

ZN WSH Zarządzanie 2015 (3), s. 205-217

Oryginalny artykuł naukowy
Original Article

Data wpływu/Received: 02.03.2015

Data recenzji/Accepted: 20.03.2015/25.03.2015

Data publikacji/Published: 2.09.2015

Źródła finansowania publikacji: środki własne Autora

DOI: 10.5604/18998658.1173124

Authors' Contribution:

- (A) Study Design (projekt badania)
- (B) Data Collection (zbieranie danych)
- (C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)
- (D) Data Interpretation (interpretacja danych)
- (E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)
- (F) Literature Search (badania literaturowe)

dr Maciej Borski^{EF}

Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu

Instytut Administracji i Prawa

dr hab. Stanisław Malarski^{EF}

Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu

Instytut Administracji i Prawa

**USTAWA BUDŻETOWA JAKO AKT ZARZĄDZANIA
FINANSOWEGO PAŃSTWEM – WYBRANE ASPEKTY PRAWNE**

**BUDGET ACT AS A MEASURE OF FINANCIAL
ADMINISTRATION WITHIN THE STATE
– THE CHOSEN LEGAL ASPECTS**

Streszczenie: Budżet państwa uchwalony przez parlament w ramach ustawy budżetowej to podstawowy plan finansowy państwa. Nadrzędność budżetu państwa nad innymi planami finansowymi sektora finansów publicznych wynika z Konstytucji RP, a jego szczegółowa struktura i treść z regulacji zawartych w ustawie o finansach publicznych i wydanych na jej podstawie rozporządzeniach. Celem opracowania jest zwrócenie uwagi na fakt, że ustawa budżetowa nie tylko jest aktem zawierającym wszystkie dochody i wydatki, których ujawnienie i zamieszczenie jest niezbędne dla prowadzenia gospodarki finansowej państwa, ale przede wszystkim że jest to akt zarządzania finansowym państwem w danym okresie, bez którego nie byłoby możliwe sprawne zarządzanie państwem. Autorzy poprzez ukazanie szczególnego trybu procedowania z ustawą budżetową starają się także wykazać szczególną pozycję ustawy budżetowej wśród innych ustaw.

Słowa kluczowe: budżet państwa, ustawa budżetowa, gospodarka finansowa państwa, Konstytucja

Summary: The budget act passed by the Parliament is a basic financial plan for the entire state. Primacy of this act over the other financial plans arises from the Polish Constitution and its detailed structure and content is regulated in public finance statutory act as well as in under-statutory law regulations. The purpose of the paper is attracting the attention to the fact, that budget act not solely contains all the necessary incomes and outgoings, but also becomes an indispensable measure of financial administration within the state for a certain period of time. The particular position of such act has been analyzed in the background of the special proceeding of creating the budget act.

Key words: state budget, budget act, state's finance, Constitution

1. Pojęcie i charakter budżetu państwa

Nie ulega wątpliwości, że dla prawidłowego prowadzenia gospodarki finansowej w państwie niezwykle istotne znaczenie ma budżet i oparta na nim gospodarka budżetowa.

Pojęcie budżetu państwa jest przy tym, na co należy zwrócić szczególną uwagę, różnie definiowane w doktrynie¹. W najszerszym z możliwych – potocznym rozumieniu tego słowa – budżet określany jest mianem zestawienia dochodów i wydatków na ustalony z góry okres. Najczęściej jednak pod pojęciem tym rozumie się podstawowy plan finansowy państwa (jednostek samorządu terytorialnego), mający charakter dyrektywny, uchwalony na z góry określony okres w specjalnym trybie. Według W. Wójtowicz zawiera on z jednej strony wielkości i tytuły bezzwrotnych z zasady dochodów państwa (jednostek samorządu terytorialnego), które są przewidziane na objęty planem okres budżetowy, a z drugiej – wielkości i tytuły także bezzwrotnych wydatków na cele publiczne realizowane przez państwo (czy jednostki samorządu terytorialnego)². Z kolei zdaniem J. Głu-

¹ Oprócz wyraźnego rozróżnienia ze względu na podejście ekonomiczne i prawne wpływ na różne formułowanie tego pojęcia ma m.in. okres historyczny, w którym poglądy te były formułowane. Szerzej na ten temat zob. m.in.: T. Dębowska-Romanowska [w:] *Prawo finansowe*, Warszawa 2000, s. 55-95; B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2000, s. 65-70; E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2007, s. 73-82 i Z. Ofiarski, *Prawo finansowe*, Warszawa 2007, s. 88-94.

² Por. W. Wójtowicz, *Podstawy prawa budżetowego i gospodarki budżetowej państwa* [w:] W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2008, s. 68.

chowskiego budżet państwa jest jednym z najważniejszych planów finansowych w państwie, obejmującym scentralizowane zasoby pieniężne, stanowiące materialną podstawę realizacji wielu zadań państwa³.

Współczesny budżet, będąc niezwykle istotną instytucją finansów publicznych, pełni ważną rolę społeczno-ekonomiczną, dokonując rozdziału prawie połowy wypracowanego w państwie dochodu narodowego. Ponadto ma również duże znaczenie polityczne i ustrojowe, bowiem jest ściśle związany z funkcjami państwa i organów publicznych. Tak więc, jak słusznie zauważa E. Chojna-Duch, jest aktem decyzji politycznej, zasobem środków pieniężnych i operacji środkami publicznymi w ramach tego zasobu, planem, formą organizacji publicznej gospodarki finansowej, aktem prawnym⁴. Podkreślić należy przy tym, że w ramach budżetu państwa gromadzi się i rozdziela największą część środków publicznych, zaś władze centralne są podmiotem dominującym w ramach systemu politycznego, gospodarczego i społecznego. Wreszcie to właśnie z budżetu państwa dokonywane są transfery środków pieniężnych do budżetów jednostek samorządu terytorialnego (w formie dotacji celowych i subwencji ogólnych) oraz do funduszy ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych.

2. Pojęcie i istota ustawy budżetowej

Budżet państwa jest uchwalany w formie ustawy budżetowej na okres jednego roku kalendarzowego, który jednocześnie jest rokiem budżetowym. Od dłuższego już czasu roczny charakter ma zatem zarówno ustawa budżetowa, jak i budżet państwa⁵. Ustawa budżetowa stanowi podstawę gospodarki finansowej państwa w roku budżetowym. Oznacza to, że jest ona nie tylko aktem zawierającym wszystkie dochody i wydatki, których ujawnienie i zamieszczenie jest niezbędne dla prowadzenia gospodarki finansowej państwa, ale przede wszystkim że jest to akt zarządzania finansowego państwem w danym okresie. Jak słusznie bowiem zauważa J. Żyżyński, dla różnych podmiotów gospodarczych (a zatem także dla państwa) budżet jest jednym z podstawowych narzędzi finansowych, z jednej strony projektowania, z drugiej kontroli działalności gospodarczej⁶. Biorąc to pod uwagę można skonstatować, że bez budżetu nie można zarządzać żadną jednostką gospodarczą, także państwem. W tym miejscu należałoby zastanowić się nad zależnością między pojęciami gospodarki finansowej, budżetu i ustawy budżetowej. Pobieżna analiza art. 219 Konstytucji RP mogłaby prowadzić do błędnego wniosku, że jedynym elementem treści ustawy budżetowej jest budżet państwa, który stanowi podstawę gospodarki finansowej państwa. Tymczasem w świe-

³ J. Głuchowski, *Charakterystyka budżetu państwa*, [w:] J. Głuchowski, R. Hutterski, B. Kołosowska, J. Patyk, J. Wiśniewski, *Finanse publiczne*, Toruń 2005, s. 33.

⁴ E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2010, s. 118.

⁵ Por. T. Augustyniak-Górna, *Ustawa budżetowa a budżet państwa w ustawie konstytucyjnej z 17.10.1992 r., „Państwo i Prawo” 1995, nr 9, s. 14*. Wyjątkiem od zasady, zgodnie z którą ustawa budżetowa zawiera ustalenia na okres jednego roku, jest zamieszczanie w załącznikach do niej wykazu wieloletnich limitów zobowiązań w kolejnych latach realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich wraz z wykazem wieloletnich limitów wydatków realizowanych w ich ramach.

⁶ Por. J. Żyżyński, *Budżet i polityka podatkowa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 69.

tle art. 216⁷ i 220⁸ Konstytucji treścią zarówno budżetu państwa, jak i ustawy budżetowej są dochody i wydatki państwa, a nie tylko dochody i wydatki budżetu państwa. Prowadzi to do oczywistej konstatacji, że gospodarka finansowa państwa obejmuje zarówno gospodarkę ujętą w ramach budżetu państwa (dochody i wydatki budżetu państwa), jak i gospodarkę pozostającą poza budżetem. Tak więc użyte w obowiązującej konstytucji terminy „gospodarka finansowa państwa”, „budżet państwa” i „ustawa budżetowa” absolutnie nie są synonimami i nie mogą być stosowane zamiennie⁹. Pojęcie gospodarki finansowej państwa jest bowiem zdecydowanie szersze od pojęcia budżetu państwa, z kolei zakres ustawy budżetowej nie ogranicza wyłącznie do dochodów i wydatków budżetu państwa. Budżet jest zatem jedynie istotnym elementem ustawy budżetowej.

W art. 219 ust. 2 Konstytucji RP przyjęto, że wymagania, którym powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej, określa ustawa, ale w ustawie zasadniczej nie wskazano wyraźnie na akt prawny, z którego one wynikają. Wobec tego trzeba przyjąć, że każda ustawa może zawierać przepisy na ten temat. Nie ulega przy tym wątpliwości, że nie może to odnosić się do samej ustawy budżetowej, ponieważ nie byłoby logiczne normowanie właśnie w niej wymogów, którym ma ona odpowiadać. Dlatego też uregulowania tej kwestii należy poszukiwać przede wszystkim w ustawie kodyfikującej przepisy prawa budżetowego. W Polsce jest nią ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰. Nie można wszakże wykluczyć możliwości uzupełniającego określenia wymogów stawianych projektowi ustawy budżetowej także w innych ustawach.

Ustawa o finansach publicznych w art. 109 ust. 2 dzieli ustawę budżetową na:

1. część „normatywną”, obejmującą postanowienia sformułowane w postaci przepisów prawnych i oznaczone (numerowane) artykułami;

⁷ Zgodnie z treścią tego przepisu:

1. Środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie.
2. Nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie.
3. Ustanowienie monopolu następuje w drodze ustawy.
4. Zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie.
5. Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa.

⁸ Art. 220 Konstytucji RP stanowi:

1. Zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej.
2. Ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa.

⁹ Zob. na ten temat m.in. C. Kosikowski, *Tworzenie ustawy budżetowej (ustawy o prowizorium budżetowym) w praktyce stosowania Konstytucji RP*, [w:] C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, Warszawa 2005, s. 139.

¹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 885, z późn. zm.).

2. część „rachunkową”, traktowaną jako załączniki do części „normatywnej”, chociaż zawierającą ustalenia (wielkości liczbowe) o mocy obowiązującej równej postanowieniom zawartym w części „normatywnej”.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego projekt ustawy budżetowej powinien obejmować wyłącznie tzw. ścisłą materię budżetową. Niedopuszczalne jest zatem włączanie do projektu tej ustawy przepisów określających obowiązki obywateli. Rozwiązania takie muszą być uznane za niekonstytucyjne. W orzeczeniu z dnia 10 stycznia 1995 r. Trybunał podkreślił, że w postępowaniu z projektem ustawy budżetowej nie można regulować materii, które powinny być normowane przy zastosowaniu zwykłego trybu ustawodawczego¹¹. Wydaje się, że chodzi tu w szczególności o przepisy zmieniające lub uchylające postanowienia innych aktów normatywnych bądź określające delegacje do wydania aktów wykonawczych. C. Kosikowski zauważa, że zjawisko obarczania ustawy budżetowej takimi zbędnymi treściami określa się w nauce prawa finansowego „obładowywaniem budżetu”. Rozróżnia się w związku z tym ustawę budżetową „czystą” oraz ustawę budżetową „obładowaną”¹². Zdaniem T. Dębowskiej-Romanowskiej z punktu widzenia legalnego za „obładującą” ustawę budżetową należy uznać tylko te rodzaje postanowień, których zamieszczenie nie znajduje podstaw w konstytucji, w prawie budżetowym (obecnie ustawie o finansach publicznych) lub w odrębnych ustawach¹³. W związku z tym ustawa budżetowa nie powinna zawierać przepisów wykraczających poza finansowe normy planowe dotyczące dochodów i wydatków państwa na rok kalendarzowy.

3. Szczególny tryb stanowienia ustawy budżetowej

Zasadnicze postanowienia dotyczące przygotowania i uchwalenia (ale także wykonywania i kontroli wykonywania) budżetu państwa zamieszczone zostały w Konstytucji RP. Uszczegółowieniem tych regulacji są postanowienia Regulaminu Sejmu (w szczególności Dział II rozdział 6 pt. „Postępowanie z projektami ustaw budżetowych i innymi planami finansowymi państwa oraz rozpatrywanie sprawozdań z ich wykonania”) i Regulaminu Senatu (w szczególności Dział VIII pt. „Postępowanie w sprawie ustawy budżetowej”).

Z inicjatywą uchwalenia ustawy budżetowej nie może wystąpić inny podmiot wyposażony w prawo inicjatywy ustawodawczej niż Rada Ministrów, której jest to zresztą obowiązkiem, nie zaś uprawnieniem. W świetle art. 221 Konstytucji to szczególne potraktowanie Rady Ministrów odnosi się także do inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej oraz ustawy o zaciąganiu długu publicznego i ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo. Rozwiązanie to tłumaczy się w ten sposób, że wymienione projekty powinien wносить organ, który ponosi konstytucyjną odpowiedzialność za stan finansów publicznych państwa, czyli właśnie rząd.

¹¹ Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 stycznia 1995 r., sygn. akt K 16/93.

¹² Por. C. Kosikowski, *Odmienności w tworzeniu ustawy budżetowej*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 4, s. 12.

¹³ T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995, s. 135.

W praktyce problem może pojawić się wówczas, gdy terminy prac budżetowych zbiegną się z terminami wyborów parlamentarnych albo ze zmianą rządu niezwiązaną z wyborami parlamentarnymi. Jeżeli dotychczasowy rząd opracował projekt ustawy budżetowej i zgłosił go Sejmowi, to nowo powołana Rada Ministrów może jedynie wnieść do tego projektu tzw. autopoprawki, chociaż to nie ona była autorem tego projektu¹⁴. Teoretycznie dopuszczalne jest w takiej sytuacji „odcięcie się” nowego rządu od zgłoszonego wcześniej projektu i złożenie własnego projektu ustawy budżetowej lub projektu ustawy o prowizorium budżetowym, lecz krótkie terminy wykluczają zwykle skorzystanie z takiej możliwości.

W art. 123 Konstytucji RP, wśród projektów, których Rada Ministrów nie może uznać za pilne, nie wymienia się projektu ustawy budżetowej. Nie oznacza to jednak, jak słusznie zauważył C. Kosikowski, przyzwolenia na rozpatrywanie takiego projektu w trybie pilnym¹⁵. Procedura uchwalania projektu ustawy budżetowej jest bowiem potraktowana w przepisach Konstytucji RP oraz Regulaminu Sejmu i Regulaminu Senatu odrębnie, a wobec tego przepisy te stanowią *lex specialis* w stosunku do art. 123 Konstytucji¹⁶. Istotną przeszkodą dla uznania dopuszczalności uchwalenia ustawy budżetowej w trybie pilnym jest ponadto, jak słusznie zauważa S. Patyra, złożona specyfika tej materii. Tryb pilny z założenia bowiem przewidziany jest do stosowania w przypadku projektów ustaw o mniej skomplikowanej konstrukcji zarówno pod względem objętości, jak i proponowanych w nim rozwiązań normatywnych¹⁷. Podobnie ma się rzecz z projektem ustawy nowelizującej ustawę budżetową. Wydaje się, że skoro tryb pilny nie znajduje zastosowania wobec projektu ustawy budżetowej, to tym samym zakaz ten powinien być odnoszony do jej nowelizacji, zważywszy na fakt, że ustawy nowelizujące powinny dochodzić do skutku w takim samym trybie jak ustawy pierwotne¹⁸. Innym argumentem przemawiającym za przedstawionym punktem widzenia jest także i to, że korygowanie aktów prawnych o takiej randze jak ustawa o zmianie ustawy budżetowej powinna następować w określonym rygorze czasowym.

Zgodnie z art. 222 ustawy zasadniczej Rada Ministrów przedkłada Sejmowi najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego (czyli do 30 września) projekt ustawy budżetowej na rok następny. Termin ten jednak ma charakter instrukcyjny, bowiem przepis art. 222 zd. 2 Konstytucji dopuszcza „w wyjątkowych przypadkach” złożenie projektu ustawy budżetowej w terminie późniejszym. Zważywszy na fakt, że konstytucja nie precyzuje, co należy rozumieć pod tym pojęciem, nie ulega wątpliwości, że możliwe jest późniejsze

¹⁴ Przepisy regulujące instytucję autopoprawki zostały wprowadzone do Regulaminu Sejmu dopiero 12 stycznia 2009 r. Zgodnie z art. 36 ust. 1a wnioskodawca, do czasu rozpoczęcia pierwszego czytania, może wnieść autopoprawkę do przedłożonego projektu, zaś tekst autopoprawki jest wprowadzany do przedłożonego projektu bez konieczności jej głosowania.

¹⁵ Na gruncie Małej Konstytucji istniała taka możliwość, bowiem poza zastrzeżeniem wyłącznej inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów, procedura jej uchwalenia nie była poddana innej, szczególnej regulacji. Zob. na ten temat Z. Szeliga, *Prawotwórcza rola Rady Ministrów RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1997, s. 26.

¹⁶ C. Kosikowski, *Odmienności ...*, s. 15.

¹⁷ Por. S. Patyra, *Tryb pilny w teorii i praktyce procesu ustawodawczego pod rządami Konstytucji z 1997 roku*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 67.

¹⁸ Zob. także M. Zubik, *O możliwości uchwalenia ustawy budżetowej w trybie ustawodawczym określonym w art. 123 Konstytucji*, „Biuletyn Ekspertyzy i Opinii Prawne” 2001, nr 4, s. 54.

przedłożenie projektu¹⁹. Wydaje się, że powinno to dotyczyć sytuacji nieprzewidywalnych mających poważny wpływ na sytuację budżetową państwa, które powinny istnieć obiektywnie²⁰. Takimi będą np. zmiana rządu w okresie przypadającym na prace nad tym projektem czy klęska żywiołowa. Sytuacje te mogą w wyjątkowych przypadkach doprowadzić do konieczności uchwalenia ustawy o prowizorium budżetowym, czyli ustawy, która określa dochody i wydatki budżetu państwa na okres krótszy niż rok (najczęściej jeden kwartał).

Postępowanie z projektem ustawy budżetowej, czyli ustawy określającej dochody i wydatki państwa na dany rok kalendarzowy, opiera się na modelu postępowania z projektem ustawy zwykłej, ale zawsze z uwzględnieniem odrębności sformułowanych w rozdziale 6 działu II Regulaminu Sejmu²¹. Chociaż tych odrębności jest niewiele, to jednak, na co zwrócił uwagę M. Kudej, ich znaczenie merytoryczne, przejawiające się w odmiennych rozwiązaniach proceduralnych, uzasadnia wyodrębnienie specjalnego postępowania ustawodawczego²².

Podstawowa różnica dotyczy etapu prac komisyjnych nad projektem ustawy budżetowej. Poszczególne części projektu są rozpatrywane pod względem merytorycznym przez właściwe komisje sejmowe, które przekazują swoje wnioski do Komisji Finansów Publicznych. Podsumowuje ona prace poszczególnych komisji sejmowych (w obecności ich przedstawicieli), rozpatruje całość projektu oraz sporządza sprawozdanie.

Jak słusznie zauważa J. Głuchowski, ponieważ proces legislacyjny ma określone w Konstytucji ramy czasowe, pierwszym elementem prac jest przyjęcie przez Prezydium Sejmu uchwały określającej tryb prac w komisjach sejmowych. Odbyna się to na wniosek Komisji Finansów Publicznych, której przypada najważniejsza rola w toku prac sejmowych²³. Uchwała Prezydium Sejmu zawiera przede wszystkim terminarz prac komisji sejmowych, czyli termin rozpatrzenia w komisjach sejmowych poszczególnych części projektu ustawy budżetowej, termin przedłożenia ich stanowisk Komisji Finansów Publicznych, termin przyjęcia sprawozdania Komisji Finansów Publicznych o projekcie ustawy budżetowej, a także termin przyjęcia sprawozdania tej komisji o poprawkach i wnioskach zgłoszonych w drugim czytaniu oraz o propozycjach zmian w ustawie budżetowej zgłoszonych przez Senat. Terminy dla komisji sejmowych wynikają z poszczególnych etapów procesu legislacyjnego w Parlamencie. Dlatego też Prezydium Sejmu podaje dodatkowo terminy pierwszego, drugiego i trzeciego czytania na posiedzeniach plenarnych Sejmu, termin przesłania ustawy budżetowej do Senatu, rozpatrzenia poprawek Senatu przez Sejm, a także termin przesłania ustawy prezydentowi do podpisania. Podane terminy muszą również uwzględnić regulaminowy czas na dostarczenie druków projektu i sprawozdań posłom, a także konstytucyjny czas na rozpatrzenie uchwalonej przez Sejm ustawy budże-

¹⁹ W okresie obowiązywania Konstytucji z 1997 r. przekroczenie terminu określonego w art. 222 konstytucji dotyczy m.in. projektów ustaw budżetowych na lata: 1998, 1999, 2001, 2002, 2010.

²⁰ Szerzej na ten temat zob. m.in. M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 168.

²¹ W związku z tym, że tryb ten nie został uregulowany w sposób wyczerpujący, wiele kwestii pozostawionych zostało do rozstrzygnięcia w drodze praktyki parlamentarnej.

²² M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002, s. 75.

²³ J. Głuchowski, *Budżet i procedura budżetowa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 82.

towej przez Senat. Marszałek Sejmu nadaje projektowi ustawy budżetowej wraz z uzasadnieniem, tak jak wszystkim projektom ustaw, numer druku sejmowego oraz zarządza jego drukowanie i doręczenie wszystkim posłom.

W toku pierwszego czytania – po wygłoszeniu rządowego *expose* budżetowego dochodzi do wystąpień przedstawicieli klubów i kół parlamentarnych. Zawierają one wstępną, zwykle ogólną, ocenę projektu ustawy budżetowej oraz związane z nim pytania i wątpliwości. Jest zrozumiałe, że kluby i koła tworzące koalicję parlamentarną wspomagają w swoich wystąpieniach stanowisko rządu, natomiast kluby i koła opozycji są temu stanowisku przeciwne. Jak słusznie zauważa C. Kosikowski, ocena projektu ustawy budżetowej jest bardziej związana z oceną samego rządu oraz proponowanej lub prowadzonej już przezeń polityki społecznej, gospodarczej i finansowej. Ta faza oceny projektu jest zatem bardziej aktem politycznym niż merytoryczną oceną projektu ustawy budżetowej. Tezę tę potwierdza w pełni praktyka budżetowa. Pokazuje bowiem, że stanowisko opozycji wobec projektu ustawy budżetowej polega w pierwszym czytaniu na prezentacji siły politycznej koalicji i opozycji parlamentarnej²⁴. W wyniku pierwszego czytania projekt ustawy budżetowej nie może być odrzucony w całości, lecz jest kierowany przez Marszałka Sejmu do Komisji Finansów Publicznych oraz do pozostałych komisji sejmowych.

Warto w tym miejscu podkreślić, że to właśnie na etapie prac komisyjnych istnieją, na co zwraca uwagę S. Bożyk, najdalej idące możliwości udziału posłów reprezentujących wszystkie ugrupowania parlamentarne w tworzeniu ostatecznego kształtu ustawy budżetowej²⁵. Komisje sejmowe muszą rozpatrzyć swoje części budżetowe w terminie określonym w harmonogramie przyjętym przez Prezydium Sejmu. W praktyce jest to okres około 2 tygodni od pierwszego czytania. Komisje obradują w tej sprawie na jednym lub kilku posiedzeniach. Mogą też one powoływać podkomisje nadzwyczajne do rozpatrzenia niektórych szczegółowych problemów, a także kierować niektóre części budżetu do działających w ich ramach podkomisji stałych zajmujących się problematyką finansową. Podkomisje takie działają w Komisji ds. Unii Europejskiej, Komisji Obrony Narodowej, Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz w Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. W posiedzeniach komisji uczestniczą ministrowie i kierownicy naczelnych organów administracji państwowej oraz innych urzędów i instytucji państwowych, w tym także przedstawiciele Ministerstwa Finansów. Przedstawiają oni propozycje dochodów i wydatków w swoich częściach budżetowych oraz udzielają informacji i wyjaśnień. W posiedzeniach tych komisji uczestniczą również przedstawiciele Komisji Finansów Publicznych.

Bez wątpienia szczególną rolę w ramach prac komisji sejmowych nad ustawą budżetową spełnia Komisja Finansów Publicznych, która podsumowuje prace innych komisji zajmujących się poszczególnymi częściami projektu tej ustawy, rozpatruje całość projektu oraz sporządza ostateczne sprawozdanie o projekcie ustawy budżetowej, a następnie przedstawia je Sejmowi. Dla uczestniczących w pracach poszczególnych komisji oraz Komisji Finansów Publicznych przedstawicieli klubów poselskich istotne ma znaczenie

²⁴ C. Kosikowski, *Zasady...*, s. 160-161.

²⁵ S. Bożyk, *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006, s. 136.

gwarancja zawarta w art. 106 ust. 3 Regulaminu Sejmu²⁶. Przyjęcie takiego rozwiązania oznacza w konsekwencji, że zgłaszane – głównie przez posłów opozycji parlamentarnej – wnioski mniejszości, które nie zyskały akceptacji ze strony większości posłów wchodzących w skład komisji, muszą być zawarte w treści sprawozdania Komisji Finansów Publicznych o projekcie ustawy budżetowej. Prace Komisji Finansów Publicznych nad projektem ustawy budżetowej kończą się zatem sporządzeniem sprawozdania w sprawie przyjęcia projektu ustawy budżetowej bez poprawek albo z poprawkami. Trzeba pamiętać o tym, że komisja nie ma możliwości proponowania Sejmowi odrzucenia projektu ustawy budżetowej w całości. Brak tego uprawnienia wynika z faktu, że ustawa budżetowa jest niezbędnym instrumentem gospodarki finansowej państwa, dlatego też prace parlamentarne mogą prowadzić jedynie albo do jej akceptacji, albo modyfikacji.

Drugie czytanie projektu ustawy budżetowej może odbyć się nie wcześniej niż 7 dnia od doręczenia posłom sprawozdania Komisji Finansów Publicznych. Drugie czytanie projektu ustawy budżetowej odbywa się w trybie posiedzenia plenarnego Sejmu. Obejmuje przedstawienie sprawozdania z Komisji Finansów Publicznych przez jej przewodniczącego oraz debatę nad sprawozdaniem. W toku debaty mogą być zgłaszane dalsze poprawki i wnioski, przy czym po ich ustnym zgłoszeniu należy je następnie przedstawić Marszałkowi Sejmu na piśmie w odpowiedniej formie. W razie zgłoszenia w drugim czytaniu nowych poprawek i wniosków do projektu ustawy budżetowej marszałek Sejmu kieruje je do odpowiednich komisji sejmowych, a także do Komisji Finansów Publicznych. Powtarza się procedura rozpatrzenia poprawek i wniosków w komisjach, które zajmują stanowisko za ich przyjęciem lub odrzuceniem. Natomiast Komisja Finansów Publicznych sporządza i przedstawia Sejmowi dodatkowe sprawozdanie do projektu ustawy budżetowej. Sejm rozpatruje je na najbliższym posiedzeniu po zakończeniu prac Komisji Finansów Publicznych, rozpoczynając w ten sposób trzecie czytanie projektu ustawy budżetowej. Jak słusznie zauważa K. Kubuj, zasadnicza trudność, jaka wiąże się z poprawkami do projektu ustawy budżetowej, wynika z tego, że większość poprawek dotyczy zmian w proponowanych wydatkach lub dochodach w ramach poszczególnych części budżetowych, co oznacza w praktyce konieczność dokonywania szczegółowych obliczeń arytmetycznych²⁷.

W przypadku postępowania z projektem ustawy budżetowej nie znajduje praktycznego zastosowania uprawnienie marszałka Sejmu do odmówienia poddania pod głosowanie tych poprawek, które uprzednio nie zostały przedłożone komisji (art. 119 ust. 3 i art. 50 ust. 3 Regulaminu Sejmu). Utrwalona praktyka sejmowa, jaką jest zgłaszanie poprawek do projektu ustawy budżetowej podczas drugiego czytania, sprawia bowiem, że projekt takiej ustawy zawsze trafia ponownie do rozpatrzenia przez Komisję Finansów Publicznych.

Trzecie czytanie projektu ustawy budżetowej obejmuje prezentację dodatkowego sprawozdania Komisji Finansów Publicznych i głosowanie nad zgłoszonymi poprawkami oraz nad całością projektu ustawy budżetowej.

²⁶ Regulamin Sejmu RP w art. 106 ust. 3 stanowi, iż „Wnioski, opinie lub propozycje poprawek, odrzucone przez komisje, na żądanie wnioskodawców dołącza się do stanowiska komisji jako zdania odrębne”.

²⁷ Por. K. Kubuj, *Zgłaszanie poprawek do projektu ustawy budżetowej*, „Zeszyty Prawnicze” 2007, nr 3, s. 14-15.

Należy podkreślić, że Senat nie jest wyłączony z postępowania mającego doprowadzić do uchwalenia budżetu państwa, a więc tego szczególnego aktu ustawodawczego, który określa finansowe ramy całej odpowiedzialności państwowej. Rada Ministrów obowiązana jest do przedstawienia uchwalonego przez siebie projektu ustawy budżetowej jednocześnie Sejmowi i Senatowi, w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy. Jest to więc jedyny, swoisty przypadek inicjatywy ustawodawczej skierowanej do Senatu. Pozwala to Senatowi na rozpoczęcie prac nad tym projektem równoległe z Sejmem – przy dysponowaniu sporym „luzem” czasowym. Jak słusznie zauważa P. Sarnecki, ta faza nie jest regulowana przez przepisy prawne, może być wykorzystywana na przekazywanie senatorom projektu budżetu i różne prace w komisjach²⁸.

Rozpatrzenie ustawy przez drugą izbę parlamentu jest koniecznym etapem postępowania ustawodawczego. Stosowana w tym zakresie przez Senat procedura jest w znacznym stopniu zbliżona do trybu postępowania stosowanego w ramach prac sejmowych. Uruchamia ją każdorazowo Marszałek Senatu, kierując tekst ustawy do właściwych komisji senackich, które mają w terminie nie dłuższym niż 2 tygodnie dokonać analizy treści ustawy i przygotować projekt uchwały Senatu w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm. W pracach komisji Senatu zagwarantowany jest, podobnie jak ma to miejsce w przypadku prac komisji sejmowych, udział przedstawicieli klubów oraz kół senackich, którzy mogą zgłaszać propozycje poprawek do rozpatrywanych ustaw oraz wnioski mniejszości, za które uznaje się wnioski poparte przez co najmniej dwóch senatorów. Wnioski, nieprzyjęte przez komisję, na żądanie wnioskodawców zamieszcza się również w końcowym sprawozdaniu komisji jako wnioski mniejszości. Uchwałę wyrażającą stosunek drugiej izby do uchwalonej ustawy Senat podejmuje zwykłą większością głosów. W uchwale tej Senat może przyjąć ustawę bez żadnych poprawek lub wprowadzić poprawki do tekstu ustawy.

Niezwyczajnie doniosłe jest ustalenie konstytucyjne, że Senat zobowiązany jest przedstawić swoje stanowisko Sejmowi w terminie 20 dni od otrzymania ustawy budżetowej, gdyż praktyka wskazuje na przeciągające się obrady Sejmu nad budżetem, a przecież jego uchwalenie powinno, optymalnie, zakończyć się przed nowym rokiem budżetowym. Pozostaje to również w pewnym związku z art. 225 Konstytucji, na podstawie którego Prezydent RP mógłby skrócić kadencję izb, gdyby w ciągu 4 miesięcy od przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie otrzymał ustawy do podpisu. Czas, jakim dysponuje Senat na ustosunkowanie się do uchwalonej przez Sejm ustawy budżetowej, jest zatem stosunkowo krótki, lecz wydaje się, że odpowiedni. Nie zakłada się bowiem, że Senat będzie prowadzić takie same prace nad uchwaloną ustawą budżetową jak Sejm nad jej projektem. Senat ma dokonać kontroli działalności prawodawczej Sejmu w odniesieniu do ustawy budżetowej, lecz z natury rzeczy jego poprawki nie powinny zmierzać do zasadniczej zmiany kształtu uchwalonej ustawy. Co prawda na forum Senatu i jego komisji przedstawiciele rządu mają obowiązek składania odpowiednich wyjaśnień dotyczących ustawy budżetowej. Możliwe jest także powołanie ekspertów dla dokonania oceny tej ustawy. To wszystko nie daje jednak

²⁸ P. Sarnecki, *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1999, s. 74.

Senatowi podstaw do proponowania przezeń daleko idących zmian w jej tekście²⁹. Mimo to analizując praktykę Senatu VII kadencji należy skonstatować, że Senat wnosił poprawki do ustaw budżetowych na 2008, 2009, 2010 i 2011 r. i poprawki te zostały przez Sejm przyjęte³⁰.

Faza prac parlamentarnych nad ustawą budżetową kończy się w Sejmie, który musi ustosunkować się do poprawek zgłoszonych przez Senat. Odbywa się to, po wysłuchaniu sprawozdania Komisji Finansów Publicznych, poprzez akt głosowania na posiedzeniu plenarnym Sejmu.

Po zakończeniu postępowania w Sejmie i w Senacie Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę budżetową do podpisu Prezydentowi RP. Prezydent ma obowiązek podpisać ustawę budżetową w ciągu 7 dni od dnia przedstawienia jej przez marszałka Sejmu (zob. art. 224 ust. 1 Konstytucji), przy czym nie może w trybie art. 122 ust. 5 Konstytucji przekazać tej ustawy Sejmowi wraz z umotywowanym wnioskiem o jej ponowne rozpatrzenie. Nie może zatem skorzystać z przysługującego mu prawa weta zawieszającego. Może natomiast, przed złożeniem podpisu, zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania zgodności ustawy budżetowej z konstytucją. Wówczas podpisanie ustawy budżetowej następuje dopiero po wydaniu orzeczenia TK nie stwierdzającego jej niezgodności z konstytucją. Trybunał orzeka w tej sprawie nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku przez prezydenta. Powstaje oczywiście dylemat co do skutków prawnych przekroczenia tego terminu przez Trybunał Konstytucyjny. Problem ten, na co zwraca uwagę C. Kosikowski, nie jest dostrzeżony w Konstytucji RP. Nie upoważnia to jednak do przyjęcia, że niewydanie orzeczenia w tym terminie powoduje, iż ustawa budżetowa może być uznana za zgodną z konstytucją i podpisana przez Prezydenta RP³¹.

Co prawda ustawa budżetowa jest aktem normatywnym limitowanym czasowo, jednak ustrojodawca dopuścił możliwość korygowania jej treści w czasie roku budżetowego w trybie nowelizacji. Podobnie jak w przypadku pierwotnego projektu ustawy budżetowej wyłączna inicjatywa w zakresie projektu ustawy nowelizującej ustawę budżetową przyznana została Radzie Ministrów. Zdecydowanie najczęstszym powodem występowania z inicjatywą nowelizacji ustawy budżetowej jest konieczność modyfikacji pierwotnie założonego poziomu deficytu budżetowego. Pamiętać przy tym należy, że Rada Ministrów ma obowiązek wskazania w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej przyczyn, jakie legły u podstaw tego rodzaju inicjatywy. Jak słusznie zauważa S. Patyra, z punktu widzenia makroekonomicznego optymalnym momentem na dokonanie nowelizacji jest początek drugiego półrocza roku budżetowego, bowiem wówczas Rada Ministrów dysponuje już pewnymi wskaźnikami, co do osiągniętego poziomu deficytu w pierwszym półroczu realizowania ustawy budżetowej w jej pierwotnym kształcie³².

²⁹ Zob. C. Kosikowski, *Odmienności...*, s. 16.

³⁰ Jedynie w odniesieniu do poprawek do ustawy budżetowej na 2009 r. część poprawek Senatu została odrzucona przez Sejm. Pamiętać oczywiście trzeba, że skład polityczny Sejmu VI kadencji i Senatu VII kadencji był bardzo zbliżony, co niewątpliwie wpłynęło na wyjątkową zgodność w zakresie przyjmowanych przez obie izby rozwiązań legislacyjnych.

³¹ C. Kosikowski, *Odmienności...*, s. 17.

³² S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012, s. 143.

Zakończenie

Podsumowując, należy stwierdzić, że współczesny budżet jest niezwykle ważną instytucją finansów publicznych. Budżet państwa uchwalany w formie ustawy budżetowej powinien być konstruowany, uchwalany i wykonywany zgodnie z zasadami budżetowymi, wśród których na szczególną uwagę zasługuje zasada zupełności. Zasada ta oznacza postulat objęcia budżetem wszystkich dochodów i wydatków państwa. Parlament, uchwalając ustawę budżetową, powinien decydować o wszystkich dochodach i wydatkach państwowych, a nie tylko o niektórych z nich. Oznacza to również konieczność zapewnienia parlamentowi realnego wpływu na politykę gospodarczą rządu. Uchwalony budżet musi być zatem aktem władzy przedstawicielskiej. Akt ten różni się przy tym w sposób zasadniczy od innych ustaw. Biorąc pod uwagę przedstawioną w niniejszym opracowaniu tematykę, a także kwestie, które ze względu na ograniczone ramy publikacji nie mogły zostać tutaj przedstawione, **różnice te** przejawiają się w szczególności w:

1. wyłączności kompetencji ministra finansów do opracowania projektu ustawy budżetowej i przedstawienia go Radzie Ministrów;
2. sporządzaniu projektu według rygorystycznie określonych wymogów co do jego treści, układu, szczegółowości i załączników;
3. wyłączności inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów co do projektu tej ustawy;
4. skutkach niemożliwości przedstawienia projektu ustawy budżetowej w obowiązującym terminie;
5. odrębnej procedurze prac parlamentarnych (w Sejmie i w Senacie) nad projektem;
6. skutkach prawnych i politycznych nieuchwalenia ustawy budżetowej;
7. odmienności kompetencji Prezydenta RP w zakresie podpisywania i ogłaszania ustawy budżetowej;
8. specyfice kontroli tej ustawy przez Trybunał Konstytucyjny;
9. szczególnym charakterze prawnym ustawy budżetowej po stronie dochodów i po stronie wydatków oraz nadwyżki lub deficytu budżetowego;
10. okresie obowiązywania ustawy budżetowej.

Bibliografia

- Augustyniak-Górna T., *Ustawa budżetowa a budżet państwa w ustawie konstytucyjnej z 17.10.1992 r.*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 9.
- Bożyk S., *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006.
- Brzeziński B., W. Matuszewski W., W. Morawski W., A. Olesińska A., *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2000.
- Chojna-Duch E., *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2010.
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2007.
- Dębowska-Romanowska T., *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995.
- Głuchowski J., *Budżet i procedura budżetowa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.

- Gluchowski J., *Charakterystyka budżetu państwa*, [w:] J. Gluchowski, R. Hutterski, B. Kołosowska, J. Patyk, Wiśniewski J., *Finanse publiczne*, Toruń 2005
- Kosikowski C., *Tworzenie ustawy budżetowej (ustawy o prowizorium budżetowym) w praktyce stosowania Konstytucji RP*, [w:] C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, Warszawa 2005
- Kosikowski C., *Odmienności w tworzeniu ustawy budżetowej*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 4.
- Kubuj K., *Zgłaszanie poprawek do projektu ustawy budżetowej*, „Zeszyty Prawnicze” 2007, nr 3
- Kudej M., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002.
- Ofiarski Z., *Prawo finansowe*, Warszawa 2007.
- Patyra S., *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012.
- Patyra S., *Tryb pilny w teorii i praktyce procesu ustawodawczego pod rządami Konstytucji z 1997 roku*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1.
- Sarnecki P., *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1999.
- Szeliga Z., *Prawotwórcza rola Rady Ministrów RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1997.
- Wójtowicz W., *Podstawy prawa budżetowego i gospodarki budżetowej państwa*, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2008.
- Wójtowicz W. (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2000.
- Zubik M., *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001.
- Zubik M., *O możliwości uchwalenia ustawy budżetowej w trybie ustawodawczym określonym w art. 123 Konstytucji*, „Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne” 2001, nr 4.
- Żyżyński J., *Budżet i polityka podatkowa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.

Noty o Autorach:

Dr Maciej Borski jest prodziekanem ds. studenckich Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu oraz adiunktem w tamtejszym Instytucie Administracji i Prawa. Jego zainteresowania badawcze obejmują w szczególności problematykę postępowania legislacyjnego.

Authors' resume:

Maciej Borski, Ph.D. is a vice-dean and an assistant professor in the Institute of Law and Administration in Humanitas University in Sosnowiec. His scholarly interests cover specifically the issue of legislative action.

prof. dr hab. Stanisław Malarski – Instytut Administracji i Prawa Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu

prof. Stanisław Malarski, Ph.D. – Institute of Law and Administration in Humanitas University in Sosnowiec

Kontakt/Contact:

Dr Maciej Borski
Wyższa Szkoła Humanitas
Instytut Administracji i Prawa
ul. Kilińskiego 43
41-200 Sosnowiec
e-mail: mborski@gazeta.pl