Monika Kępa¹

Sławomir Patyra²

Znaczenie ustawy budżetowej z perspektywy doktryny prawa finansowego i konstytucyjnego

I.

Problematyka finansów publicznych – ze zróżnicowanym natężeniem i na różnym poziomie głębokości przyjmowanych unormowań – regulowana jest we wszystkich konstytucjach współczesnych państw europejskich. W zakresie tej regulacji ważne miejsce zajmują zagadnienia budżetowe³. Polityka finansowa państwa odgrywa doniosłą rolę w funkcjonowaniu współczesnych ustrojów państwowych, zaś budżet jest jednym z najważniejszych narzędzi jej kształtowania⁴.

W odniesieniu do zakresu unormowania problematyki budżetowej Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej 1997 r.⁵ realizuje przyjmowane współcześnie standardy demokratyczne. Charakteryzuje się względnie obszerną regulacją zagadnień budżetowych, poświęcając jej łącznie dziesięć artykułów (rozdział X – *Finanse publiczne*). Postanowienia konstytucyjne dotyczą przede wszystkim zasad budżetowych, określają także, iż jedyną dopusz-

¹ Autorka jest adiunktem w Katedrze Prawa Finansowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

² Autor jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

³ Zob. C. Kosikowski, *Tworzenie ustawy budżetowej (ustawy o prowizorium budżetowym) w praktyce stosowania Konstytucji RP*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005, s. 137.

⁴ Por. M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 157.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprostowaniem), powoływana dalej jako Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej lub Konstytucja RP.

czalną formą prawną dla budżetu państwa jest ustawa. Kwestie zasad i trybu opracowywania projektu budżetu oraz projektu ustawy budżetowej Konstytucja przekazuje do odrębnej regulacji ustawowej⁶. Wypada przy tej okazji zauważyć, że Konstytucja nie definiuje *expressis verbis* zarówno budżetu państwa, jak i ustawy budżetowej.

Pomimo wspomnianego braku pełnej, legalnej definicji pojęcia budżetu państwa nie budzi obecnie wątpliwości, iż jest to plan finansowy o podstawowym znaczeniu dla gospodarki finansami publicznymi. Z ustawy o finansach publicznych wynika, iż ustawa budżetowa jest podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym (zasada koncentracji w zarządzaniu finansami publicznymi)⁷. Ustawa budżetowa składa się zaś m.in. z budżetu państwa⁸. Ustawa budżetowa jest ujmowana jako publiczny akt zarządzania finansowego państwem lub akt polityczny zarządzania gospodarką finansową państwa, zaś w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zawarte jest jej określenie jako aktu, który zawiera budżet i stąd czerpie swoją nazwę własną, zakres czasowy obowiązywania i pewne odrębności proceduralne⁹. W doktrynie podkreśla się przede wszystkim dyrektywno-nakazowy charakter zawartych w niej norm, których dyspozycje odnoszą się do osiągnięcia dochodów i w szczególności dokonywania wydatków na określone cele i w określonej wysokości¹⁰.

Na wagę i znaczenie tej ustawy wskazują regulacje konstytucyjne; odnoszą się one przy tym zasadniczo nie do jej treści czy też kształtu, lecz dotyczą głównie zagadnień proceduralnych związanych z przygotowaniem i uchwaleniem ustawy budżetowej. Ta problematyka ma istotny wpływ dla określe-

⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), powoływana dalej jako ustawa o finansach publicznych.

⁷ Art. 109 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz por. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 185. Ponadto o znaczeniu terminu „budżet” jako tzw. pojęcia zastanego por. ibidem, s. 106 oraz M. Zubik, *Wybrane aspekty instytucji budżetu państwa w nowych rozwiązaniach konstytucyjnych i ustawowych*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 8, s. 54.

⁸ Art. 109 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

⁹ Por. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część...*, s. 185 i 187 oraz tejże autorki *Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 5, s. 21 i 30.

¹⁰ Tak, np. E. Chojna-Duch, *Charakter prawny ustawy budżetowej (uwagi na tle wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 7, s. 45.

nia relacji pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą¹¹, ich wzajemnych uprawnień i obowiązków związanych ze stanowieniem budżetu. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na kategoryczność stwierdzeń odnoszących się do uchwalenia ustawy budżetowej i obowiązki nałożone na poszczególne organy władzy publicznej biorące udział w procedurze budżetowej. Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej¹²; ustawa o finansach publicznych stanowi zaś, iż ustawa budżetowa jest uchwalana na okres roku budżetowego¹³. Przytoczone regulacje odnoszą się i wskazują z jednej strony na formę, w jakiej budżet państwa jest zawarty (ustawa budżetowa), z drugiej zaś na czas, na jaki ma być on uchwalony (rok budżetowy), który obecnie pokrywa się z rokiem kalendarzowym¹⁴. Regulacje konstytucyjne i ustawowe zmierzają do zapewnienia istnienia budżetu w określonej formie prawnej i tym samym podstawy prawnej do prowadzenia gospodarki budżetowej przez państwo. Ta konstytucyjnie chroniona wartość¹⁵ pozostaje w związku z istnieniem zasady uprzedniości i roczności budżetu. Dzięki temu działalność publiczna polegająca na prowadzeniu gospodarki finansowej staje się zjawiskiem stałym i powtarzalnym oraz z założenia nieprzerwanym¹⁶.

Formę ustawy dla budżetu państwa determinuje szereg czynników o różnorodnej naturze, poczynawszy od konstytucyjnej zasady regulowania określonych materii finansowych wyłącznie w formie ustawy, wyeksponowanej w licznych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, a skończywszy na wysokiej randze i znaczeniu tej regulacji w wymiarze politycznym. W niektórych doktrynach europejskich konstytucyjna regulacja problematyki budżetowej określana jest mianem materii „przechodzącej” pomiędzy gałęziami

¹¹ Por. J. Stankiewicz, *Art. 109*, [w:] *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, red. E. Ruśkowski, J. M. Salachna, Gdańsk 2010, s. 355.

¹² Art. 219 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

¹³ Art. 109 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

¹⁴ Art. 109 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

¹⁵ Por. M. Zubik, *Budżet państwa...*, s. 99 oraz T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe...*, s. 186, 219.

¹⁶ Tak T. Dębowska-Romanowska, [w:] *Prawo finansowe*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2000, s. 60 oraz W. Sokolewicz, *Art. 219*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 51.

prawa konstytucyjnego i finansowego¹⁷. Z tego względu najczęściej stanowi ona przedmiot odrębnych badań doktryny prawa konstytucyjnego i doktryny prawa finansowego, analizujących poszczególne aspekty istoty budżetu i ustawy budżetowej, materialną i proceduralną specyfikę regulacji oraz funkcje, jakie w obydwu tych doktrynach – niezależnie od siebie – przypisuje się ustawie budżetowej. Niewątpliwie, wiodącą rolę w tak ukierunkowanych peregrynacjach odgrywa dorobek doktryny prawa finansowego. Efektem równoległe prowadzonych badań są różnice poglądów i konkluzji dotyczących szczegółowych problemów, jakie wiążą się z szeroko pojmowaną problematyką budżetową, wynikające przede wszystkim ze zróżnicowanej optyki postrzegania zjawisk budżetowych, zwłaszcza w kontekście funkcjonalnym, oraz odmiennego instrumentarium badawczego, jakim posługują się obydwie doktryny. Prezentowana publikacja stanowi próbę określenia podstawowych wyznaczników miejsca i roli ustawy budżetowej w systemie ustrojowym państwa z perspektywy doktryny prawa finansowego i konstytucyjnego jednocześnie. Z uwagi na tak określone ramy opracowania pomija ono problematykę procedur związanych z przygotowaniem projektu i uchwaleniem ustawy budżetowej, w szczególności w odniesieniu do zakresu dopuszczalnej ingerencji Sejmu w treść proponowanych przez Radę Ministrów rozwiązań. Zagadnienie to zasługuje bowiem na odrębne, szersze opracowanie.

II.

Jak już zostało wspomniane, budżet państwa jest jednym z wiodących instrumentów prowadzenia gospodarki finansowej państwa, a przez to istotnym wyznacznikiem prowadzenia polityki państwa w obszarze finansów publicznych¹⁸. Konstruowanie projektu budżetu państwa, a następnie przyj-

¹⁷ Na ten temat zob. W. Sokolewicz, *Postępowanie ustawodawcze w zakresie ustawy budżetowej. Kilka uwag de lege lata i wniosków de lege ferenda*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 134.

¹⁸ Chodzi tu o gospodarkę finansową rozumianą jako „zespół czynników faktycznych i prawnych dotyczących planowania i uchwalania, a także wykonywania dochodów i wydatków państwa w celu zapewnienia ciągłości i stałości działania wszystkich jego władz i organów realizujących swe konstytucyjne i ustawowe zadania”, zob. T. Dębowska–Romanowska, *Cechy ustawy budżetowej...*, s. 26. Na temat ustrojowego znaczenia gospodarki finansowej

mowanie go w postaci projektu ustawy budżetowej należy do kompetencji Rady Ministrów wyeksponowanych w Konstytucji¹⁹, podobnie jak uchwalanie zamknięcia rachunków państwowych i sprawozdania z wykonania budżetu. W ujęciu prakseologicznym projektowanie budżetu bezpośrednio służy realizacji funkcji rządzenia²⁰. Projekt budżetu stanowi fragment ogólnego programu politycznego rządu i rządzącej koalicji, różniący się od jego innych „części składowych” dwoma elementami, to znaczy formą, w której jest ujęty (projekt ustawy), oraz wysokim stopniem konkretyzacji, zarówno w wymiarze materialnym, jak i temporalnym. Zadaniem Rady Ministrów, jako organu konstytucyjnego odpowiedzialnego za prowadzenie polityki finansowej państwa, jest wytyczanie celów tej polityki, a następnie opracowywanie i wdrażanie środków służących ich realizacji. W zakresie dochodów i wydatków budżetu państwa na kolejny rok konkretyzację tych celów stanowią propozycje zawarte w projekcie ustawy budżetowej²¹. Projekt budżetu odnosi się do wszystkich obszarów działalności państwa, określonych w ustawie o finansach publicznych, a które bez przesady określić można mianem newralgicznych z punktu widzenia prowadzenia przez Radę Ministrów polityki wewnętrznej i zewnętrznej Rzeczypospolitej Polskiej (m.in. obronność i bezpieczeństwo państwa, służba zdrowia, ochrona środowiska, gospodarka, nauka i kultura, wspieranie rozwoju regionalnego itd.). Odpowiednie ukierunkowanie celów budżetowych bezpośrednio determinuje realizację zadań państwa we wszystkich sferach jego aktywności, zwłaszcza zaś w tych dziedzinach funkcjonowania, które oparte są wyłącznie środkach budżetowych, np. bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, administracja państwowa, pomoc socjalna itp. Rozstrzygnięcia projektowane w tym względzie przez rząd mają również określony, nie mniej ważny od gospodarczego, kontekst polityczny, zależnie od tego, czy wychodzą naprzeciw społecznym oczekiwaniom, związanym z realizacją zapowiedzi przedwybor-

zob. również R. Mojak, *Konstytucyjna regulacja ustroju finansów publicznych a pozycja ustroju parlamentu i rządu w zakresie gospodarki finansowej państwa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2003, nr 1, s. 45 i n.

¹⁹ Art. 146 ust. 4 Konstytucji RP.

²⁰ Por. P. Sarnecki, *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, [w:] Rada Ministrów. *Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Zakamycze, Kraków 2002, s. 185.

²¹ Wypada przy tej okazji zauważyć, że sama Konstytucja nie definiuje pojęcia „dochody i wydatki państwa”. Szerzej na ten temat, zob. M. Zubik, *Budżet państwa i ustawa budżetowa w świetle konstytucyjnej regulacji wybranych państw*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 3, s. 61.

czych partii tworzących obecnie rząd, czy też nie. Reasumując: propozycje ujęte w projekcie ustawy budżetowej stanowią swego rodzaju zmaterializowaną postać założeń polityki społecznej i gospodarczej, będących wypadkową wielu czynników o charakterze politycznym, społecznym i makroekonomicznym²². Istotne ograniczenie swobody Rady Ministrów w zakresie projektowania rozwiązań budżetowych wynika chociażby z faktu, iż planując budżet, musi ona w uwzględniać w projekcie wskaźniki dotyczące polityki pieniężnej, określane rokrocznie przez Radę Polityki Pieniężnej, a implikujące poważne konsekwencje dla całej sfery finansów publicznych.

Materialny związek problematyki budżetowej z polityką państwa w oczywisty sposób odnosi się nie tylko do fazy projektowania budżetu, ale przede wszystkim dotyczy etapu wykonywania postanowień ustawy budżetowej. Ustawa ta, niezależnie od stopnia i charakteru modyfikacji, jakim poddany został projekt w toku prac parlamentarnych, stanowi następnie jeden z najważniejszych – jeśli nie najważniejszy – programowych dokumentów w państwie, na którym w znacznej mierze Rada Ministrów opiera prowadzenie gospodarki finansowej w danym roku budżetowym. Polityczny wymiar tego aktu prawnego dodatkowo wzmacnia również fakt, iż mimo tego, że ustawa budżetowa jest aktem prawnym o czasowo limitowanym okresie obowiązywania, ustrojodawca – na równi z innymi ustawami – dopuścił również możliwość korygowania jej treści w trakcie roku budżetowego w trybie nowelizacji. Analogicznie do pierwotnego projektu ustawy budżetowej wyłączna inicjatywa w zakresie ustawy nowelizującej zastrzeżona została do dyspozycji Rady Ministrów.

W sensie formalnym związek kwestii budżetowych z polityką prowadzoną przez Radę Ministrów widoczny jest między innymi w konstrukcjach normatywnych kształtujących mechanizmy kontroli konstytucyjności prawa i wyraża się w zobowiązaniu Trybunału Konstytucyjnego do zasięgania opinii Rady Ministrów w kwestii ustalenia terminu wejścia w życie orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej²³. Niezależnie od braku doprecyzowania tej kwestii na gruncie normatywnym, należy uznać, że w przypadku orzeczeń wywołujących

²² Por. W. Sokolewicz, Art. 219, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV..., s. 2.

²³ Art. 190 ust. 3 Konstytucji RP.

wspomniane tu skutki finansowe termin wejścia w życie również nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy.

W zrationalizowanym systemie rządów parlamentarnych bezpośrednie powiązanie ustawy budżetowej z prowadzeniem polityki państwa skutkuje znaczącą redukcją uprawnień parlamentu zarówno w odniesieniu do kwestii inicjowania postępowania ustawodawczego, jak i kreowania ostatecznego kształtu rozwiązań w tej ustawie przyjmowanych. Jednocześnie, zgodnie ze standardem przyjmowanym zarówno w systemie parlamentarnym, jak i prezydenckim, tylko parlament władny jest uchwalić ustawę budżetową, co wprost wynika z zasady wyłączności drogi ustawowej dla określania wysokości wydatków publicznych, jak również obciążeń fiskalnych obywateli i innych podmiotów. Warunek przyjęcia ustawy budżetowej wyłącznie drogą parlamentarną stwarza legislacyjnie sposobność do bezpośredniego wglądu w sferę planowania polityki finansowej państwa przez rząd. Projekt budżetu jest przecież swoistym *exposé* Rady Ministrów dotyczącym kierunków polityki finansowej państwa na kolejny rok budżetowy. Jako taki podlega ocenie, zarówno ze strony opinii publicznej, ekonomistów, jak i polityków, zwłaszcza tych, którzy skupieni są we frakcjach parlamentarnych. W toku sejmowego postępowania legislacyjnego realizuje się tym samym parlamentarna kontrola prowadzonej gospodarki finansowej państwa, mogąca prowadzić do poważnego kryzysu zaufania pomiędzy Radą Ministrów a parlamentem²⁴. Zwłaszcza w sytuacji, w której ten sam gabinet przedstawia kolejny projekt budżetu na przestrzeni kilku lat swego funkcjonowania, konfrontacja zamierzeń rządu na następny rok ze stanem lat ubiegłych stanowi dla posłów pożywkę do refleksji na temat złych lub dobrych trendów w polityce finansowej państwa, prowadzonej przez rząd, a co za tym idzie – do generalnej oceny polityki finansowej rządzącej koalicji w dotychczasowym okresie jej funkcjonowania. Tym samym ustosunkowanie się frakcji parlamentarnych do budżetowych propozycji Rady Ministrów jest kwestią bardziej natury politycznej niż prawnej. Głębokość ingerencji poselskich poprawek w treść proponowanych rozstrzygnięć budżetowych stanowi swego rodzaju barometr poziomu politycznego poparcia, jakim rząd dysponuje w Sejmie, jak również miernik stopnia zdyscyplinowania ugrupowań koalicyjnych.

²⁴ Zob. A. Bałaban, *Prawny charakter i funkcje ustawy budżetowej*, [w:] *Konstytucyjna regulacja ustroju społeczno-gospodarczego i finansów publicznych*, red. G. Kryszewski, E. Zwierchowski, Białystok 1996, s. 77.

III.

Konstytucja określa uchwalenie projektu ustawy budżetowej jako obowiązek Rady Ministrów²⁵. Zobowiązanie to *implicite* wynika również z przepisu, który przewiduje możliwość prowadzenia przez rząd gospodarki finansowej na podstawie przedłożonego – jak należy rozumieć, przezeń – projektu ustawy w sytuacji, gdy ustawa budżetowa albo ustawa o prowizorium budżetowym nie weszły w życie w dniu rozpoczęcia roku budżetowego²⁶. Podjęcie przez Radę Ministrów określonych prawem działań, zmierzających bezpośrednio do skutecznego wykonania inicjatywy budżetowej, wpisuje się w formułę realizowania obowiązków, związanych z prowadzeniem polityki państwa, a wynikających bądź to bezpośrednio z postanowień Konstytucji i ustaw, co dodatkowo wzmocnione jest imperatywem legalizmu działania organów władzy publicznej, bądź mających swe uzasadnienie w samej istocie państwowości i naturze procesów rządzenia²⁷.

W kontekście zasady legalizmu niedopełnienie obowiązku przygotowania i uchwalenia projektu, a następnie wniesienia go do Sejmu przed upływem terminu, określonego w ustawie o finansach publicznych, może stanowić podstawę do wszczęcia postępowania w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej wobec członków Rady Ministrów, co do których w tym zakresie zachodzi podejrzenie popełnienia deliktu konstytucyjnego. Z dotychczasowych doświadczeń ustrojowych III Rzeczypospolitej wynika, że odpowiedzialność ta dotyczyć może przede wszystkim prezesa Rady Ministrów oraz ministra finansów²⁸. Niezależnie od konotacji *strictae* prawnej natury, związanych z realizacją obowiązków dotyczących inicjowania procedury uchwalenia ustawy budżetowej, zarówno Rada Ministrów, jak i jej członkowie ponoszą polityczną odpowiedzialność za opracowanie projektu ustawy, terminowe wniesienie go do Sejmu, a po rozpoczęciu roku budżetowego – realizację postanowień uchwalonej na podstawie tego projektu ustawy oraz sprawozdanie z jej wykonania.

²⁵ Art. 146 ust. 4 pkt 5 Konstytucji RP.

²⁶ Art. 219 ust. 4 Konstytucji RP.

²⁷ Por. P. Sarnecki, *Zakres działania...*, s. 189.

²⁸ Pod rządami Konstytucji RP z 1997 r. próbę egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej w tym zakresie podjęto w stosunku do prezesa Rady Ministrów J. Buzka oraz ministra finansów J. Bauca (2000).

Następstwem i rozwinięciem powyższych regulacji są kompetencje Rady Ministrów związane z rozpoczęciem procedury budżetowej. Pierwszą istotną kwestią godną odnotowania jest zawężenie kręgu podmiotów uprawnionych do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą w zakresie ustawy budżetowej w porównaniu do innych ustaw. Inicjatywa ta przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów. W konsekwencji także inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy o prowizorium budżetowym oraz zmiany ustawy budżetowej należy wyłącznie do Rady Ministrów. Przyznanie Radzie Ministrów szczególnych kompetencji w zakresie przygotowania projektu budżetu jest logiczną konsekwencją okoliczności, iż zgodnie z Konstytucją RP podmiotem uprawnionym do prowadzenia gospodarki finansowej państwa na zasadzie wyłączności jest Rada Ministrów²⁹.

Na etapie wstępnych prac nad projektem ustawy budżetowej najważniejszą rolę odgrywa minister finansów; przedstawia on Radzie Ministrów założenia projektu budżetu państwa na rok następny, wydaje rozporządzenie określające szczegółowy sposób, tryb i terminy opracowania materiałów niezbędnych do przygotowania projektu ustawy budżetowej, czyli tzw. notę budżetową, i gromadzi materiały do projektu opracowane przez dysponentów części budżetowych³⁰. Zarówno Konstytucja RP, jak i ustawa o finansach publicznych ani też żaden inny akt prawny nie określają początkowego terminu prac nad projektem budżetu państwa. Pomimo braku formalnego terminarza prac, tradycyjnie rozpoczynają się one na przełomie marca i kwietnia roku poprzedzającego roku budżetowy i odbywają według ustalonego harmonogramu³¹. Jedną z pierwszych czynności jest przygotowanie przez ministra finansów założeń projektu budżetu państwa, mających informacyjne znaczenie dla dalszych prac. W literaturze wskazuje się, iż powinny być one przedstawione Radzie Ministrów na przełomie marca i kwietnia lub na początku drugiego kwartału roku bezpośrednio wcześniejszego niż rok, na który budżet jest przygotowywany³². Natomiast faktycznie założenia projek-

²⁹ Art. 219 ust. 4 Konstytucji RP oraz A. Hanusz, A. Niezgoda, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 2005r. (sygn. akt Kp 2/05)*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 3, s. 184–186.

³⁰ Art. 138 ustawy o finansach publicznych.

³¹ Szerzej L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 720–721.

³² Wskazują na to m.in. C. Kosikowski, *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 380 oraz L. Lipiec-Warzecha, op.cit., s. 721.

tu budżetu państwa w ostatnich latach przedstawiane są przez ministra finansów zazwyczaj w pierwszej lub drugiej dekadzie czerwca lub nawet na początku lipca roku poprzedzającego rok budżetowy³³.

Następnie w oparciu o cząstkowe plany finansowe przygotowane przez poszczególnych dysponentów części budżetowych minister finansów opracowuje i przedstawia Radzie Ministrów projekt ustawy budżetowej na rok następny³⁴. Ustawa nie określa terminu, w jakim minister finansów dokonuje tej czynności; powinien być to jednak termin umożliwiający Radzie Ministrów uchwalenie i przedstawienie Sejmowi projektu ustawy budżetowej w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy. W doktrynie wskazuje się, iż powinno to nastąpić najpóźniej w połowie września³⁵ ze względu na konieczność zapewnienia podmiotowi, który ma w tym zakresie inicjatywę, a jednocześnie jest organem kolegialnym możliwości zapoznania się z ostatecznie przygotowaną przez ministra finansów wersją budżetu, którego poszczególni członkowie Rady Ministrów są współautorami i za wykonanie którego będą następnie odpowiedzialni.

Końcowy moment „władania” przez Radę Ministrów projektem ustawy budżetowej stanowi przekazanie go Sejmowi. Rada Ministrów przyjmuje projekt ustawy budżetowej w formie uchwały, podejmowanej na posiedzeniu plenarnym rządu, i wraz z uzasadnieniem przedkłada go Sejmowi najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego, czyli w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy³⁶. Projekt musi spełniać wymogi, wynikające z ustawy o finansach publicznych³⁷, Regulaminu Sejmu³⁸ oraz rozporządzenia prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej³⁹. Do projektu ustawy muszą być również dołączone projekty podstawowych aktów wykonawczych oraz projekty nowelizacji ustaw,

³³ Za J. Stankiewicz, op.cit., s. 470 i M. Münnich, Art. 138, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, Warszawa 2012, s. 729.

³⁴ Art. 139 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

³⁵ L. Lipiec-Warzecha, op.cit., s. 728; J. Stankiewicz, op.cit., s. 475, a także M. Münnich, op.cit., s. 732.

³⁶ Art. 222 zd. 1 Konstytucji RP oraz art. 141 ustawy o finansach publicznych.

³⁷ W szczególności art. 109, 110, 112 oraz art. 142 ustawy o finansach publicznych.

³⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. z 2009 r., Nr 5, poz. 47).

³⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908). Na ten temat zob. m.in. W. Sokolewicz, Art. 222, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki,

służących wykonaniu budżetu. W szczególności dotyczy to ustaw podatkowych. Celem określenia w Konstytucji RP terminu przedłożenia przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej Sejmowi jest stworzenie nieprzerwanej sekwencji kolejno następujących po sobie budżetów państwa, co zapewniłoby prowadzenie w sposób ciągły gospodarki finansowej z umocowaniem w formie ustawy budżetowej⁴⁰. Jednocześnie zarówno ustawa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, jak i ustawa o finansach publicznych nie zawierają sankcji dla podmiotu odpowiedzialnego z tytułu przekroczenia terminu. Wskazuje się, iż opracowanie, uchwalenie i wniesienie do Sejmu projektu ustawy budżetowej jest powinnością, obowiązkiem Rady Ministrów, nie zaś jedyne jej uprawnieniem⁴¹. Przy czym o ile samo dokonanie tych czynności jest bezwzględną powinnością Rady Ministrów i nie może ona przez nikogo zostać zastąpiona, „wyręczona”, o tyle termin, w jakim powinny one nastąpić, nie ma charakteru sztywnego. Zgodnie bowiem z Konstytucją RP w wyjątkowych przypadkach możliwe jest późniejsze przedłożenie projektu ustawy budżetowej⁴². Dla określenia znaczenia i zastosowania wskazanej regulacji kluczowe jest sprecyzowanie pojęcia „wyjątkowe przypadki”. Konstytucja RP nie zawiera regulacji normatywnych dotyczących tej klauzuli generalnej i pozostawia to praktyce i literaturze. Przyjmuje się, że okoliczności, które uzasadniają późniejsze przedłożenie projektu ustawy, powinny wynikać ze zdarzeń o charakterze niezwykłym, nieprzewidywalnym, a jednocześnie wpływającym w poważny sposób na sytuację budżetową państwa. W wyniku ich zaistnienia niemożliwe lub znacząco utrudnione jest przygotowanie i przedłożenie przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej w terminie podstawowym⁴³. Ocena zaistnienia takich zdarzeń stanowiących podstawę do skorzystania z uprawnienia do późniejszego przedłożenia projektu została pozostawiona organowi wyposażonemu w wyłączną inicjatywę

Warszawa 2007, s. 4 oraz S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012, s. 186–190.

⁴⁰ Tak W. Sokolewicz, Art. 222 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, s. 6.

⁴¹ Tak L. Lipiec-Warzecha, op.cit., s. 741; W. Sokolewicz, *O osobliwościach ustawy budżetowej i trybu jej uchwalania*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 2, s. 41 oraz M. Zubik, *Budżet państwa...*, s. 166–167.

⁴² Art. 222 zd. 2 Konstytucji RP.

⁴³ Por. szerzej na ten temat M. Zubik, *Budżet państwa...*, s. 168 i n. oraz podobnie C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 301.

ustawodawczą w tym zakresie. Ograniczeniem tej swobody może być weryfikacja dokonana przez Sejm w aspekcie odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów oraz ewentualnie odpowiedzialność poszczególnych jej członków przed Trybunałem Stanu⁴⁴. Zagadnienie to nie jest pozbawione znaczenia z uwagi na zasadę roczności budżetu, czasowy charakter ustawy budżetowej. Dążenie do dotrzymania ustawowego terminu wniesienia przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej jest obok innych regulacji mających na celu przyspieszenie i usprawnienie prac nad projektem tej ustawy, nawet kosztem normatywnego ograniczenia przysługujących podmiotom biorącym udział w ścieżce legislacyjnej uprawnień, gwarancją zmierzającą do zapewnienia uchwalenia i opublikowania ustawy zawierającej budżetu państwa przed rozpoczęciem roku budżetowego. Rozpatrując zagadnienie ostatecznego terminu, w jakim „spóźniony” projekt powinien być złożony: pomimo braku jego normatywnego określenia logika nakazywałaby przyjąć, iż granicę stanowi rozpoczęcie roku budżetowego.

W kontekście ustrojowego znaczenia ustawy budżetowej, jak również roli, jaką odgrywa w relacjach pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą, istotną kwestią jest ustalenie, czy obowiązki Rady Ministrów w zakresie przygotowania projektu ustawy budżetowej, a następnie zrealizowania w oparciu o ów projekt inicjatywy ustawodawczej odpowiada po stronie parlamentu obowiązek jej uchwalenia. Jest to o tyle istotne, iż w świetle utrwalonych poglądów doktryny prawa konstytucyjnego wykonanie prawa inicjatywy ustawodawczej przez uprawniony podmiot rodzi po stronie Sejmu jedynie obowiązek rozpatrzenia projektu, przy założeniu, iż skutkiem prowadzonych przez izby prac może być zarówno uchwalenie ustawy, jak i odrzucenie przedłożenia na którymś z etapów tzw. drogi ustawodawczej. Najczęściej wbrew intencjom projektodawców, choć czasami też za ich cichym przyzwoleniem, drugi z wymienionych skutków obejmuje całkiem pokaźną liczbę projektów w każdej kolejnej kadencji parlamentu⁴⁵.

Wątpliwość co do tego, czy parlament zobligowany jest uchwalić ustawę budżetową, wynika przede wszystkim z fundamentalnej roli, jaką ustawa ta odgrywa w ramach mechanizmów prowadzenia gospodarki finansowej,

⁴⁴ Por. także L. Lipiec-Warzecha, op.cit., s. 742.

⁴⁵ Przykładowo w VI kadencji Sejmu (2007–2011), z powodu odrzucenia bądź objęcia regulą dyskontynuacji prac ustawodawczych, upadła ponad połowa projektów wniesionych do Sejmu w trybie inicjatywy poselskiej.

a także gospodarki państwa w ogóle. Skoro ustawa budżetowa jest swego rodzaju nośnikiem budżetu państwa, to kwestia ewentualnego odrzucenia jej projektu implikuje pytanie o to, czy państwo i jego gospodarka – chociażby tymczasowo – mogą istnieć bez budżetu. W nauce podnosi się, iż nie istnieją okoliczności, dające się konstytucyjnie legitymować, które uprawnialyby jakikolwiek organ władzy publicznej do doprowadzenia do sytuacji pozbawienia podstawy prawnej do prowadzenia gospodarki budżetowej przez państwo⁴⁶. W kwestii dopuszczalności odrzucenia przez parlament prawidłowo wniesionego projektu ustawy budżetowej na styku doktryny prawa finansowego i prawa konstytucyjnego brak jednoznacznego stanowiska, co nie oznacza, iż przedstawiciele obydwu doktryn przyjmują w tym względzie wyłącznie pozycje antagonistyczne. Zdaniem C. Kosikowskiego, Sejm nie może odrzucić projektu ustawy budżetowej w całości, a jedynie wprowadzić do jego treści stosowne poprawki⁴⁷. Na gruncie doktryny prawa konstytucyjnego takie stanowisko przyjmuje A. Szmyt, argumentując je tym, iż konieczność zapewnienia prawnej podstawy do prowadzenia gospodarki budżetowej implikuje – w sensie funkcjonalnym – konstytucyjny nakaz uchwalenia ustawy budżetowej, o ile jej projekt został poprawnie wniesiony do Sejmu⁴⁸. Z drugiej strony możliwość odrzucenia projektu ustawy budżetowej – i to już w pierwszym czytaniu – dopuszcza między innymi W. Sokolewicz⁴⁹.

Odnosząc się do wskazanych wyżej problemów, wypada zauważyć, iż konstrukcja regulacji zawartych w Regulaminie Sejmu⁵⁰ zdaje się wykluczać możliwość odrzucenia przez izbę projektu ustawy budżetowej i – jak się wydaje – *per analogiam* projektu ustawy o prowizorium budżetowym w ramach pierwszego czytania. Również w końcowym sprawozdaniu ze swych prac Komisja Finansów Publicznych nie może wnioskować o odrzucenie projektu w czytaniu drugim⁵¹. Wydaje się jednak, iż nie istnieje na gruncie

⁴⁶ Tak. M. Zubik, *Budżet państwa...*, s. 172.

⁴⁷ Zob. C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004, s. 67.

⁴⁸ Zob. A. Szmyt, *O dopuszczalności odrzucenia projektu ustawy budżetowej w I czytaniu*, [w:] *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (1997–2007)*, Gdańsk, 2008, s. 431 i n.

⁴⁹ Zob. W. Sokolewicz, *O osobliwościach ustawy...*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 2, s. 44.

⁵⁰ Art. 106 ust. 1 Regulaminu Sejmu.

⁵¹ Art. 108 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Sejmu.

obowiązującego Regulaminu jakakolwiek formalnoprawna przeszkoda, która uniemożliwiałaby podjęcie takiej decyzji przez izbę w toku trzeciego czytania projektu.

Możliwość odrzucenia projektu ustawy w toku postępowania legislacyjnego stanowi najbardziej istotny przejaw władztwa izby zarówno nad projektami, jak i nad samym procesem ustawodawczym. Niedopuszczalność odrzucenia projektu ustawy budżetowej na etapie sejmowego postępowania ustawodawczego oznaczałaby w istocie ograniczenie kompetencji Sejmu, w zakresie realizowania przez tę Izbę funkcji ustawodawczej i jako taka musiałaby być wyraźnie zastrzeżona w postanowieniach Konstytucji RP. Tymczasem tego rodzaju ograniczenie dotyczące ustawy budżetowej ustrojodawca przyjął jedynie względem prezydenckiego prawa do odmowy podpisania ustawy oraz – już mniej jednoznacznie – w stosunku do kompetencji Senatu, związanych z udziałem w parlamentarnej procedurze budżetowej⁵². Należy zatem uznać, iż w świetle obowiązującej regulacji konstytucyjnej wyłączenie możliwości odrzucenia projektu ustawy budżetowej przez Sejm oznaczałoby przyjęcie niedopuszczalnej w państwie prawnym formuły domniemania ograniczenia kompetencji konstytucyjnego organu państwa.

Tezę o dopuszczalności odrzucenia projektu ustawy budżetowej wyprowadzić można również z konstrukcji przepisu, który przyznaje prezydentowi Rzeczypospolitej kompetencję do skrócenia kadencji Sejmu w związku z nieprzekazaniem głowie państwa ustawy budżetowej do podpisu w terminie 4 miesięcy od wniesienia do Sejmu jej projektu⁵³. Wypada zaznaczyć, że w przywołanym przepisie ustrojodawca nie sprecyzował okoliczności, które mogłyby skutkować tym, iż Sejm nie przekazał prezydentowi ustawy budżetowej we wskazanym terminie. Pozwala to przyjąć, iż powodem takiego stanu rzeczy może być nie tylko opóźnienie w procedurze uchwalenia ustawy, ale także odrzucenie projektu w toku postępowania sejmowego. Niezależnie od okoliczności, jakie złożyły się na tę sytuację, prezydent Rzeczypospolitej zyskuje prawo do zastosowania wobec parlamentu sankcji w postaci postanowienia o skróceniu kadencji. Jeżeli przekroczenie konstytucyjnego terminu miałoby mieć miejsce na kanwie uprzedniego odrzucenia projektu ustawy budżetowej, decyzja prezydenta o skróceniu kadencji – ze względu na jej fakultatywny charakter – mogłaby być interpretowana jako swoiste roz-

⁵² Odpowiednio art. 224 ust. 1 *in fine* oraz art. 223 Konstytucji RP.

⁵³ Art. 225 Konstytucji RP.

strzygnięcie sporu pomiędzy parlamentem a Radą Ministrów na rzecz drugiego z wymienionych organów.

IV.

W kontekście dotychczasowych rozważań, dotyczących znaczenia ustawy budżetowej dla prowadzenia polityki państwa, a także wyłącznego i obligacyjnego charakteru rządowej inicjatywy budżetowej, kolejnym istotnym problemem wydaje się zagadnienie realizowania budżetowej inicjatywy ustawodawczej w warunkach politycznych przesileń związanych ze zmianą rządu i większościowej konfiguracji w parlamencie. Zjawisko to stanowi oczywiście immanentną cechę demokratycznych systemów rządów. Samo w sobie trwale związane jest z aksjologią parlamentaryzmu demokratycznego, opartą na zasadzie reprezentacji politycznej, podziału władzy czy też pluralizmu politycznego. Na gruncie polskich rozwiązań ustrojowych, te naturalne i oczywiste mechanizmy polityczne w zestawieniu z normatywnymi konstrukcjami, dotyczącymi procedury budżetowej, mogą niekiedy rodzić pewne dylematy, trudne do jednoznacznego rozstrzygnięcia. Dotyczy to przede wszystkim przypadków zbiegu terminów wyborów parlamentarnych z ustawowym terminem, przewidzianym na wniesienie do Sejmu projektu ustawy budżetowej.

Przywoływana już ustawa o finansach publicznych sztywno określa termin, do którego Rada Ministrów zobowiązana jest wnieść do Sejmu gotowy projekt ustawy budżetowej. Możliwość przekroczenia terminu 30 września, tzw. roku bazowego, dopuszczona jest jedynie w razie zaistnienia wyjątkowych wypadków, przy czym, jak już wskazano, na Radzie Ministrów spoczywa obowiązek udowodnienia przed Sejmem tego, iż owe wypadki zaistniały⁵⁴. Bliska perspektywa zakończenia kadencji parlamentu, a co za tym idzie – zbliżający się kres funkcjonowania Rady Ministrów określonym kształcie personalno-programowym – nie stanowi wystarczającej przesłanki do tego, by rząd mógł zaniechać opracowania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy oraz by mógł również wstrzymać się od wykonania inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie. Tak więc, z formalnego punktu widzenia, rząd „schodzący” ze sceny politycznej musi dopełnić kon-

⁵⁴ Por. M. Zubik, *Budżet państwa...*, s. 168.

stytucyjnego obowiązku wniesienia projektu do Sejmu niezależnie od tego, iż jego rozpatrywanie, uchwalenie ustawy, a następnie jej wykonanie nastąpi w odmiennej konfiguracji politycznej, powstałej po wyborach parlamentarnych. Nowy gabinet, sformowany po ukonstytuowaniu się Sejmu następnej kadencji, może co najwyżej wycofać projekt pod warunkiem wniesienia własnego bądź skorygować projekt poprzedników w trybie autopoprawek, zgłoszonych w toku sejmowego postępowania ustawodawczego⁵⁵.

W odniesieniu do politycznych konsekwencji, wynikających z wyborów parlamentarnych, powyższe rozwiązanie jawi się jako nieefektywne, a nawet nieracjonalne. Zważywszy na rolę, jaką ustawa budżetowa odgrywa w procesie prowadzenia polityki państwa, sytuacja, w której nowa koalicja w pierwszym okresie sprawowania władzy zobligowana jest bazować na programie gospodarczym poprzedników bądź w pośpiechu opracowywać własne – siłą rzeczy nieco prowizoryczne propozycje – znacząco ogranicza możliwości racjonalnego rządzenia. W istocie „konserwuje” też zastany przez nową ekipę stan spraw publicznych, przynajmniej w dziedzinie tak newralgicznej dla rozwoju państwa jak polityka budżetowa i finanse publiczne.

Ustawowy obowiązek wniesienia projektu ustawy budżetowej przez rząd ustępujący ze sceny politycznej odmiennie jawi się w sytuacji Rady Ministrów, która zmuszona została do ustąpienia w związku z odmową uchwalenia przez Sejm wotum zaufania względem rządu funkcjonującego już przez pewien okres⁵⁶, a której prezydent Rzeczypospolitej – przyjmując uprzednio dymisję – powierzył dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowego gabinetu. W takim wypadku, jeżeli Rada Ministrów nie zdążyła skierować do Sejmu projektu ustawy budżetowej przed podjęciem przez izbę uchwały o odmowie wotum zaufania, wydaje się, iż ze względu na okoliczności i charakter swojej dymisji rząd zdymisjonowany, aczkolwiek wciąż pełniący obowiązki nie powinien już tego czynić, nawet jeśli prace nad projektem doprowadził do końca a odmowa wotum zaufania nastąpiła w okresie bezpośrednio poprzedzającym termin 30 września. Za takim stanowiskiem przemawiają przede wszystkim względy aksjologiczne. Podejmując uchwałę o odmowie wotum zaufania, Sejm negatywnie ocenił

⁵⁵ Takie działania podjął m.in. pierwszy gabinet utworzony pod rządami Konstytucji z 1997 r. (rząd J. Buzka) w stosunku do projektu wniesionego przez Radę Ministrów kierowaną przez W. Cimoszewicza.

⁵⁶ Art. 160 Konstytucji RP.

dotychczasową politykę Rady Ministrów, niejako cofając przyznany jej uprzednio mandat do prowadzenia spraw państwowych, w tym i gospodarki budżetowej. W tym względzie nie należy również przechodzić do porządku dziennego nad zastanym poglądem doktryny prawa konstytucyjnego, zgodnie z którym w tzw. okresie przejściowym pomiędzy zdymisjonowaniem „starego” rządu a powołaniem nowego pierwszy z wymienionych powinien powstrzymać się od działań wywołujących długookresowe skutki prawne i polityczne i ograniczyć się wyłącznie do realizacji zadań bieżących, koniecznych z punktu widzenia funkcjonowania państwa.

Można zatem pokusić się o stwierdzenie, iż w tak specyficznych warunkach polityczno-ustrojowych inicjatywa ustawodawcza co do projektu ustawy budżetowej powinna być wykonana przez nowy gabinet, cieszący się poparciem większości parlamentarnej, nawet jeśli miałaby się ona uformować dopiero po przyspieszonych wyborach parlamentarnych. Okoliczności te mogłyby doprowadzić do sytuacji, w której ze względu na polityczne perturbacje towarzyszące formowaniu nowego gabinetu nie udałoby się rządowi przygotować i wnieść do Sejmu projektu ustawy budżetowej bądź Sejmowi uchwalić jej przed rozpoczęciem roku budżetowego w oparciu o projekt wniesiony terminowo. Realizacja pierwszego bądź drugiego wariantu sytuacyjnego stanowiłaby z kolei podstawę do zastosowania określonych w Konstytucji tzw. procedur awaryjnych, w postaci prowizorium budżetowego bądź prowadzenia gospodarki finansowej na podstawie projektu ustawy budżetowej.

V.

W związku z założeniem, iż ustawa budżetowa uchwalana jest na rok budżetowy, i wynikającą stąd zasadą uprzedniości i roczności budżetu należy rozważyć sytuację, gdy pomimo rozpoczęcia roku budżetowego brak tego podstawowego planu finansowego państwa. Zwraca się przy tym uwagę, iż budżet jest zestawieniem przyszłych dochodów i wydatków państwa, a zatem z założenia powinien być uchwalany przed rozpoczęciem roku budżetowego⁵⁷. Ustawa budżetowa na mocy przywoływanych regulacji konstytucyj-

⁵⁷ Tak W. Łączkowski, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL, Tom II Instytucje budżetowe*, red. M. Weralski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1982, s. 461.

nych uchwalana jest na rok budżetowy; jest więc ustawą temporalną i wraz z upływem czasu, na jaki została uchwalona, traci swą ważność, skuteczność. W szczególności niezrealizowane kwoty wydatków budżetu państwa co do zasady wygasają wraz z upływem roku budżetowego⁵⁸. Oznacza to w zasadzie niemożność ich dokonywania po zakończeniu roku budżetowego.

Dokonując swoistej gradacji, stopniowania możliwych do wystąpienia sytuacji w zakresie normatywnych podstaw prowadzenia gospodarki finansami publicznymi przez państwo, wyróżnić można następujące ich kategorie. Wzorcowo wraz z rozpoczęciem nowego roku budżetowego powinna wejść w życie i być realizowana uprzednio ogłoszona ustawa budżetowa na dany rok. Ten podstawowy akt budżetowy stanowi systemowy sposób prowadzenia gospodarki finansowej państwa. Istnienie corocznej ustawy budżetowej uchwalanej z założenia uprzednio w tym celu, aby była podstawą prowadzenia gospodarki, jest przejawem prawidłowego funkcjonowania państwa⁵⁹. Jest to stan zakładany i najbardziej pożądaný z punktu widzenia racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Umożliwia całościowe, w obrębie przyjętego przedziału czasowego, zaplanowanie realizowania zadań publicznych w oparciu o określoną pulę dochodów i przychodów przeznaczanych na dokonywanie wskazanych wydatków i przychodów związanych z realizacją zadań publicznych.

Mając jednak na uwadze doświadczenia historyczne oraz realistycznie podchodząc do tego zagadnienia⁶⁰, w celu zapewnienia ciągłości gospodarki finansowej państwa przyjęto, iż w wyjątkowych przypadkach dochody i wydatki państwa w okresie krótszym niż rok może określać ustawa o prowizorium budżetowym. W związku z tym dopuszczalne jest także, iż wraz z dniem 1 stycznia danego roku rozpoczyna obowiązywanie ustawa o prowizorium budżetowym⁶¹. Prowizorium budżetowe definiowane jest, jako ustawa, która ustala dochody i wydatki państwa, na pewien przyszły, krótki okres w sposób tymczasowy, to znaczy na rachunek całorocznego budże-

⁵⁸ Art. 181 ust. 1 ustawy o finansach publicznych; jednocześnie ust. 2 i ust. 9 art. 181 wskazują wyjątki od tej reguły.

⁵⁹ Tak . Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe...*, s. 186, 223.

⁶⁰ Por. L. Garlicki, *Uwaga 9 do art. 21 MK*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1995–1997, s. 5.

⁶¹ Art. 219 ust. 3 zd. 1 Konstytucji RP. Por. także L. Garlicki, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, cz. II, Warszawa 1996, s. 9.

tu⁶², oraz określane jako chwilowy surogat budżetu, instytucja zastępcza w stosunku do budżetu, a jego obowiązywanie – jako przejaw tzw. procedury awaryjnej (rezerwowej)⁶³. Pojęcie to rozumiane jest jako regulacje prawa budżetowego w znaczeniu materialnym, które dają podstawę prawną do prowadzenia gospodarki budżetowej państwa w sytuacji braku wejścia ustawy budżetowej w życie przed rozpoczęciem roku, w którym ma ona obowiązywać⁶⁴. Zadaniem zaś istnienia takich procedur jest stworzenie tymczasowych regulacji umożliwiających prowadzenie gospodarki finansowej do czasu uchwalenia właściwej ustawy budżetowej⁶⁵. Kluczowe dla uprawnionego stosowania powołanej konstrukcji jest wyjaśnienie znaczenia pojęcia „wyjątkowych przypadków” uzasadniających jej wprowadzenie. Wskazuje się, iż to pojęcie niedookreślone obejmować może zarówno wprowadzenie na terytorium państwa stanów nadzwyczajnych przewidzianych w Konstytucji RP, jak też zaistnienie innych zdarzeń o znamionach sytuacji sporadycznych, rzadko spotykanych, kryzysowych, wywołanych zarówno uwarunkowaniami politycznymi, finansowymi, jak i gospodarczymi, zarówno o zasięgu krajowym, jak i globalnym⁶⁶. Nie jest określony w sposób kateryczny czas, na jaki może zostać uchwalone prowizorium, Konstytucja RP wskazuje jedynie, iż na okres krótszy niż rok. Zwyczajowo przyjmuje się, iż obowiązywanie ustawy o prowizorium budżetowym nie powinno przekroczyć kilku miesięcy, obejmować okres możliwie najkrótszy. Zasadnie zakłada się, iż nie powinno przekroczyć czasu, w którym utrzymują się wyjątkowe przypadki stanowiące przesłankę jej uchwalenia⁶⁷.

⁶² T. Grodyński, *Zasady gospodarowania budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932, s. 296. Od roku 1989 ustawa o prowizorium budżetowym została uchwalona tylko raz, w 1992 r.; było to związane ze skróceniem kadencji tzw. Sejmu kontraktowego. Szerzej na temat tej instytucji patrz M. Zubik, *Budżet państwa...*, s. 255 i n. oraz tegoż autora *Ustawa o prowizorium budżetowym w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 5, s. 20 i n.

⁶³ Tak odpowiednio: J. Stankiewicz, op.cit., s. 480 i M. Münnich, op.cit., s. 739 oraz M. Zubik, *Ustawa o prowizorium...*, s. 20.

⁶⁴ Idem, *Budżet państwa...*, s. 255.

⁶⁵ L. Lipiec-Warzecha, op.cit., s. 764.

⁶⁶ Por. M. Münnich, op.cit., s. 740.

⁶⁷ J. Stankiewicz, op.cit., 480 proponuje 3 miesiące; J. Głuchowski wskazuje, że jest to rozwiązanie tymczasowe, które obowiązuje zazwyczaj kilka miesięcy, tak w: *Budżet i procedura budżetowa*, Warszawa 2001, s. 41; por. M. Zubik, *Ustawa o prowizorium...*, s. 33.

Uznać należy, iż obowiązujące regulacje nie wykluczają uchwalenia kolejnej ustawy o prowizorium budżetowym w danym roku budżetowym. Niewątpliwie sytuacja taka nie jest pożądana z punktu widzenia kompleksowego ujęcia dochodów i wydatków budżetu państwa, jednakże niezależnie od wad takiej sytuacji zapewniłoby to ciągłość kolejnych ustaw o prowizoriach budżetowych i zapobiegłoby wystąpieniu zjawiska tzw. próżni budżetowej. Próżnia budżetowa określana jest jako brak unormowania, które zapewniałoby nieprzerwalność prowadzenia gospodarki finansowej podmiotu prawa publicznego na podstawie publicznego planu finansowego lub instytucji prawnych, które działałyby tak jak ten plan⁶⁸. Docelowo całość materii budżetowej powinna być ujęta w jednym akcie prawnym – ustawie budżetowej. Wskazuje na to obowiązek Rady Ministrów, zgodnie z którym w przypadku przedstawienia Sejmowi projektu ustawy o prowizorium budżetowym przedstawia ona Sejmowi projekt ustawy budżetowej nie później niż na 3 miesiące przed zakończeniem okresu obowiązywania ustawy o prowizorium budżetowym⁶⁹. Mając na uwadze przyjmowany czas obowiązywania prowizorium budżetowego w zastawieniu ze wskazanym obowiązkiem, zwrócić należy uwagę, iż w istocie prowadzi do sytuacji, w której Rada Ministrów powinna jednocześnie złożyć projekt zarówno ustawy o prowizorium budżetowym, jak i ustawy budżetowej.

Zamykając rozważania dotyczące znaczenia i miejsca ustawy o prowizorium budżetowym w mechanizmach gospodarowania finansami publicznymi, podnieść należy, iż zgodnie z Konstytucją RP przepisy dotyczące projektu ustawy budżetowej stosuje się odpowiednio do projektu ustawy o prowizorium budżetowym⁷⁰. Wskazuje to, iż ustawa o prowizorium budżetowym nie jest utożsamiana z ustawą budżetową. „Odpowiednie” stosowanie oznacza potrzebę zróżnicowania, mającego swoje umocowanie kon-

⁶⁸ Na temat pojęcia próżni por. T. Dębowska-Romanowska, [w:] *Prawo finansowe*, red. W. Wójtowicz, s. 60 oraz J. Stankiewicz, op.cit., s. 480 i M. Münnich, op.cit., s. 741.

⁶⁹ Art. 144 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

⁷⁰ Art. 219 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP. Natomiast art. 144 ust. 2 ustawy o finansach publicznych stanowi, iż do projektu ustawy o prowizorium budżetowym stosuje się przepisy odnoszące się do projektu ustawy budżetowej, z wyłączeniem art. 142 pkt 10 i 11; wyłączenia dotyczą zestawienia zadań i celów priorytetowych na dany rok budżetowy i skonsolidowanych planów wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata określonych kategorii jednostek sektora finansów publicznych sporządzanych w układzie zadaniowym.

stytucyjne i ustawowe obu tych typów ustaw, respektowania odmiennych założeń ustrojowych i przesłanek stosowania przypisanych każdej z nich⁷¹.

W kolejnym etapie rozważań należy rozpatrzyć sytuację, gdy wraz z rozpoczęciem roku budżetowego nie wejdą w życie ani ustawa budżetowa, ani ustawa o prowizorium budżetowym. Zagadnienie to pozostaje w związku z realizacją konstytucyjnego nakazu zapewnienia przez Radę Ministrów podstawy prawnej do prowadzenia gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym⁷². W takim przypadku, gdy żaden ze wskazanych aktów nie zostanie ogłoszony przed dniem 1 stycznia, do tego czasu podstawą gospodarki finansowej jest przedstawiony Sejmowi projekt jednej z powyższych ustaw⁷³. Procedura taka ma znaczenie drugorzędne, stosowana jest na wypadek nieuchwalenia ustawy o prowizorium budżetowym, będącej z kolei alternatywą dla ustawy budżetowej; podkreślenie tej okoliczności jest istotne z uwagi na to, iż są to akty nielegitymizowane przez władzę prawodawczą, a jednocześnie o ograniczonej jawności⁷⁴. W literaturze wskazuje się, iż rozwiązanie takie, stosowane w nadzwyczajnych sytuacjach, zapewnia ciągłość planistycznego charakteru gospodarki finansowej oraz finansowania zadań publicznych i jest tym samym przejawem pragmatyzmu w kwestiach budżetowych⁷⁵.

Należy rozważyć zarówno przyczyny, jak i skutki takiego stanu. Brak ogłoszenia przed wskazanym terminem jednej z powyższych ustaw może wynikać z prostego faktu, iż pomimo rozpoczęcia roku budżetowego prace nad projektem trwają i nie zostały zakończone. Okoliczność ta może jednak wynikać także z analizowanego już zjawiska odrzucenia przez Sejm przedłożonego przez Radę Ministrów projektu. Otwarte pozostaje zagadnienie terminu, w jakim Sejm może odrzucić projekt przedłożony przez Radę Ministrów, i to nie w kontekście etapów procedury legislacyjnej, o czym była już

⁷¹ Tak. M. Zubik, *Ustawa o prowizorium...*, s. 22.

⁷² Idem, *Budżet państwa...*, s. 172.

⁷³ Art. 145 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Ponadto na podstawie art. 145 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych w takiej sytuacji obowiązują stawki należności budżetowych oraz składki na państwowe fundusze celowe w wysokości ustalonej dla roku poprzedzającego rok budżetowy.

⁷⁴ Por. L. Lipiec-Warzecha, op.cit., s. 773 oraz T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część...*, s. 223.

⁷⁵ Tak. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2004, s. 410 oraz M. Münnich, op.cit., s. 742.

mowa, lecz momentu trwania roku budżetowego. W literaturze prawa finansowego pojawił się pogląd, iż nie istnieje w zasadzie odrzucenie projektu ustawy budżetowej przez Sejm po początku roku budżetowego⁷⁶.

Rozważania dotyczące sytuacji braku uchwalenia ustawy budżetowej lub ustawy o prowizorium budżetowym przed rozpoczęciem roku budżetowego są istotne z uwagi na udział w procesie legislacyjnym związanym z ich przygotowaniem i uchwaleniem zarówno organów władzy wykonawczej – Rada Ministrów oraz minister finansów – jak i organów władzy ustawodawczej – Sejm i Senat. Z jednoczesnym zróżnicowaniem ich kompetencji, tj. przyznanych im w tym procesie uprawnień i obowiązków. O ile obowiązek przygotowania i przedłożenia przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej (lub ustawy o prowizorium budżetowym) nie budzi wątpliwości, gdyż jest usankcjonowany i potwierdzony przywoływanymi regulacjami konstytucyjnymi oraz wynikającymi z ustawy o finansach, o tyle, jak wskazywano, istotnie odmienna jest pozycja izb parlamentu. Jednakże w przypadku braku uchwalenia ustawy budżetowej i w konsekwencji braku przedstawienia jej do podpisu aktualizuje się uprawnienie przysługujące prezydentowi RP do skrócenia kadencji Sejmu⁷⁷.

W przypadku, gdy podstawą gospodarki finansowej jest przedstawiony Sejmowi odpowiedni projekt ustawy, obowiązują stawki należności budżetowych oraz składki na państwowe fundusze celowe w wysokości ustalonej dla roku poprzedzającego rok budżetowy. Przytoczone regulacje mają odpowiednie zastosowanie w sytuacji, gdy podstawą gospodarki finansowej państwa jest ustawa albo projekt ustawy o prowizorium budżetowym, a przed upływem terminu obowiązywania ustawy o prowizorium budżetowym nie zostanie ogłoszona ustawa budżetowa⁷⁸.

Idąc w tych rozważaniach dalej, należy zwrócić uwagę, iż istniejące regulacje nie normują sytuacji, w której nie zostałby złożony przez Radę Ministrów żaden z powyższych projektów. Konstytucji RP nieznane jest i niedopuszczalne zaistnienie tzw. próżni budżetowej, czyli wskazywanego braku określenia podstaw planistycznych dla prowadzenia gospodarki finansowej.

⁷⁶ Z jednoczesnym zastrzeżeniem, że nie dotyczy to sytuacji, gdy projekt ustawy budżetowej byłby w swej istocie jedynie aktem pozornym, niemogącym stanowić podstawy ani dla prac legislacyjnych Sejmu, ani dla prowadzenia gospodarki finansowej państwa po dniu 1 stycznia, tak T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe...*, s. 225.

⁷⁷ Art. 225 Konstytucji RP.

⁷⁸ Art. 145 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

wej⁷⁹. Konsekwencje zaistnienia takiego stanu można rozpatrywać w kilku płaszczyznach: normatywnej, politycznej oraz finansowej. Odpowiedzialność polityczna Rady Ministrów w związku z niewypełnieniem ciężącego na niej normatywnego obowiązku przygotowania i przedłożenia Sejmowi projektu ustawy w określonym terminie mogłaby doprowadzić do uchwalenia wotum nieufności. Zdaniem niektórych autorów sytuacja taka uprawniałaby prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do skrócenia kadencji Sejmu w związku z nieprzedłożeniem ustawy budżetowej do podpisu⁸⁰.

Niezależnie od wątpliwości co do trafności tego poglądu (wynikających chociażby z treści Konstytucji RP)⁸¹ zwrócić należy uwagę, iż nie rozwiązuje on kluczowej kwestii – braku normatywnych podstaw prowadzenia gospodarki finansowej państwa. Jak się wskazuje, skrócenie kadencji Sejmu nie „stworzy” ustawy budżetowej ani nie da też rękojmi jak najszybszego jej uchwalenia⁸². Jako zasadnicze jawi się bowiem zagadnienie – czy i na jakiej podstawie prawnej miałyby być wówczas prowadzona gospodarka finansowa państwa. W literaturze przedmiotu pojawił się pogląd, iż po rozpoczęciu roku budżetowego brak byłoby podstaw do prowadzenia gospodarki finansowej, w szczególności dokonywania wydatków, tym samym doprowadziłoby to wręcz do strukturalnego paraliżu państwa, stanu jego zawieszenia⁸³. Zaistnienie wskazywanego już zjawiska tzw. próżni budżetowej jest niezwykle niebezpieczne i trudno byłoby przewidzieć całokształt skutków takiej sytuacji. W odniesieniu do wpływów do budżetu państwa w zasadzie nic by się nie zmieniło. Dochody państwa uzyskiwane na podstawie np. ustaw podatkowych mogłyby, a wobec zasady legalizmu – musiałyby, być pobierane niezależnie od tego, czy ustawa budżetowa została już uchwalona i opublikowana⁸⁴. Wynika to z okoliczności, iż większość wpływów gromadzonych za pośrednictwem budżetu państwa to środki z tyłu podatków, opłat, ceł, do-

⁷⁹ Por. M. Zubik, *Budżet państwa...*, s. 279 oraz T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe...*, s. 223.

⁸⁰ Tak. C. Kosikowski, *Nowa ustawa...*, s. 405–406 oraz idem, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 430.

⁸¹ Z uregulowanej w art. 225 Konstytucji RP konstrukcji skrócenia kadencji Sejmu wynika, iż 4-miesięczny termin „otwierający” prezydentowi RP możliwość skorzystania z niej liczony jest od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej.

⁸² Por. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe...*, s. 226.

⁸³ Tak Z. Ofiarski, *Prawo finansowe*, Warszawa 2010, s. 139 oraz M. Zubik, *Budżet państwa...*, s. 279, a także T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe...*, s. 223.

⁸⁴ Tak M. Zubik, *Budżet państwa i ustawa...*, s. 58.

chody z tytułu najmu czy dzierżawy składników majątku Skarbu Państwa, wpływy z zysku przedsiębiorstw państwowych itd., zaś sposób gromadzenia środków publicznych z poszczególnych tytułów określają odrębne ustawy⁸⁵. Powyższa regulacja formułuje zasadę legalności mającą swoje konstytucyjne umocowanie. Zgodnie z Konstytucją RP środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie; wyklucza to postępowanie organów administracji w sposób arbitralny⁸⁶. W sytuacji więc nieuchwalenia ustawy budżetowej lub prowizorium nadal obowiązują i są stosowane np. ustawy podatkowe, które w przeciwieństwie do ustawy budżetowej nie mają charakteru czasowego. Tym samym istniałyby normatywne podstawy do prowadzenia gospodarki finansowej po tej „stronie” budżetu.

Wydatki publiczne mają natomiast obligatoryjnie charakter planowy⁸⁷. W konsekwencji uznać należy, iż w odniesieniu do realizowanych ze środków publicznych zadań brak planu finansowego uniemożliwiłby legalne i mające umocowanie prawne dokonywanie wydatków, gdyż – jak się podkreśla – brak planistycznej podstawy dokonywania wydatków wyklucza ich poniesienie⁸⁸. Wydatki publiczne mogą być ponoszone w granicach limitów określonych w budżecie, czyli liczbowym ujęciu wydatków na dany rok oraz na podstawie przepisów, które regulują możliwość ponoszenia wydatków, czyli procedur i klasyfikacji dotyczących wydatków⁸⁹. Ustawy normujące kompetencje poszczególnych podmiotów do wykonywania zadań oraz określające ich rodzaje są niewystarczającą podstawą uprawnionego dysponowania środkami publicznymi bez jednoczesnego oparcia ich wielkości na wią-

⁸⁵ Art. 42 ust. ustawy o finansach publicznych oraz art. 111 tejże ustawy określający podatkowe i niepodatkowe dochody budżetu państwa. W powiązaniu z tą regulacją pozostaje kolejna, zgodnie z którą zamieszczenie w budżecie państwa dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń ani zobowiązań państwa wobec osób trzecich, ani roszczeń tych osób wobec państwa – art. 51 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

⁸⁶ Art. 216 ust. 1 Konstytucji RP oraz W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 272.

⁸⁷ Tak B. Kucia-Guściora, *Art. 44, [w:] Ustawa o finansach...*, s. 374.

⁸⁸ T. Dębowska-Romanowska, *Wydatki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych*, [w:] *System Prawa Finansowego, T. 2 Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010, s. 121.

⁸⁹ Art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz E. Ruśkowski, [w:] *Nowa ustawa o finansach...*, s. 177, oraz B. Kucia-Guściora, *op.cit.*, s. 375.

żącym limicie w postaci budżetu zawartego w uchwalanej corocznie ustawie budżetowej. Z ustawy o finansach publicznych wynika, iż ujęte w budżecie państwa wydatki oraz łącznie rozchody stanowią nieprzekraczalny limit oraz – co bardziej unaocznia niemożliwość dokonywania wydatków bez takiego planu – wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej⁹⁰. Odnosząc się do wcześniejszych rozważań, przyjąć należy, iż pojęcie „ustawa budżetowa”, rozumiane jako umocowanie i określenie wysokości dokonywania wydatków, obejmować będzie także „akty awaryjne” zastępujące tę ustawę.

VI.

Uwzględniając rolę, jaką budżet państwa odgrywa w realizowaniu określonych przez rząd celów politycznych, przyznanie Radzie Ministrów wyłącznego prawa do projektowania ustawy budżetowej niewątpliwie jest jednym z istotnych przejawów racjonalizacji systemu rządów parlamentarnych. Omnipotencja rządu w tym obszarze wynika również z przyczyn merytorycznych – tylko ten organ władzy wykonawczej dysponuje odpowiednimi środkami o charakterze organizacyjnym, technicznym i kadrowym, by właściwie pod względem formalnym i merytorycznym przygotować projekt tak specjalistyczny⁹¹. Racjonalizujący charakter przypisać należy również tym rozwiązaniom, które w toku procedury budżetowej znacząco ograniczają parlamentarzystom możliwość modyfikowania treści projektu, zwłaszcza w odniesieniu do określonego w rządowym przedłożeniu poziomu planowanego deficytu budżetowego.

Szczególny związek projektu ustawy budżetowej z programem Rady Ministrów i możliwością realizowania celów politycznych, jakie wyznacza sobie rządowa koalicja, jak również fundamentalna dla państwa prawnego zasada przyzwoitej legislacji uzasadniają potrzebę jednoznacznego rozstrzygnięcia na gruncie normatywnym kwestii, dotyczącej możliwości odrzucenia projektu na etapie sejmowego postępowania ustawodawczego. Ewentualne odrzucenie projektu przez Sejm ma bowiem wymiar nie tylko formalny. W istocie stanowi również – a może nade wszystko – wyraz negatywnej oce-

⁹⁰ Art. 52 ust. 1 pkt 2 oraz art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

⁹¹ Por. J. Głuchowski, *Budżet i procedura budżetowa*, Warszawa 2001, s. 69.

ny, jaką posłowie wystawiają całej polityce finansowej, planowanej przez rząd. Tak rozumiana uchwała Sejmu o odrzuceniu przedstawionego przez Radę Ministrów projektu stanowi swego rodzaju instrument realizowania przez Sejm funkcji kontrolnej względem rządu. Celem wyeliminowania jakichkolwiek spekulacji formalnych w tym zakresie, zwłaszcza w kontekście konstytucyjnych ograniczeń, jakie w toku procedury budżetowej odnoszą się do kwestii zanegowania ustawy budżetowej przez Senat, możliwość odrzucenia jej projektu powinna być *expressis verbis* ujęta przynajmniej w postanowieniach Regulaminu Sejmu.

Jak już zostało powiedziane, przyznanie Radzie Ministrów wyłącznej inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej w pełni wpisuje się we współczesne standardy zracjonalizowanych rządów parlamentarnych. W aspekcie prakseologicznym, stanowiącym dla racjonalizacji systemu rządów istotny punkt odniesienia, zdecydowanie negatywnie jawi się natomiast konieczność wykonywania ustawodawczej inicjatywy budżetowej przez rząd, który kończy swój byt konstytucyjny i polityczny. W takim przypadku bowiem termin faktycznego zaprzestania przezeń działalności przypada po ustawowym terminie, do którego Rada Ministrów zobligowana jest skierować do Sejmu projekt ustawy budżetowej. W tym kontekście jako politycznie nieracjonalną ocenić należy sytuację, w której odchodzący gabinet obciąża swoich następców – nierzadko politycznych i gospodarczych antagonistów – swoistym „spadkiem” w postaci gotowego projektu ustawy budżetowej. Przyjęcie go przez Sejm i Senat *de facto* zobowiązuje nową ekipę rządzącą do realizowania w pierwszym roku jej działalności najczęściej odmiennej od swojej wizji finansów państwa, za którą to realizację nowy gabinet ponosić będzie odpowiedzialność polityczną, a premier i minister finansów dodatkowo także konstytucyjną przed Trybunałem Stanu. Tym samym względy racjonalnego prowadzenia polityki państwa ustępują w tym wypadku imperatywowi dotrzymania formalnego wymogu ustawowego.

W polskich realiach ustrojowych problem ten ma głównie praktyczne podłoże i wynika ze zbiegu wspomnianego już ustawowego terminu przewidzianego na wniesienie projektu ustawy budżetowej z jesiennym terminem wyborów parlamentarnych, których następstwem – zgodnie z Konstytucją RP – jest dymisja dotychczasowego gabinetu. Wydaje się, iż najprostszym, a zarazem najmniej kosztownym z organizacyjnego punktu widzenia sposobem uniknięcia wspomnianej koincydencji w przyszłości byłaby zmiana ka-

lendarza wyborczego w ten sposób, by wybory parlamentarne mogły odbywać się w terminach wczesnowiosennych. Taka formuła stwarzałaby nowego rządowi sposobność w miarę spokojnego przygotowania własnego projektu ustawy budżetowej na kolejny rok, bez konieczności bazowania na propozycjach budżetowych poprzedników bądź uciekania się do konstrukcji prowizorium. Warunkiem „przestrojenia” kalendarza wyborczego w ten sposób jest jednakże zgoda kwalifikowanej większości posłów na samorozwiązanie Sejmu w takim terminie, aby przejście na wiosenny cykl wyborczy stało się możliwe.

Analizując zjawisko tzw. próżni budżetowej, należy uznać, iż istotnie w obecnym stanie prawnym jego wystąpienie powodowałoby brak podstaw do prowadzenia gospodarki budżetowej. Nasuwa się pytanie, dlaczego ustawodawca, projektując procedury awaryjne mające zapobiec zaistnieniu tzw. próżni budżetowej, zatrzymał się niejako w pół kroku i nie przewidział pełnego instrumentarium środków zaradczych chroniących przed faktyczną możliwością wystąpienia tego niekorzystnego zjawiska⁹². Zapewne uznał, iż wystąpienie sytuacji, w której nie została przed rozpoczęciem roku budżetowego uchwalona ustawa budżetowa lub ustawa o prowizorium budżetowym ani też nie został złożony przez Radę Ministrów żaden z projektów jest mało prawdopodobna. Założenie to, choć słuszne z punktu widzenia zasady domniemania działania organów państwa, w tym przypadku centralnego organu władzy wykonawczej, w zgodzie z ustawą zasadniczą, nie w każdej sytuacji może okazać się uprawnione. Należy się zgodzić, iż trudno zakładać, aby Rada Ministrów celowo pozbawiała państwo podstawy prawnej do prowadzenia gospodarki budżetowej⁹³. Zaistnienie takiego stanu stanowiłoby raczej efekt zdarzeń nadzwyczajnych natury wewnętrznej, tj. tkwiących w samym pionie władzy wykonawczej – niewydolność funkcjonalna Rady Ministrów, niebędącej w stanie stworzyć i przedłożyć projektu budżetu – albo też o charakterze zagrożeń zewnętrznych, czyli wynikających spoza mechanizmów funkcjonowania organów państwa – stan wojenny czy stan wojny⁹⁴.

Istnieje pogląd, iż zwłaszcza w tym ostatnim przypadku ze względu na obiektywną konieczność prowadzenia przez państwo gospodarki finanso-

⁹² Por. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe...*, s. 223.

⁹³ Tak M. Zubik, *Budżet państwa...*, s. 279.

⁹⁴ Por. *ibidem*, s. 280.

wej Rada Ministrów powinna ograniczyć się do pobierania na podstawie odrębnych ustaw dochodów oraz dokonywania wydatków niezbędnych dla zapewnienia minimum wypełniania podstawowych funkcji państwa, czyli dokonywania czynności absolutnie koniecznych (stan wyższej konieczności państwowej), lecz w granicach mających umocowania w innych ustawach oraz zgodnie z planem, który z założenia przygotował, lecz nie mógł przedstawić Sejmowi. Otwartą i odrębną kwestią w tym zakresie pozostaje ewentualna późniejsza odpowiedzialność konstytucyjna i polityczna członków rządu w związku z wydatkowaniem środków publicznych bez stosownej podstawy prawnej⁹⁵. Sytuacja, w której dokonywanie wydatków następowałoby nie na podstawie planu wynikającego z budżetu, lecz jedynie w oparciu o inne obowiązujące akty prawne, była określana w literaturze jako *ex lex*⁹⁶.

W związku z tym pojawia się pytanie o zasadność wprowadzenia takich regulacji, które stanowiłyby ostateczne rozwiązanie sytuacji braku podstaw normatywnych prowadzenia gospodarki finansowej państwa. Oczywiście jest przy tym potrzeba konstytucyjnego umocowania takiej konstrukcji z ewentualnym doprecyzowaniem w ustawie o finansach publicznych. Zgłaszane dotychczas możliwe postulaty *de lege ferenda* sprowadzają się zasadniczo do dwóch modelowych propozycji rozwiązania takiej sytuacji. Pierwszą z nich byłoby prolongowanie ustawy budżetowej z poprzedniego roku, z tym że na określony czas (system prorogacji). Wymagałoby to jednak istotnej zmiany Konstytucji RP w zakresie zasady, iż ustawa budżetowa ma być uchwalana na jeden i tylko jeden rok budżetowy⁹⁷. Alternatywą mogłoby być także prowadzenie gospodarki finansowej państwa na podstawie projektu ustawy budżetowej (lub ustawy o prowizorium budżetowym) przygotowanego przez Radę Ministrów, lecz nieprzedłożonego Sejmowi.

Godna rozważenia wydaje się jeszcze jedna możliwość. W związku z wprowadzeniem w ustawie o finansach publicznych nowej konstrukcji

⁹⁵ Por. ibidem, s. 280 oraz W. Sokolewicz, Art. 219, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, s. 52.

⁹⁶ Tak M. Weralski, *Socjalistyczne instytucje finansowe*, Warszawa 1973, s. 114.

⁹⁷ Por. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe...*, s. 223 oraz M. Zubik, *Wybrane aspekty...*, s. 60. Konstrukcja propagacji przewidziana jest przykładowo w konstytucjach Niemiec, Izraela, Hiszpanii, Grecji, Estonii czy Litwy – por. W. Sokolewicz, Art. 219, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, s. 7–10 oraz szerzej J. Harasimowicz, *Zagadnienia uchwalania budżetu socjalistycznego*, Warszawa 1965.

prawnej w postaci Wieloletniego Planu Finansowego Państwa⁹⁸ możliwa byłaby także próba oparcia gospodarki finansowej państwa na wielkościach dochodów i wydatków budżetu państwa zawartych w planach czteroletnich, a ujętych przecież z podziałem na poszczególne lata budżetowe. Nie byłoby to rozwiązanie doskonałe, lecz możliwe do zastosowania jako próba rozwiązania sytuacji całkowitego braku podstawy prawnej prowadzenia gospodarki budżetowej. Nie naruszałoby przy tym ani przyznanego Radzie Ministrów prawa wyłącznej inicjatywy ustawodawczej, ani też wynikającej z Konstytucji RP zasady roczności budżetu. Dodatkowymi argumentami przemawiającym za przyjęciem takiej konstrukcji byłyby ustalona forma prawna (uchwała Rady Ministrów), treść w postaci planu finansowego, objęcie tego aktu coroczną aktualizacją przy jednoczesnym uchwalaniu na 4 lata budżetowe, w przeciągu, których sytuacja wewnętrzna (np. polityczna) lub zewnętrzna (np. konflikty międzynarodowe) powinny ulec normalizacji.

Mając na uwadze podnoszoną zarówno przez przedstawicieli nauki prawa finansowego, jak i konstytucyjnego obiektywną konieczność istnienia podstawy prawnej do prowadzenia gospodarki finansowej przez państwo⁹⁹, zasadnie należy rozważyć wprowadzenie ostatecznego rozwiązania, które wykluczyłoby istnienie potencjalnego „bezprawia” budżetowego. Otwarta pozostaje kwestia, która z możliwości zostałaby uznana przez ustrojodawcę za najlepszą. Konstrukcja taka wyeliminowałaby wystąpienie potencjalnego stanu braku regulacji budżetowych i stanowiłaby ostatnią z możliwych do zastosowania procedur awaryjnych na wypadek braku wejścia w życie ustawy budżetowej.

Summary

The importance of the budget act from the perspective of financial and constitutional law

The presented publication is an attempt to determine, from the perspective of the financial and constitutional law at the same time, the basic place and

⁹⁸ Art. 103 i n. ustawy o finansach publicznych.

⁹⁹ Tak M. Zubik, *Ustawa o prowizorium...*, s. 20 oraz podobnie A. Szmyt, *Niedopuszczalność odrzucenia projektu ustawy budżetowej przez Sejm w pierwszym czytaniu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, t. XVI, s. 139.

role that the budget act has in the political system of the Republic of Poland. The budget act is one of the most important programme documents of the state, on the basis of which the government manages the financial economy in a large measure. The Cabinet of the Republic of Poland, together with its ministers, is politically responsible for drawing up the budget bill, submitting it to the Sejm promptly and – after the budget year commences – executing the regulations after passing the bill, and finally reporting on how the regulations were executed. Difficulties and doubts that arise when concerning the budget procedure and carrying out the duty of the Cabinet to submit the budget bill in a given time limit are due to the fact that this deadline coincides with the parliamentary election, which could cause a possible change in the line-up in politics and, consequently, in the government. The existing legislature does not entirely eliminate (however, through the so-called emergency procedures, it does considerably minimise the risk of) a situation when, although the budget year commences, neither the state budget nor its normatively acceptable substitute is passed. It seems advisable to implement constitutional and statutory regulations that would be the solution to the lack of the normative fundamentals to carry out the financial policy of the state and eliminate the situation of the so-called budget void.