeni zasady rzetelności, należy stwierdzić, że jest ona klasyczną zasadą księgowości ogólnej, nie jest natomiast właściwa finansom państwowym, wywodzi się bowiem z prawa spółek i jest od dawna stosowana w odniesieniu do francuskiego lokalnego prawa finansowego, przedsiębiorstw publicznych i instytucji ubezpieczeń społecznych¹⁶.

Francuski ustawodawca po raz pierwszy użył terminu „rzetelność” w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 1982 r.¹⁷, który obecnie znajduje się w art. L. 1612-4 ogólnego kodeksu samorządu terytorialnego¹⁸. Artykuł 8 ust. 1., w ówczesnym brzmieniu, przewidywał m.in., by „dochody i wydatki j.s.t. były oceniane w rzetelny sposób”¹⁹. Następnie art. 7 ustawy z dnia 22 czerwca 1994 r. o przepisach budżetowych i księgowych dotyczących samorządów lokalnych²⁰ przewidywał, że wykonany deficyt jednostek samorządu terytorialnego powinien być oceniany „po weryfikacji rzetelności zaksięgowanych dochodów i wydatków”.

¹⁵ L. Saïdj, *Enjeux autour d'un principe controversé*, „Revue Française de Finances Publiques” 2010, vol. 111, s. 4.

¹⁶ C. Viessant, *LOLF et sincérité budgétaire*, w: *La LOLF a 20 ans!*, red. V. Dussart, Toulouse 2022, s. 108.

¹⁷ Ustawa nr 82-213 z dnia 2 marca 1982 r. o prawach i wolności gmin, departamentów i regionów, tekst ujednolicony z dnia 19 września 2025 r., www.legifrance.gouv.fr.

¹⁸ Kodeks ogólny samorządu terytorialnego, tekst ujednolicony z dnia 19 września 2025 r., www.legifrance.gouv.fr.

¹⁹ L. Saïdj, op.cit., s. 5.

²⁰ Ustawa nr 94-504 z dnia 22 czerwca 1994 r. o przepisach budżetowych i księgowych dotyczących samorządów lokalnych, tekst ujednolicony z dnia 19 września 2025 r., www.legifrance.gouv.fr.

Zasada rzetelności została ukształtowana przez orzecznictwo Rady Konstytucyjnej²¹. W raporcie przygotowanym przez francuski Senat wskazuje się, że jej decyzja nr 82-154 DC z dnia 29 grudnia 1982 r. dotycząca ustawy finansowej na 1983 r. może być uznana za pierwszą decyzję francuskiego sędziego konstytucyjnego stanowiącą podstawę zasady rzetelności, choć sama Rada Konstytucyjna nie użyła tego terminu. W tej decyzji podkreślono znaczenie przejrzystości finansów państwa i skutecznej kontroli parlamentarnej²².

Po raz pierwszy w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej termin *sincérité* pojawił się w 1983 r. w decyzji²³ odnoszącej się do rocznej ustawy finansowej na 1984 r. Rada wskazała, że włączenie analizy wewnętrznego podatku od produktów ropopochodnych w zestawieniu tabelarycznym A jest elementem rzetelności art. 42 ustawy finansowej, który odnosi się do zasobów przeznaczonych w budżecie na 1984 r. na limity wydatków oraz na wynikającą z nich równowagę ogólną.

W tej decyzji sędzia konstytucyjny odniósł się do rzetelności z własnej inicjatywy, bez podniesienia tego zarzutu przez wnioskodawców. Podkreśla się jednak, że członkowie obu izb francuskiego Parlamentu, zaskarżając teksty ustaw finansowych do Rady Konstytucyjnej, coraz częściej powoływali się, wśród podnoszonych zarzutów, na brak rzetelności zawartych w nich prognoz. Od 1993 r. zarzut ten jest wręcz zgłaszany systematycznie niezależnie od tego, czy chodzi o roczne ustawy finansowe, ustawy finansowe modyfikujące, czy, z biegiem czasu również, ustawy o finansowaniu ubezpieczeń społecznych²⁴. To parlamentarzyści wnoszący skargi zwracali się do Rady Konstytucyjnej o wypowiedzenie się na temat rzetelności tych tekstów, a w konsekwencji o ukształtowanie orzecznictwa dotyczącego tej zasady.

²¹ E. Douat, *Allocution du Président de la Société Française de Finances Publiques (SFFP)*, „Titre VII”, wydanie specjalne 2024, s. 5.

²² *Le principe de sincérité des lois de finances*, s. 7.

²³ Decyzja Rady Konstytucyjnej nr 83-164 z dnia 29 grudnia 1983 r. odnosząca się do ustawy finansowej na 1983 r., s. 80.

²⁴ *Le principe de sincérité des lois de finances*, s. 7.

W konsekwencji w decyzji z dnia 21 czerwca 1993 r.²⁵ Rada Konstytucyjna, akceptując rozpatrzenie zarzutu nierzetelności danych zawartych w ustawie finansowej modyfikującej na 1993 r., po raz pierwszy odniosła się do „rzetelności liczb zawartych w ustawie”. W tezie 22 Rada Konstytucyjna, nawiązując do wniosku senatorów, stwierdziła, że „wpisanie do dochodów budżetu ogólnego na 1993 r. w wysokości 18 miliardów franków z tytułu sprzedaży przez państwo przedsiębiorstw sektora publicznego sektorowi prywatnemu stanowi naruszenie zasady określonej w art. 16 ordonansu z dnia 2 stycznia 1959 r.²⁶ (zastąpionego ustawą organiczną nr 2001–692 z dnia 1 sierpnia 2001 r. odnoszącą się do ustaw finansowych, dalej: LOLF²⁷), zgodnie z którą dochody są uwzględniane w budżecie roku, w którym zostały uzyskane, co zniekształca rzetelność danych zawartych w ustawie”. Rzetelność staje się zatem instrumentem oceny konstytucyjności ustaw finansowych. Niemniej, choć zarzut naruszenia zasady rzetelności został uznany, nie sformułowano jeszcze jej definicji²⁸. Przedstawiciele doktryny dostrzegają w tym jednak genezę zasady rzetelności, która została następnie potwierdzona i wyjaśniona²⁹.

²⁵ Decyzja Rady Konstytucyjnej nr 93-320 DC z dnia 21 czerwca 1993 r. odnosząca się do finansowej ustawy zmieniającej na 1993 r.

²⁶ Ordonanse (fr. *les ordonnances*) to kategoria aktów prawnych wydawanych we Francji przez Radę Ministrów w sprawach z zakresu ustawowego. Do ich wydania niezbędne jest upoważnienie Parlamentu przyznane w formie tzw. ustawy upoważniającej (fr. *la loi d'habilitation*). Ordonanse muszą być w wyznaczonym czasie ustawowo zatwierdzone. Por. E. Ruśkowski, U.K. Zawadzka-Pąk, *Prawne problemy konstrukcji i funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji. Wnioski dla Polski*, Białystok 2010, s. 55–56.

²⁷ Tekst ujednolicony z dnia 19 września 2025 r., www.legifrance.gouv.fr.

²⁸ *Le principe de sincérité des lois de finances*, s. 7.

²⁹ E. Giannesini, *Conseil constitutionnel, Cour des comptes, Haut Conseil des finances publiques: quelle définition et quel usage du principe de sincérité?*, „Le Contrôle De Constitutionnalité Des Lois Financières”, wydanie specjalne 2024, s. 25–32.

4. Podstawy prawne zasady rzetelności we francuskim prawie budżetowym

U podstaw prawnych zasady rzetelności znajdują się przepisy Deklaracji prawa człowieka i obywatela. Ponadto obecnie ma ona podstawy konstytucyjne oraz ustawowe.

Zarówno w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej, jak i w doktrynie wskazuje się, że u podstaw zasady rzetelności leżą dwa postanowienia Deklaracji praw człowieka i obywatela z 1789 r., do której odwołano się w preambule obowiązującej Konstytucji Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r. Zgodnie z art. 14 Deklaracji „wszyscy Obywatele mają prawo stwierdzać, osobiście lub za pośrednictwem swych przedstawicieli, niezbędność podatków publicznych, wyrażania na nie zgody w sposób swobodny, kontroli nad ich wykorzystaniem, ustalania ich wysokości, podstawy wymiaru, sposobu pobierania i czasu trwania”. Z kolei zgodnie z art 15 Deklaracji „społeczeństwo ma prawo żądać sprawozdania z działalności od każdego urzędnika publicznego”.

Obecnie rzetelność ma swoje umocowanie we francuskiej Konstytucji z dnia 4 października 1958 r. Zasada ta została wprowadzona do ustawy zasadniczej na mocy art. 22 ustawy konstytucyjnej nr 2008-724 z dnia 23 lipca 2008 r., który wprowadził do Konstytucji art. 47-2. Zgodnie z treścią tego przepisu: „Rachunki administracji publicznej są prawidłowe i rzetelne. Przedstawiają one wierny obraz wyników ich zarządzania, majątku i sytuacji finansowej”. Jednakże, jak podkreśla E. Giannesini³⁰, taka konstrukcja przepisu konstytucyjnego ma ograniczoną użyteczność w materii budżetowej ze względu na trudność w jego bezpośrednim zastosowaniu.

Problem staje się natomiast mniej poważny ze względu na fakt, że we francuskim porządku prawnym istnieje szczególna kategoria ustaw ustrojowych, które doprecyzowują postanowienia Konstytucji. Są to tzw. ustawy organiczne (fr. *les lois organiques*). Obecnie

³⁰ Ibidem, s. 26.

ustawa LOLF, pod względem treści, jest odpowiednikiem polskiej ustawy o finansach publicznych.

W ustawie LOLF znajduje się kilka przepisów odnoszących się do zasady rzetelności. Jej art. 1a ustanawia zasadę rzetelności ustaw o programowaniu finansów publicznych, art. 32 tworzy podstawy prawne zasady rzetelności budżetowej, a art. 27 statuuje zasadę rzetelności księgowej.

Zgodnie z art. 1G³¹ ustawy LOLF „ustawa o programowaniu finansów publicznych w sposób rzetelny przedstawia perspektywy wydatków, dochodów, salda oraz zadłużenia administracji publicznej. Jej rzetelność ocenia się na podstawie dostępnych informacji oraz prognoz, które można z nich racjonalnie wyprowadzić”.

Z kolei zgodnie z art. 32 ustawy LOLF „ustawy finansowe w prawdziwy sposób przedstawiają wszystkie dochody i wydatki państwa. Ich rzetelność ocenia się na podstawie dostępnych informacji i prognoz, które mogą racjonalnie z nich wynikać”. Jak zauważa C. Viessant³², konieczne jest powiązanie tego przepisu z innymi postanowieniami ustawy LOLF, by ustalić znaczenie zasady rzetelności. Artykuł 1 ustawy LOLF przewiduje, że „ustawy finansowe określają, na dany rok budżetowy, naturę, wysokość i przeznaczenie dochodów i wydatki państwa”. Ponadto art. 6 ustawy LOLF nakazuje, by dochody i wydatki budżetowe państwa były uwzględniane w budżecie. Połączenie tych trzech przepisów ustala zatem pojęcie zasady rzetelności budżetowej. Analiza ich treści oraz orzecznictwa konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że zasada rzetelności budżetowej sytuuje się w centrum piramidy, na dole której znajdują się podstawowe składniki zasady rzetelności budżetowej, tj. rzetelność przewidywań wydatków, przewidywań dochodów, deficytu, wydatków osobowych³³.

Ustawa LOLF nie zawiera definicji zasady rzetelności, ale jej art. 32 określa zakres tej zasady, odnosząc się do rzetelnej pre-

³¹ Art. 1G został dodany do ustawy LOLF w drodze nowelizacji dokonanej ustawą nr 2021-1836 z dnia 28 grudnia 2021 r. odnoszącą się do modernizacji zarządzania finansami publicznymi, tekst ujednolicony z dnia 19 września 2025 r., www.legifrance.gouv.fr.

³² C. Viessant, *op.cit.*, s. 112–113.

³³ *Ibidem*.

zentacji całości dochodów i wydatków państwa, i wskazuje na elementy, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie rzetelności, tj. dostępne informacje i przewidywania, mogące z nich racjonalnie wpływać³⁴.

Swoistego rodzaju przedłużeniem art. 32 ustawy LOLF jest jej art. 31 przewidujący m.in., że księgowi zapewniają rzetelność zobowiązań księgowych, a także art. 58 zobowiązujący Trybunał Obrachunkowy do certyfikacji (fr. *la certification*) rachunków na podstawie kryteriów prawidłowości, rzetelności i wiernego obrazu rachunków państwa.

Z kolei zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy LOLF, ustanawiającej zasadę rzetelności księgowej, „rachunki państwa muszą być regularne, rzetelne i przedstawiać rzetelny obraz jego majątku i sytuacji finansowej”.

Aby dobrze wyjaśnić istotę zasady rzetelności budżetowej, należy odróżnić ją od powiązanej z nią zasady rzetelności księgowej³⁵. Zasada rzetelności budżetowej odnosi się do wszystkich ustaw finansowych, podczas gdy zasada rzetelności księgowej – przede wszystkim do ustawy dotyczącej wyników zarządzania i zatwierdzania sprawozdań finansowych na dany rok³⁶.

5. Cele i istota zasady rzetelności we francuskiej doktrynie i w orzecznictwie

Odnosząc się do celu zasady rzetelności, należy stwierdzić, że we francuskiej doktrynie podkreśla się, iż jest ona spójna z wymogami demokratycznego państwa prawa³⁷. Jest też uznawana za jedną z fundamentalnych zasad francuskiego porządku finanso-

³⁴ Ibidem, s. 114.

³⁵ F. Kruger, *Où mènent les débats récents sur la sincérité du budget et des comptes de l'État?*, „L'Actualité juridique – droit administratif” 2017, vol. 31, s. 1758 ; C. Viessant, op.cit., s. 109.

³⁶ C. Viessant, op.cit., s. 109–110.

³⁷ H. Arbousset, *La violation de la sincérité budgétaire: un grief plein d'avenir*, „Revue Française de Finances Publiques” 2001, vol. 74, s. 184.

wego³⁸. Zasadę rzetelności wprowadzono, by ustawodawca odpowiedzialny za zatwierdzanie (autoryzacje) wydatków budżetowych państwa dysponował możliwie najdokładniejszymi informacjami. Celem omawianej zasady jest zatem wsparcie władzy ustawodawczej w sprawowaniu rzetelnej kontroli nad poziomem wydatków budżetowych.

Wynika to z faktu, że w zglobalizowanym świecie, w którym każda gospodarka podlega wpływom wahań koniunkturalnych i wyborom politycznym sąsiednich państw, ważne jest, aby ustawodawca mógł opierać swoje decyzje na analizach makroekonomicznych najwyższej jakości, sporządzonych przez organizacje lub osoby, których kompetencje i niezależność są niekwestionowane. Status demokratycznego państwa prawa wymaga również obiektywności debaty budżetowej³⁹. Celem zasady rzetelności jest zatem dostarczenie przedstawicielom władzy ustawodawczej na potrzeby debaty budżetowej tych samych informacji, z których korzystało Ministerstwo Finansów przy przygotowywaniu projektu ustawy finansowej. Innymi słowy, uchybienie zasadzie rzetelności prowadzi w sposób nieunikniony do ograniczenia praw członków izb francuskiego Parlamentu, którzy nie mogą debatować nad budżetem, ponieważ nie dysponują wystarczającymi informacjami.

Odnosząc się z kolei do istoty zasady rzetelności, należy stwierdzić, że nie wyjaśniono jej w żadnym tekście prawnym. Lukę w postaci braku legalnej definicji zasady rzetelności wypełniają doktryna i orzecznictwo Rady Konstytucyjnej oraz raporty Trybunału Obrachunkowego.

Zasada rzetelności we francuskiej doktrynie z jednej strony nazywana jest „zasadą czysto symboliczną”⁴⁰, z drugiej zaś opisuje się ją w kategoriach „zasady kardynalnej”⁴¹, „zasady centralnej”⁴²,

³⁸ Raport na zlecenie Prezesa Rady Ministrów komitetu pod przewodnictwem M. Camdessus pt. *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*, Paris 2010, s. 33.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ X. Pretot, *Chronique de jurisprudence constitutionnelle*, „Revue Française de Finances Publiques” 2010, vol. 110, s. 229.

⁴¹ J.-F. Joye, *La sincérité, premier principe financier*, „Revue Française de Finances Publiques” 2010, vol. 111, s. 18.

⁴² L. Pancrazi, *Le principe de sincérité budgétaire*, Paris 2012, s. 624.

„pełnoprawnej zasady prawa budżetowego”⁴³. Według L.-P. Camby’ego zasada rzetelności oznacza, że „dane znajdujące się w ustawach finansowych muszą być zgodne z rzeczywistością, a prognozy muszą być racjonalne, tak by Parlament mógł skutecznie sprawować kontrolę oraz dysponować pełną i kompletną informacją”⁴⁴. Inne definicje zasady rzetelności odwołują się do „wiarygodności prognoz”⁴⁵ czy też „skrupulatnego wymogu przestrzegania reguł formalnych”⁴⁶.

Francuski sędzia konstytucyjny, w momencie uznania istnienia zasady rzetelności, nie zdefiniował jej. Z kolei wpisanie zasady rzetelności do ustawy organicznej LOLF doprowadziło do jej zdefiniowania przez Radę Konstytucyjną jako „brak intencji zniekształcania ogólnych ram równowagi, którą ustalają ustawy finansowe” (fr. *l’absence d’intention de fausser les grandes lignes de l’équilibre déterminé par la loi de finances*)⁴⁷. W powyższej definicji rzetelności należy zwrócić uwagę na dwa warunki: intencjonalność oraz wpływ na ogólną równowagę. Jeśli chodzi o intencjonalność, to odnosi się ona do oczywistego błędu w ocenie⁴⁸, tj. sytuacji, gdy nie przeprowadzano dogłębnej analizy okoliczności budżetowania – analizy, którą przeprowadza Trybunał Obrachunkowy, ale dopiero *a posteriori*, przy użyciu zupełnie innych środków i poświęcając na to więcej czasu⁴⁹. Z kolei, jeśli chodzi o wpływ na ogólną równowagę, to kwestie natury finansowej łączą się z kwestiami legislacyjnymi: ustawa finansowa niekoniecznie jest dotknięta w swoich głównych

⁴³ J.-P. Camby, *La jurisprudence constitutionnelle en matière de sincérité de la présentation budgétaire*, w: *L’exercice du pouvoir financier du Parlement*, red. L. Philip, Paris 1996, s. 23.

⁴⁴ L.-P. Camby, *Le Conseil Constitutionnel et la réforme de la procédure budgétaire*, „Petites Affiches” 2001, vol. 202, s. 11.

⁴⁵ S. Kott, A.-C. Dufour, C. Moniolle, *Finances publiques*, Paris 2019, s. 191.

⁴⁶ B. Montay, *La morale saisie par le droit: principe de sincérité budgétaire*, „Droits” 2013, vol. 58, s. 219.

⁴⁷ Decyzja Rady Konstytucyjnej nr 2001-448 DC z dnia 25 lipca 2001 r. odnosząca się do ustawy organicznej odnoszącej się do ustaw finansowych (ustawa LOLF).

⁴⁸ Protokół z posiedzenia Rady Konstytucyjnej z dnia 21 czerwca 1993 r., s. 24, www.conseil-constitutionnel.fr.

⁴⁹ E. Giannesini, op.cit., s. 27.

założeniach lub w zakresie salda brakiem rzetelności konkretnego postanowienia zawartego w budżecie, dotyczącego wydatków lub dochodów. Powstaje zatem pytanie, jaka inna część lub które inne postanowienie tekstu zostałyby w tym ostatnim przypadku zakwestionowane, jeśli nie artykuł dotyczący równowagi. Ponadto w doktrynie formułowane są pytania o to, co stałoby się z całą ustawą finansową, gdyby Rada Konstytucyjna zakwestionowała, z powodu braku rzetelności, jedynie środki przyznane np. Ministerstwu Sił Zbrojnych na działania zagraniczne, ponieważ dochody z konkretnego podatku byłyby przedmiotem nierzetelnej prognozy. Wynika to z faktu, że sama forma ustaw finansowych niesie ze sobą pewnego rodzaju podejście „wszystko albo nic”, które utrudnia ocenę poszczególnych pozycji budżetowych i sprzyja kontroli konstytucyjnej ograniczonej do ogólnej równowagi⁵⁰.

Przywołana powyżej definicja zasady rzetelności zaproponowana przez sędziego konstytucyjnego jest niekiedy krytykowana przez przedstawicieli francuskiej doktryny⁵¹. Po pierwsze, wskazuje się na subiektywny charakter tej zasady, ponieważ trudno zbadać intencje lub brak intencji⁵². Po drugie, głosy krytyczne wynikają z tego, że ustanawia ona domniemanie rzetelności ustaw finansowych, które jest korzystne dla rządu, ponieważ chroni go przed atakami opozycji⁵³.

Z kolei definicje formułowane przez Trybunał Obrachunkowy są mniej systematyczne, a bardziej operacyjne, mimo że podejście Trybunału jest zbieżne z kierunkiem definicyjnym wyznaczonym przez Radę Konstytucyjną⁵⁴. Choć Trybunał Obrachunkowy nie wyraża tego wprost, to na podstawie informacji zamieszczanych w jego raportach można wywieść definicję zasady rzetelności⁵⁵. Ogólnie rzecz biorąc, zgodnie z literą ustawy LOLF, Trybunał Obrachun-

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ C. Viessant, op.cit., s. 115.

⁵² A. Guigue, *Du besoin à l'obligation de sincérité*, „Revue Française de Finances Publiques” 2010, vol. 111, s. 30.

⁵³ E. Douat, *Contre le principe de sincérité budgétaire*, „Revue Française de Finances Publiques” 2010, vol. 111, s. 154.

⁵⁴ E. Giannesini, op.cit., s. 27.

⁵⁵ Por. Cour des comptes, *Cour des comptes, Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État – exercice 2011*, s. 37.

kowy definiuje rzetelność budżetową jako współistnienie dwóch cech, tj. wykorzystanie wszystkich dostępnych istotnych informacji oraz rozsądnych prognoz dotyczących czynników determinujących dochody i wydatki⁵⁶. Chociaż Trybunał wyraża to w ostrożny sposób, to jednak uważa, że wymóg wykorzystania najnowszych informacji dotyczy ustawy finansowej, a nie tylko projektu ustawy finansowej, co oznacza, że rząd w razie potrzeby powinien zmieniać swój własny projekt ustawy w trakcie debaty parlamentarnej⁵⁷.

6. Wnioski

Rozważania zaprezentowane w niniejszym opracowaniu umożliwiły pozytywną weryfikację hipotezy badawczej, zgodnie z którą wywodząca się z prawa prywatnego zasada rzetelności odgrywa obecnie istotną rolę we francuskim prawie budżetowym.

Wynika to z faktu, że zasada rzetelności stanowi ewolucyjne dopełnienie tradycyjnego katalogu zasad budżetowych Francji, tj. roczności, jedności, powszechności i szczegółowości. Choć zasada rzetelności wywodzi się z prawa spółek i księgowości, w sferze prawa budżetowego zyskała rangę konstytucyjną i stała się jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawa. Jej istotą jest zapewnienie parlamentarzystom dostępu do wiarygodnych danych makroekonomicznych i finansowych. Analiza francuskich doświadczeń wskazuje, że zasada rzetelności służy przede wszystkim obiektywizacji debaty publicznej i ochronie uprawnień kontrolnych parlamentu.

Kluczową rolę w ukształtowaniu tej zasady odegrało orzecznictwo Rady Konstytucyjnej, która zdefiniowała rzetelność jako brak intencji zniekształcania ogólnych ram równowagi, ustalonej przez ustawy finansowe. Taka definicja wprowadza element subiektywny (badanie intencji) oraz pragmatyczny (wpływ na ogólne saldo), co bywa przedmiotem krytyki ze strony przedstawicieli doktryny ze względu na trudność w dowiedzeniu złej woli ustawodawcy.

⁵⁶ E. Giannesini, op.cit., s. 28.

⁵⁷ Ibidem.

Przenosząc rozważania na temat francuskiej zasady budżetowej na grunt polskiego porządku prawnego, należy stwierdzić – jedynie sygnalizacyjnie ze względu na cel niniejszego opracowania – że do adekwatnego sformułowania nowej zasady nie tylko w ujęciu opisowym, ale także (a może nawet przede wszystkim) dyrektywalnym potrzebna jest znajomość celów danej gałęzi prawa⁵⁸. Aby wypowiedzieć się z dużą dozą prawdopodobieństwa na temat tego, czy wprowadzenie zasady rzetelności do polskiego porządku prawnego byłoby korzystne, potrzebne jest szersze spojrzenie na cele zasady rzetelności, sposób jej sformułowania w przepisach prawnych i funkcjonowania w orzecznictwie francuskiego sądziego konstytucyjnego, a to wymaga pogłębionej analizy poglądów doktryny oraz orzecznictwa Rady Konstytucyjnej, które w materii zasady rzetelności są bardzo obszerne. Niemniej analiza przeprowadzona w niniejszym opracowaniu – pierwszym w polskim piśmiennictwie, które kompleksowo ujmuje problematykę zasady rzetelności – prowadzi do wniosku, że może ona pełnić istotne funkcje w trakcie procedury budżetowej w Polsce. Wprowadzenie podobnego standardu do polskiego porządku prawnego mogłoby wzmocnić przejrzystość finansów państwa dzięki przesunięciu ciężaru oceny budżetu z czysto formalnego punktu widzenia na merytoryczną wiarygodność przedstawianych danych i założeń polityki fiskalnej.

STRESZCZENIE

Zasada rzetelności we francuskim prawie budżetowym

O ile budżetowe zasady roczności, jedności, powszechności i szczególności nie są obce polskiemu porządkowi prawnemu i doczekały się w polskiej doktrynie relatywnie wielu opracowań, o tyle zupełnie inaczej jest w przypadku zasady rzetelności (fr. *le principe de sincérité*), na temat której nie istnieje żadne kompleksowe opracowanie naukowe w języku polskim. Stąd, chcąc wypełnić lukę w piśmiennictwie, za cel artykułu obrano wyjaśnienie istoty i podstaw prawnych zasady rzetelności we fran-

⁵⁸ U.K. Zawadzka-Pąk, *Cele prawa finansów publicznych a aksjologiczna analiza prawa – założenia oraz propozycja ujęcia badawczego*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem” 2024, nr 1, s. 237.

cuskim prawie budżetowym. W pracy wykorzystano metodę dogmatyczną do analizy zarówno treści samego prawa, jak i poglądów doktryny oraz orzecznictwa francuskiej Rady Konstytucyjnej, a także raportów Trybunału Obrachunkowego.

Słowa kluczowe: rzetelność; prawdziwość; Rada Konstytucyjna; zasady budżetowe

SUMMARY

The principle of sincerity in French budgetary law

While the budgetary principles of annuality, unity, universality, and specificity are well established in the Polish legal system and have been the subject of a relatively large number of studies in Polish doctrine, the situation is completely different in the case of the principle of sincerity (fr. *le principe de sincérité*), on which there is no comprehensive scientific study in Polish. Therefore, in order to fill this gap in the literature, the aim of this article is to explain the essence and legal basis of the principle of sincerity in French budgetary law. To achieve this goal, a dogmatic method was used, analysing both the content of the law itself, the views of the doctrine and the case law of the French Constitutional Council, as well as the reports of the Court of Auditors.

Keywords: sincerity; accuracy; Constitutional Council; budgetary principles

BIBLIOGRAFIA

- Arbousset H., *La violation de la sincérité budgétaire: un grief plein d'avenir*, „Revue Française de Finances Publiques” 2001, vol. 74.
- Camby J.-P., *La jurisprudence constitutionnelle en matière de sincérité de la présentation budgétaire*, w: *L'exercice du pouvoir financier du Parlement*, red. L. Philip, Paris 1996.
- Camby L.-P., *Le Conseil Constitutionnel et la réforme de la procédure budgétaire*, „Petites Affiches” 2001, vol. 202.
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2007.
- Cour des comptes, *Cour des comptes, Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État – exercice 2011*.

- Delon-Desmoulin C., *La sincérité en droit budgétaire de l'Union européenne: à la recherche de la vérité budgétaire*, „Revue Française de Finances Publiques” 2010, vol. 111.
- Douat E., *Allocution du Président de la Société Française de Finances Publiques (SFFP), „Titre VII”*, wydanie specjalne 2024.
- Douat E., *Contre le principe de sincérité budgétaire*, „Revue Française de Finances Publiques” 2010, vol. 111.
- Dzwonkowski H., Gliniecka J. (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2013.
- Giannesini E., *Conseil constitutionnel, Cour des comptes, Haut Conseil des finances publiques: quelle définition et quel usage du principe de sincérité?*, „Le Contrôle De Constitutionnalité Des Lois Financières”, wydanie specjalne 2024.
- Guigue A., *Du besoin à l'obligation de sincérité*, „Revue Française de Finances Publiques” 2010, vol. 111.
- Joye J.-F., *La sincérité, premier principe financier*, „Revue Française de Finances Publiques” 2010, vol. 111.
- Kott S., Dufour A.-C., Moniolle C., *Finances publiques*, Paris 2019.
- Kruger F., *Où mènent les débats récents sur la sincérité du budget et des comptes de l'État?*, „L'Actualité juridique – droit administratif” 2017, vol. 31.
- Kuca G., Zawadzka-Pąk U.K., *Istota, funkcje i naruszenia budżetowej zasady powszechności*, „Państwo i Prawo” 2024, nr 5.
- Le principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale. Les documents de travail du Sénat*, „Serie études juridiques” 2006, nr 1.
- Montay B., *La morale saisie par le droit: principe de sincérité budgétaire*, „Droits” 2013, vol. 58.
- Opalek K., *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962.
- Pancrazi L., *Le principe de sincérité budgétaire*, Paris 2012.
- Pretot X., *Chronique de jurisprudence constitutionnelle*, „Revue Française de Finances Publiques” 2010, vol. 110.
- Raport na zlecenie Prezesa Rady Ministrów komitetu pod przewodnictwem M. Camdessus pt. *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*, Paris 2010.
- Ruśkowski E., Zawadzka-Pąk U.K., *Prawne problemy konstrukcji i funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji. Wnioski dla Polski*, Białystok 2010.
- Saïdj L., *Enjeux autour d'un principe controversé*, „Revue Française de Finances Publiques” 2010, vol. 111.

Viessant C., *LOLF et sincérité budgétaire*, w: *La LOLF a 20 ans!*, red. V. Dussart, Toulouse 2022.

Wielki słownik języka polskiego PWN, Warszawa 2018.

Zawadzka-Pąk U.K., *Cele prawa finansów publicznych a aksjologiczna analiza prawa – założenia oraz propozycja ujęcia badawczego*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem” 2024, nr 1.

Zawadzka-Pąk U.K., *Konstrukcja prawna, wdrażanie i realizacja budżetu zadaniowego we Francji i w Polsce*, Kraków–Legionowo 2014.

