

GRZEGORZ KOWALSKI

*DIFFERENTIA SPECIFICA* USTAWY BUDŻETOWEJ  
WEDŁUG KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Z 1997 R.

1. ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Konstytucja RP<sup>1</sup> (dalej: Konstytucja) pośród źródeł prawa powszechnie obowiązującego w naszym kraju wymienia w ust. 1 art. 87 m.in. ustawy. Niemniej jednak ustawa jako źródło prawa na gruncie przepisów polskiej ustawy zasadniczej nie jest zjawiskiem jednolitym, lecz pod pewnym względem zróżnicowanym, a to dlatego, iż Konstytucja przewiduje w swoich przepisach pewne rodzaje ustaw, wyodrębnione ze względu na przedmiot regulacji<sup>2</sup>. I tak obok ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację bądź wypowiedzenie umowy międzynarodowej (art. 89 ust. 1, 90 ust. 2), ustawy o zmianie Kon-

---

Mgr GRZEGORZ KOWALSKI – Katedra Prawa Konstytucyjnego, WZNPiE KUL w Tomaszowie Lubelskim; adres do korespondencji: ul. Lwowska 80, 22-600 Tomaszów Lubelski; e-mail: grzkowalski@interia.pl

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483). Wszystkie przytoczone w tym artykule przepisy bez wskazania aktu normatywnego, do którego się odnoszą, są odpowiednimi postanowieniami Konstytucji.

<sup>2</sup> Toteż nie chodzi tu – poza jednym wyjątkiem – o różne akty normatywne (w sensie odrębnych rodzajów, kategorii tych aktów), lecz o zróżnicowanie w sensie szczególnej materii (treści) regulowanych przez te akty. Tym jednym wyjątkiem jest ustawa o zmianie Konstytucji, przewidziana w jej art. 235, która ustawą jest przede wszystkim w aspekcie formalnym (pod względem nazwy), bowiem jeżeli chodzi o przedmiot jej regulacji, tryb uchwalania oraz pozycję w systemie źródeł prawa, to jest ona zupełnie odmienna od pozostałych ustaw. Przewidziana w art. 235 ustawa o zmianie Konstytucji jest bowiem, merytorycznie rzecz ujmując, ustawą konstytucyjną (ustawą regulującą materie z zakresu prawa konstytucyjnego i posiadającą moc prawną Konstytucji – skoro może ją zmieniać), choć sama Konstytucja nie określa jej takim mianem (zatem formalnie Konstytucja nie przewiduje w naszym porządku prawnym ustaw konstytucyjnych).

stytucji (art. 235 ust. 1), jest także przewidziana ustawa budżetowa (art. 219 ust. 1) i ustawa o prowizorium budżetowym (art. 219 ust. 3)<sup>3</sup>.

Jak się podkreśla, odrębności ustawy budżetowej w stosunku do innych ustaw mają swoje źródło w instytucji budżetu państwa, a także w znaczeniu, jakie ma budżet pod względem zarówno ekonomicznym, jak i ustrojowym<sup>4</sup>. Stanowiący budżet państwa roczny plan finansowy jest szczegółowym zestawieniem (opracowywanym, uchwalanym oraz wykonywanym w interesie wspólnoty zgodnie z obowiązującym prawem) przewidywanych przychodów oraz rozchodów państwa w danym okresie, stanowiącym podstawę prowadzenia przez państwo własnej gospodarki finansowej<sup>5</sup>.

## 2. ODMIENNOŚCI TRYBU USTAWODAWCZEGO W ZAKRESIE UCHWALANIA USTAWY BUDŻETOWEJ ORAZ KONSTITUCYJNA DETERMINACJA JEJ TREŚCI

Ustawa budżetowa jako jedna z postaci ustaw w ogóle jest uchwalana, tak jak każdy inny akt normatywny tego rodzaju, przez parlament i dochodzi do skutku w tej szczególnej procedurze, jaką jest tryb ustawodawczy, określony

---

<sup>3</sup> Wszelkie rozważania zawarte w tym artykule, dotyczące ustawy budżetowej oraz jej projektu, należy odnosić również do ustawy o prowizorium budżetowym i odpowiednio do jej projektu, chyba że zostaną wyraźnie wskazane zachodzące różnice pomiędzy tymi aktami. Konstytucja stwierdza wprost w art. 219 ust. 3 zd. 2, iż: „Przepisy dotyczące projektu ustawy budżetowej stosuje się odpowiednio do projektu ustawy o prowizorium budżetowym”. I choć nie zawiera takiego generalnego stwierdzenia w odniesieniu do uchwalonej już ustawy budżetowej i ustawy o prowizorium budżetowym (o odpowiednim stosowaniu przepisów dotyczących ustawy budżetowej do ustawy o prowizorium budżetowym), to niemniej jednak taką analogię w zakresie odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących ustawy budżetowej do ustawy o prowizorium budżetowym można wydobyć z wielu postanowień Konstytucji. Oczywiście analogia ta jest wykluczona we wszystkich tych wypadkach, gdzie chodzi o odmienną naturę tych ustaw, wyrażającą się w odmiennym zakresie temporalnym, dotyczącym okresów ich obowiązywania (por. art. 219 ust. 4, 221, 224 ust. 1 i 2).

<sup>4</sup> C. K o s i k o w s k i, *Odmienności w tworzeniu ustawy budżetowej*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 4, s. 9. Znaczenie ustrojowe nie tylko problematyki budżetowej, ale całej problematyki finansów publicznych podkreśla fakt uregulowania tych zagadnień w oddzielnym rozdziale Konstytucji – rozdziale X zatytułowanym: *Finanse publiczne* (M. Z u b i k, *Wybrane aspekty instytucji budżetu państwa w nowych rozwiązaniach konstytucyjnych i ustawowych*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 8, s. 53).

<sup>5</sup> T. D ę b o w s k a - R o m a n o w s k a, *Pojęcie budżetu i ustawy budżetowej*, w: *Prawo finansowe*, red. W. Wojtowicz, Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck 2000, s. 68; por. art. 61 ust. 1 Ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. 1998, nr 155, poz. 1014 z późn. zm.).

w ogólnym zarysie przez postanowienia rozdziału IV Konstytucji (zob. art. 118-124). Niemniej jednak w odniesieniu do ustawy budżetowej Konstytucja przewiduje w zakresie procedury jej dojścia do skutku wiele odmienności w stosunku do przywołanych ogólnych przepisów traktujących o trybie uchwalania ustaw i to na wszystkich etapach trybu ustawodawczego: inicjatywy ustawodawczej, prac parlamentarnych, na etapie „prezydenckim”, jak również w stadium ewentualnego postępowania przed TK. Przepisy rozdziału X Konstytucji, traktujące o uchwalaniu ustawy budżetowej, stanowią przeto *lex specialis* w stosunku do postanowień zawartych w rozdziale IV, normujących tryb ustawodawczy, i tak też należy je traktować, zwłaszcza jeżeli chodzi o ich moc derogującą (opartą na zasadzie *lex specialis derogat legi generali*) ogólne przepisy Konstytucji odnoszące się do procesu uchwalania ustaw<sup>6</sup>.

Konstytucja zawiera dwie regulacje odnoszące się do samego projektu ustawy budżetowej, stanowiące swoiste *differentia specifica* tej ustawy i wyróżniające ją spośród grona pozostałych ustaw. A mianowicie przewiduje wyłączną kompetencję RM w zakresie inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie ustawy budżetowej, a także określa termin końcowy (*dies ad quem*) dla wnieśienia projektu tej ustawy do Sejmu.

Jeżeli chodzi o inicjatywę ustawodawczą w przedmiocie ustawy budżetowej, to realizuje ją w myśl art. 221 na zasadzie wyłączności RM (wyłączność ta dotyczy również inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany ustawy budżetowej). Warto zauważyć, iż wyłączna kompetencja RM do wnoszenia projektu ustawy budżetowej została również, co najmniej *implicite*, wyrażona w art. 146 ust. 4 pkt 5, stanowiącym, iż RM uchwała projekt budżetu państwa. Tak więc skoro opracowuje projekt budżetu państwa, to naturalną kolejną rzeczą wydaje się i to, że wnosi projekt ustawy budżetowej do Sejmu, gdyż właśnie projekt budżetu jest podstawą projektu ustawy budżetowej<sup>7</sup>. RM jest

---

<sup>6</sup> W odniesieniu do konstytucyjnej regulacji uchwalania ustawy budżetowej mówi się o zastrzeżeniu „budżetowej procedury legislacyjnej” ze względu na ustanowienie pewnych kwalifikowanych wymogów dotyczących dojścia do skutku ustawy budżetowej (zob. D. D u d e k, *Prawo konstytucyjne w zarysie. Wybór źródeł*, Lublin: LWP 2002, s. 141).

<sup>7</sup> Przy czym ustawy budżetowej (czyli formy aktu normatywnego, w jaką jest przyobleczony budżet państwa) nie należy utożsamiać z budżetem państwa, tj. rocznym planem finansowym, obejmującym dochody i wydatki kraju (K o s i k o w s k i, *Odmienności w tworzeniu ustawy budżetowej*, s. 9). Niemniej jednak budżet państwa jako integralny fragment ustawy budżetowej będzie stanowił wprawdzie nie jedyną, ale za to najważniejszą jej część (W. M i e c, *Teza II do art. 219*, w: *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław: Kolonia Limited 1998, s. 322). W części, w której treść ustawy budżetowej pokrywa się z budżetem, ustawa ta jest jedynie formą, jaką przybrał publiczny plan finansowy – budżet państwa. Dlatego ustawa budżetowa dopóty charakteryzuje się

zatem jedynym podmiotem uprawnionym do wniesienia projektu ustawy, której treść stanowią dochody i wydatki państwa<sup>8</sup>. Należy odnotować, iż przywołane wyżej przepisy Konstytucji wprowadzają ograniczenia konstytucyjnie określonych podmiotów w zakresie ich prawa inicjatywy ustawodawczej, poprzez odebranie tego prawa w zakresie ustawy budżetowej posłom, Senatowi, prezydentowi oraz grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu (por. art. 118 ust. 1 i 2 w zw. z art. 221). Wyłącznie kompetencji RM w zakresie prawa do wnoszenia projektu ustawy budżetowej do Sejmu da się jednak uzasadnić przede wszystkim tym, iż to właśnie RM na gruncie przepisów naszej ustawy zasadniczej została obciążona odpowiedzialnością za prowadzenie wewnętrznej oraz zewnętrznej polityki naszego kraju (zob. art. 146 ust. 1), z czym nierozdzielnie związana jest konieczność ponoszenia określonych nakładów na realizację poszczególnych segmentów tej polityki. Toteż RM chcąc, a w zasadzie musząc wykonywać politykę państwa, musi też mieć możliwość określenia sposobu rozdziału dochodów publicznych na realizację poszczególnych celów i zadań państwa, za których wykonanie odpowiada. Przy czym podkreślmy, iż zawarta w projekcie ustawy budżetowej decyzja RM w przedmiocie rozdzielenia środków publicznych nie jest ostateczna, gdyż RM uchwała jedynie projekt ustawy budżetowej, natomiast samo uchwalenie tej ustawy, jak każdej innej, należy do parlamentu, którego wola jest w tym przedmiocie rozstrzygająca, a więc do tego ciała, które jest złożone z przedstawicieli narodu, będącego w Polsce podmiotem władzy zwierzchniej (por. art. 104 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 i 2). Zatem w przedmiocie ustalenia zasad rozdziału dochodów państwa na realizację poszczególnych jego zadań dochodzi do współdziałania RM z parlamentem. Podobne stanowisko wyraził TK, który stwierdził, iż specyfiką ustawy budżetowej jest to, że: „Budżet stanowi podstawowy akt odzwierciedlający gospodarczo-finansową koncepcję większości parlamentarnej, z której będzie się ona musiała rozliczyć przed swymi wyborcami w kolejnych wyborach. Budżet jest tworzony w wyniku politycznego kompromisu między legislatywą a egzekutywą, a jego szczegółowe postanowienia stanowią fragmenty wyważonej i zbilansowanej koncepcji ogólnej”<sup>9</sup>. To współdziałanie RM

---

cechami właściwymi dla wszystkich innych ustaw, dopóki jej treść nie jest tożsama z budżetem (Dębowska-Romanowska, *Pojęcie budżetu i ustawy budżetowej*, s. 65).

<sup>8</sup> Skoro RM jest jedynym wnioskodawcą, jeżeli chodzi o projekt ustawy budżetowej, to również tylko ona może wycofać ten projekt do czasu zakończenia jego drugiego czytania w Sejmie (zob. art. 119 ust. 4).

<sup>9</sup> Orzeczenie TK z 13 listopada 1996 r. (K. 17/96).

z parlamentem w kwestii budżetu państwa jest jednym z przejawów przewidzianej w Konstytucji zasady równowagi władz, będącej obok zasady podziału władzy podstawą, na której opiera się ustrój RP (zob. art. 10 ust. 1).

Zasadą jest, iż RM ma obowiązek („przedkłada”) przedstawienia Sejmowi projektu ustawy budżetowej na następny rok budżetowy nie później niż na trzy miesiące przed rozpoczęciem tegoż roku (art. 222 zd. 1). A skoro rok budżetowy jest tożsamy z rokiem kalendarzowym<sup>10</sup>, to projekt ów winien być przedłożony przed 1 października, tj. do 30 września danego roku kalendarzowego poprzedzającego następny rok budżetowy, którego on dotyczy. Wyjątkiem natomiast jest późniejsze przedłożenie Sejmowi projektu ustawy budżetowej przez RM. Mianowicie RM może przedłożyć Sejmowi projekt ustawy budżetowej w późniejszym terminie jedynie „w wyjątkowych przypadkach” (art. 222 zd. 2). Zwróćmy uwagę na to, iż takie same „wyjątkowe przypadki” są według Konstytucji tymi okolicznościami, które uzasadniają, a w zasadzie zezwalają na określenie w ustawie dochodów i wydatków państwa w okresie krótszym niż rok, czyli zezwalają na uchwalenie ustawy o prowizorium budżetowym (zob. art. 219 ust. 3)<sup>11</sup>. Zatem w sytuacji zaistnienia owych szczególnych okoliczności („wyjątkowych przypadków”) RM będzie uprawniona nie tylko do późniejszego złożenia projektu ustawy określającej dochody i wydatki państwa, ale też do przedłożenia projektu ustawy określającej te dochody i wydatki nie w okresie roku budżetowego (projektu ustawy budżetowej), lecz krótszym niż rok budżetowy (projektu ustawy o prowizorium budżetowym). Ta zbieżność terminologiczna jest o tyle zrozumiała, iż ustrojodawca liczy się z tym, że owe „wyjątkowe przypadki” mogą okazać się na tyle poważne, iż nie pozwolą nie tylko na dotrzymanie terminu przedłożenia Sejmowi projektu ustawy określającej dochody i wydatki kraju, ale również nie pozwolą na opracowanie projektu tych dochodów i wydatków na okres całego roku. Zatem wystąpienie „wyjątkowych przypadków”, o których mówi Konstytucja, pozwala RM na dokonanie odstępstwa od dwóch konstytucyjnych zasad regulujących finanse publiczne, a mianowicie zasady, iż ustawa budżetowa dochody i wydatki państwa określa na okres roku budżetowego oraz zasady przedkładania Sejmowi projektu ustawy określającej dochody i wydatki państwa najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem

---

<sup>10</sup> Zob. art. 61 ust. 2 Ustawy o finansach publicznych.

<sup>11</sup> Inaczej C. Kosikowski (*Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 2004, s. 127), według którego „wyjątkowe przypadki” z art. 222 nie są tożsame z „wyjątkowymi przypadkami”, o których mowa w art. 119 ust. 3.

następnego roku budżetowego. Ustrojodawca nie precyzuje jednakże, co należy rozumieć przez te „wyjątkowe przypadki”, powstrzymał się on również od choćby przykładowego ich wyliczenia<sup>12</sup>. Niemniej jednak należy przyjąć, iż chodzi tu o wystąpienie sytuacji szczególnych w kraju, tj. takich, które odbiegają od normalnych warunków funkcjonowania państwa<sup>13</sup>. Ustrojodawca nie określił również granicy „późniejszego terminu” złożenia projektu ustawy budżetowej do Sejmu w sytuacji zaistnienia owych „wyjątkowych przypadków”. Jest to o tyle zrozumiałe, iż nie można z góry przewidzieć czasu trwania tych szczególnych okoliczności, które będą uniemożliwiały przedłożenie projektu ustawy budżetowej w normalnym terminie, tj. na 3 miesiące przed rozpoczęciem następnego roku budżetowego. Jednak należy zaznaczyć, iż pomimo występujących trudności w tym zakresie, powinno to nastąpić najpóźniej w dniu poprzedzającym dzień rozpoczęcia się nowego roku budżetowego, wówczas bowiem będzie istniała przynajmniej podstawa prawna prowadzenia gospodarki finansowej przez RM opartej na tym projekcie (zob. art. 219 ust. 4). W innym wypadku, a więc gdyby i ten termin nie został dotrzymany, zabraknie takiej podstawy do prowadzenia tej gospodarki przez RM (wniosek *a contrario* z art. 219 ust. 4)<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Na wysoce nieostry charakter tej przesłanki późniejszego przedłożenia projektu ustawy budżetowej zwraca uwagę również D. Dudek (*Prawo konstytucyjne w zarysie*, s. 141), pisząc, iż powodowało to pojawianie się prób (jak dotąd nieskutecznych) postawienia członków RM przed TS za spóźnione przedłożenie projektu ustawy budżetowej. Według C. Kosikowskiego (*Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP...*, s. 52-53) „wyjątkowe przypadki” obejmują sytuacje o charakterze ekstremalnym, jak np. zaabsorbowanie RM sprawami konfliktów zewnętrznych lub wewnętrznych, w które uwikłany jest kraj, nadzwyczajne okoliczności będące następstwem stanów nadzwyczajnych, a także sytuacje, które uniemożliwiają rzeczywiste ukazanie głównych wskaźników o charakterze ekonomicznym (np. nagłe załamanie się wartości pieniądza, czy nagły wzrost inflacji). Do wyjątkowych przypadków, o których mówi Konstytucja, nie można natomiast zaliczać wpływu kadencji parlamentu, a co za tym idzie również zakończenia prac RM. Na komplikacje gospodarcze i finansowe jako „wyjątkowe przypadki” pozwalające na późniejsze przedłożenie projektu ustawy budżetowej wskazuje również W. Mieścic (*Teza I do art. 222*, w: *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław: Kolonia Limited 1998, s. 328).

<sup>13</sup> Przy czym wydaje się, iż późniejsze przedłożenie projektu ustawy budżetowej będą uzasadniały także łagodniejsze okoliczności od sytuacji zagrażających w szczególny sposób państwu z zewnątrz czy wewnątrz. Gdyby tak było, to ustrojodawca posłużyłby się węższym pojęciem „sytuacji szczególnych zagrożeń” użytym w art. 228 ust. 1, stanowiących przesłankę wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w kraju.

<sup>14</sup> Można również uznać, iż Konstytucja przewiduje także termin początkowy (*dies a quo*) złożenia projektu ustawy budżetowej, bowiem zd. 1 art. 222 Konstytucji stanowi, iż „Rada Ministrów przedkłada Sejmowi najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego projekt ustawy budżetowej na rok następny”. Należy stwierdzić, iż projekt ten nie może być

Zaznaczmy jeszcze, iż złożenie projektu ustawy budżetowej pociąga za sobą wpłynięcie do Sejmu jeszcze jednego dokumentu, którego treścią są założenia polityki pieniężnej. Bowiernie stosownie do postanowień Konstytucji równocześnie z przedłożeniem Sejmowi projektu ustawy budżetowej przez RM zostają mu także przedłożone do wiadomości przez Radę Polityki Pieniężnej (dalej: RPP) ustalane przez nią corocznie założenia polityki pieniężnej (zob. art. 227 ust. 6 zd. 1).

Jeżeli chodzi natomiast o odrębności trybu ustawodawczego w zakresie ustawy budżetowej na etapie postępowania parlamentarnego, to Konstytucja także i tu przewiduje pewne odmienności w stosunku do podstawowego trybu uchwalania innych ustaw. W art. 220 ust. 1, który stanowi: „Zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej”<sup>15</sup>, Konstytucja wprowadza ograniczenie, co do możliwości dokonywania zmian w projekcie ustawy budżetowej przez Sejm (a pamiętajmy, iż zasadniczo wraz z wniesieniem projektu ustawy do Sejmu, wnioskodawca – w tym wypadku RM – traci nad nim kontrolę, tzn. mogą być wnoszone poprawki do projektu w zasadzie w nieograniczonym zakresie<sup>16</sup>), ponieważ zmiany te nie mogą prowadzić do

---

złożony wcześniej niż pierwszego dnia danego roku budżetowego, gdyż ten właśnie rok budżetowy jest rokiem poprzedzającym następny rok budżetowy. W innym wypadku, tj. w sytuacji wcześniejszego złożenia projektu ustawy budżetowej (przed rozpoczęciem roku poprzedzającego bezpośrednio następny rok budżetowy), nie mielibyśmy do czynienia z projektem na następny rok budżetowy, tylko na dalsze lata (kolejny rok następujący po następnym roku budżetowym).

<sup>15</sup> Jak widać, przepis ten wyraża tzw. zasadę wyłączności RM do określania górnego poziomu deficytu budżetowego (zob. M. Z u b i k, *Deficyt budżetowy. Uwagi na tle polskich doświadczeń ustrojowych*, w: *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. A. Sylwestrzak, Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego 2003, s. 33), z czym wiąże się niewątpliwie także troska o zachowanie równowagi budżetowej, będącej w myśl orzecznictwa TK jedną z wartości konstytucyjnych wymagających ochrony i konstytucyjnie chronionych, od której zależy zdolność państwa do funkcjonowania i rozwiązywania jego różnych interesów (zob. Orzeczenie z 13 listopada 1996 r., K. 17/96; Wyrok z 17 grudnia 1997 r., K. 22/96; Wyrok z 4 grudnia 2000 r., K. 9/00). W doktrynie istnieje jednak spór co do tego, czy wyrażony w art. 220 ust. 1 zakaz odnosi się tylko do ustawy budżetowej, względnie ustawy o prowizorium budżetowym lub ustawy o zmianie ustawy budżetowej (tak C. K o s i k o w s k i, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP...*, s. 116), czy może do każdej ustawy, która mogłaby prowadzić do powiększenia deficytu ustalonego przez RM (tak P. W i n c z o r e k, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa: Liber 2000, s. 278).

<sup>16</sup> Zob. L. G a r l i c k i, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Liber 2004, s. 245.

zwiększenia wysokości deficytu budżetowego, określonego w projekcie ustawy budżetowej przez RM (art. 220 ust. 1)<sup>17</sup>. Przepis ten zatem ustanawia ograniczenie władztwa parlamentu w przedmiocie ustalania wysokości dochodów i wydatków państwa określonych w budżecie<sup>18</sup>.

Godny odnotowania jest także fakt, iż pośrednio ograniczenia w zakresie prawa do wnoszenia poprawek do projektu ustawy budżetowej lub projektu ustawy ją zmieniającej w trakcie prac sejmowych nad tą ustawą, choć są natury podmiotowej a nie przedmiotowej, jak to jest w sytuacji art. 220 ust. 1, wprowadza Konstytucja również w art. 221, który przewiduje wyłączność RM w przedmiocie inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej oraz zmiany ustawy budżetowej. Ograniczenia, o których mowa, wynikają stąd, iż stosownie do postanowień art. 119 ust. 2 Konstytucji „Prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm przysługuje wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów”. Zatem skoro wnioskodawcą w zakresie ustawy budżetowej lub ustawy o jej zmianie może być jedynie RM, to konsekwencją tego jest wyłączenie prawa wnoszenia poprawek do projektów tych ustaw przez inne konstytucyjnie określone podmioty, które potencjalnie mogą być wnioskodawcami (korzystają z inicjatywy ustawodawczej w innych sprawach), tj. przez Senat, prezydenta oraz grupę co najmniej 100 000 wyborców.

Konstytucja przewiduje także skrócony termin na zajęcie przez Senat stanowiska w stosunku do przekazanej mu przez Sejm ustawy budżetowej. Mianowicie Senat może podjąć stosowną uchwałę w terminie jedynie 20 dni od dnia przekazania mu tej ustawy, co jest terminem krótszym w stosunku do podstawowego o 10 dni (zob. art. 223 w zw. z art. 121 ust. 2)<sup>19</sup>. Ponadto Senat nie może podjąć uchwały o odrzuceniu przekazanej mu przez Sejm do

---

<sup>17</sup> Jak się wskazuje, polski ustrojodawca skupił się na ustanowieniu regulacji nastawionych na ochronę kondycji finansów publicznych państwa, w szczególności zmierzających do zapobieżenia ustaleniu nadmiernego deficytu budżetowego (Z u b i k, *Deficyt budżetowy...*, s. 33).

<sup>18</sup> K o s i k o w s k i, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP*, s. 115. Ograniczenie to ma jednak charakter względny, ponieważ nie dotyczy takich zmian, które nie powodują zwiększenia deficytu określonego przez RM. Przy czym ograniczenie to, choć nie mówi o tym wprost Konstytucja, należy odnosić również do Senatu, gdyż władzę ustawodawczą w naszym kraju (a budżet państwa jest uchwalany właśnie w formie ustawy) sprawuje stosownie do postanowień art. 10 ust. 2 *in principio* oraz 95 ust. 1 Sejm i Senat (tamże, s. 115, 118).

<sup>19</sup> Skrócenie czasu na zajęcie stanowiska przez Senat wynika z niezbędności dyscyplinowania czasu, jaki jest potrzebny do uchwalenia ustawy budżetowej oraz chęci zapewnienia jej wejścia w życie z początkiem roku budżetowego (tamże, s. 130).



rozpatrzenia ustawy budżetowej, bowiem Konstytucja mówi jedynie o możliwości uchwalenia przez Senat poprawek do takiej ustawy (art. 223)<sup>20</sup>.

Oprócz tego Konstytucja określa okres, w jakim powinno zakończyć się postępowanie ustawodawcze w odniesieniu do ustawy budżetowej<sup>21</sup>. A mianowicie Konstytucja stanowi, iż w sytuacji nieprzedstawienia prezydentowi do podpisu ustawy budżetowej w terminie 4 miesiące licząc od dnia przedłożenia projektu tej ustawy Sejmowi, prezydent może zarządzić skrócenie kadencji Sejmu (art. 225)<sup>22</sup>. Należy podkreślić, iż ustawa budżetowa jest jedyną ustawą, w odniesieniu do której Konstytucja przewiduje okres, w jakim powinny zostać zakończone prace nad nią w parlamencie oraz „sankcję” za niedotrzymanie tego terminu. Przepis art. 225 Konstytucji jest istotnym środkiem dyscyplinującym ustawodawcę w zakresie terminowego uchwalania ustawy budżetowej<sup>23</sup> państwa, gdyż „sankcja” w postaci możliwości skróce-

---

<sup>20</sup> Tak też C. Kosikowski wysuwa taki wniosek z faktu, iż art. 223 stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 121 ust. 2 zd. 1 Konstytucji, który wskazuje możliwe stanowiska (przyjęcie bez zmian, uchwalenie poprawek, uchwalenie odrzucenia w całości) do zajęcia przez Senat w stosunku do przekazanej mu do rozpatrzenia ustawy uchwalonej przez Sejm (K o s i k o w s k i, *Odmienności w tworzeniu ustawy budżetowej*, s. 16; zob. też: P. W i n c z o r e k, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.*, s. 280). Zob. również art. 73 ust. 2 Uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (M.P. z 2000 r., Nr 8, poz. 170 z późn. zm.), który przewiduje, iż uchwała Senatu w odniesieniu do ustawy budżetowej może przewidywać jedynie przyjęcie ustawy bez poprawek albo wprowadzenie poprawek.

<sup>21</sup> Przy czym wskazuje się, iż ustawy budżetowej nie można uchwalić w trybie pilnym (choć sama Konstytucja w art. 123 ust. 1 *expressis verbis* nie przewiduje takiego wyłączenia), a to ze względu na uregulowanie przez Konstytucję procedury uchwalania ustawy budżetowej w odrębnym rozdziale (K o s i k o w s k i, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP*, s. 57-58). Natomiast RM może nadać tryb pilny projektowi ustawy o prowizorium budżetowym, a powinna to uczynić w odniesieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy budżetowej (tamże, s. 61, 128).

<sup>22</sup> Prezydent może tego dokonać w ciągu 14 dni od upływu tego terminu. Niemniej jednak późniejsze przedstawienie ustawy budżetowej do podpisu prezydentowi, nie zwalnia go od obowiązku jej podpisania (tamże s. 133). Warto zwrócić uwagę na to, iż art. 225 Konstytucji może rodzić pewne problemy natury interpretacyjnej. A mianowicie, chodzi tu o sytuację, gdy Sejm odrzuci projekt ustawy budżetowej przedstawiony mu przez RM lub RM wycofa złożony projekt. Powstaje wówczas pytanie, do którego z tych projektów (odrzuconego/wycofanego, czy nowego) należy odnosić konstytucyjny termin 4 miesiące, po upływie którego prezydentowi przysługuje prawo skrócenia kadencji parlamentu (bliżej zob.: M. D o b r o w o l s k i, *Konstytucyjne aspekty procedury uchwalania ustawy budżetowej*, w: *Ius et veritas. Księga poświęcona pamięci Michała Stasiewicza*, red. D. Dudek, A. Janicka, W. Sz. Staszewski, Lublin: Wydawnictwo KUL 2003, s. 142-145).

<sup>23</sup> Według C. Kosikowskiego przepis ten nie ma zastosowania do ustawy o prowizorium budżetowym (*Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP...*, s. 128; tak też W. M i e m i e c,

nia kadencji Sejmu (a co za tym idzie również Senatu – zob. art. 98 ust. 3), ustanowiona w tym przepisie za brak przedstawienia prezydentowi do podpisu ustawy budżetowej w przewidzianym terminie 4 miesiące od dnia przedłożenia projektu tej ustawy Sejmowi, odnosi się właśnie do parlamentu, a więc podmiotu powołanego do uchwalenia w formie ustawy budżetu<sup>24</sup>. Wskazany przez ustawę zasadniczą termin 4 miesiące nie ma jednak charakteru bezwzględego, w tym sensie, iż jego niedotrzymanie powodowałoby zamknięcie dla Sejmu możliwości uchwalenia ustawy budżetowej. Niemniej jednak nie można również traktować tego terminu jako czysto technicznego (choć Konstytucja *expressis verbis* dopuszcza jego niedotrzymanie), bowiem – jak zobaczymy w dalszych rozważaniach – jego przekroczenie rodzi wiele istotnych konsekwencji i to nie tylko dla samego parlamentu<sup>25</sup>.

Po zakończeniu postępowania w parlamencie, jak każda ustawa, także ustawa budżetowa trafia do prezydenta, który ma 7 dni na jej podpisanie, co

---

*Teza I do art. 225, w: Konstytucje Rzeczypospolitej..., s. 331). Inaczej natomiast P. Winczorek (Komentarz do Konstytucji..., s. 282).*

<sup>24</sup> Można tu zauważyć pewną niekonsekwencję ustrojodawcy, którą można wydobyć z postanowień art. 219 ust. 1 i 4, 222 oraz 225 Konstytucji. A mianowicie Konstytucja nakazuje regulowanie dochodów i wydatków państwa w ustawie (art. 219 ust. 1), a zarazem mówi o terminie 4 miesiące na uchwalenie i przedstawienie prezydentowi do podpisu ustawy budżetowej, co ma dyscyplinować parlament w przedmiocie prac nad budżetem państwa (art. 225), a także nakazuje RM przedkładać projekt ustawy budżetowej Sejmowi najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego (art. 222). Z tego wynika, iż parlamentowi (poza „wyjątkowymi przypadkami”, kiedy termin złożenia projektu ustawy budżetowej może być późniejszy) może pozostać jeszcze miesiąc po rozpoczęciu roku budżetowego na uchwalenie ustawy budżetowej i przedstawienie jej prezydentowi do podpisu, bez żadnych negatywnych konsekwencji dla ustawodawcy. Taka sytuacja kłóci się w jakimś sensie z nakazem określania dochodów i wydatków państwa w okresie roku budżetowego w ustawie. Bowiem jeżeli nie dojdzie do wejścia w życie ustawy budżetowej przed rozpoczęciem roku budżetowego, to dochody i wydatki państwa w roku budżetowym – do czasu wejścia jej w życie – będą określone w innym akcie, który nawet nie jest aktem normatywnym, a mianowicie w projekcie ustawy budżetowej (taki wniosek należy wyciągnąć z art. 219 ust. 4). Taki stan jest niepożądany nie tylko ze względu na to, iż jest to dość specyficzna sytuacja, jeżeli chodzi o zasadę legalizmu działalności organów władz publicznych (zob. art. 7), ale również dlatego, że projekt ustawy budżetowej, który ma być podstawą prowadzenia gospodarki finansowej przez RM, może ulec zmianom w trakcie prac nad nim w parlamencie.

<sup>25</sup> Odrębności prac parlamentarnych nad ustawą budżetową w odniesieniu do innych ustaw przewidują również regulaminy izb wydane w wykonaniu art. 112 i 124 Konstytucji odsyłających do tych regulaminów m.in. w sprawie uregulowania organizacji wewnętrznej i porządku prac izb. Zob. zwłaszcza rozdział 6 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2002, nr 23, poz. 398 z późn. zm.) oraz dział VIII Regulaminu Senatu.

jest kolejnym odstępstwem od podstawowego trybu ustawodawczego, w którym prezydent ma na podpisanie ustawy 21 dni (art. 224 ust. 1 w zw. z art. 122 ust. 2). Ponadto na etapie „prezydenckim” procesu ustawodawczego Konstytucja wyłącza *expressis verbis* możliwość skorzystania z prawa *veta* przez prezydenta przed podpisaniem ustawy, tj. możliwość przekazania z umotywowanym wnioskiem ustawy budżetowej do Sejmu w celu jej ponownego rozpatrzenia (art. 122 ust. 5 zd. 1 w zw. z art. 224 ust. 1). Natomiast przewiduje skierowanie przez prezydenta wniosku do TK celem zbadania zgodności ustawy budżetowej z Konstytucją, przy czym jeżeli to nastąpi, to TK na rozstrzygnięcie sprawy ma dwa miesiące, licząc od dnia złożenia w nim wniosku (art. 224 ust. 2). Podkreślić należy, iż ustawa budżetowa stanowi jedyny rodzaj ustawy, w odniesieniu do której Konstytucja określa termin, w jakim ma się zakończyć postępowanie przed TK w przedmiocie prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw. Tylko bowiem w odniesieniu do ustawy budżetowej TK ma konstytucyjnie wyznaczony termin na wydanie orzeczenia w przedmiocie jej konstytucyjności. Konstytucja nie przewiduje takiego terminu w stosunku nie tylko do żadnej innej ustawy, ale i jakiegokolwiek innego aktu normatywnego, podlegającego kognicji TK. Niemniej jednak Konstytucja nie określa żadnych skutków niedotrzymania tego terminu przez TK, w szczególności nie daje podstaw do uznania automatycznie w takiej sytuacji ustawy budżetowej za konstytucyjną<sup>26</sup>, bądź niekonstytucyjną i odpowiednio powstania po stronie prezydenta obowiązku podpisania albo odmowy podpisania tej ustawy. Dlatego też należy uznać, iż prezydent, przynajmniej do czasu zakończenia postępowania przed TK (nawet w sytuacji przekroczenia przez TK dwumiesięcznego terminu wyznaczonego mu przez Konstytucję), będzie musiał się powstrzymać od podpisania zaskarżonej ustawy, chyba że wcześniej sam wycofa złożony przez siebie wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej, co spowoduje umorzenie postępowania<sup>27</sup> przed TK i wznowienie zawieszzonego na czas trwania tego postępowania biegu terminu do podpisania ustawy (por. art. 122 ust. 6). Termin, o którym mowa w art. 224 ust. 2 Konstytucji, ma zatem charakter instrukcyjny a nie prekluzyjny.

---

<sup>26</sup> Tak też K o s i k o w s k i, *Odmienności w tworzeniu ustawy budżetowej*, s. 17.

<sup>27</sup> Zgodnie bowiem z art. 39 ust. 1 pkt 2 Ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 1997, nr 102, poz. 643 z późn. zm.) TK umarza postępowanie na skutek cofnięcia wniosku.

Będąc przy problemie badania przez TK zgodności ustawy budżetowej z Konstytucją, nie sposób pominąć wypowiedzi samego TK w przedmiocie dopuszczalnego zakresu kontroli postanowień ustawy budżetowej. I tak TK stwierdził, iż jego kontroli podlegają wszelkie postanowienia zawarte w ustawie budżetowej (łącznie z tymi znajdującymi się w załącznikach stanowiących jej integralną część), o ile wyrażają one sobą normę prawną. Niemniej jednak już określenie, w jakiej wysokości środki finansowe będą przeznaczane na finansowanie konkretnych zadań budżetowych, jest wyłączną kompetencją ustawodawcy, będąc jednym z najdonioślejszych elementów składających się na politykę kierowania życiem państwowym. Dlatego też zasadniczo nie jest ono objęte kontrolą TK, którego zadania nie stanowi dokonywanie ocen politycznych, ani ocenianie z punktu widzenia trafności lub słuszności decyzji parlamentu w przedmiocie ustalenia wysokości przeznaczanych środków na realizację poszczególnych zadań (celów). Kontrola TK w tym zakresie byłaby dopuszczalna jedynie w przypadku naruszenia w sposób oczywisty i drastyczny przepisów Konstytucji przez postanowienia ustawy budżetowej, poprzez np. brak ustanowienia przez tę ustawę środków na finansowanie zadań wyraźnie nakazanych przez Konstytucję, bądź poprzez brak przeznaczenia jakichkolwiek środków na finansowanie działalności organów, których istnienie jest wymagane przez Konstytucję<sup>28</sup>.

Omawiając formalne odrębności ustawy budżetowej, należy na koniec wspomnieć o jeszcze jednej istotnej różnicy. Mianowicie trzeba zauważyć, iż ustawa budżetowa jest zawsze ustawą „czasową”, tj. uchwalaną na z góry

---

<sup>28</sup> Zob. Orzeczenie z 13 listopada 1996 r. (K. 17/96). Podobnie w Orzeczeniu z 9 stycznia 1996 r. (K. 18/95), w którym TK stwierdził: „W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażony został pogląd, że ustawodawca jest uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym, a władztwo to nabiera szczególnego znaczenia w okresie przemian ustrojowych. Z tym poglądem wiąże się inny, wyrażony w orzecznictwie Trybunału pogląd, iż Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę, a w przypadku zarzutu sprzeczności ustawy z konstytucyjnymi wymaganiami pod adresem ustawodawcy o tak ogólnym charakterze, jak zasady demokratycznego państwa prawnego, Trybunał Konstytucyjny interweniuje tylko w wypadkach, gdy ustawodawca przekroczył zakres swobod regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie tych zasad jest ewidentne”, oraz w Wyroku z 4 grudnia 2000 r. (K. 9/00), w którym TK stwierdził, iż: „Należy przy tym przypomnieć stałe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, iż ocena celowości i trafności rozstrzygnięć ustawodawcy wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego. Obowiązek wyboru najbardziej trafnych rozstrzygnięć spoczywa na parlamencie, który ponosi odpowiedzialność polityczną za sposób wykorzystywania kompetencji prawotwórczych. Do Trybunału Konstytucyjnego należy wyłącznie kontrola zaskarżonych aktów normatywnych z punktu widzenia ich zgodności z aktami normatywnymi wyższego rzędu”.

określony przez ustawodawcę czas, w okresie którego będzie ona obowiązywała, a którym jest zasadniczo rok budżetowy. Wyjątkowo tylko ustawa regulująca dochody i wydatki państwa może zostać uchwalona na okres krótszy niż rok – mamy wówczas do czynienia z ustawą o prowizorium budżetowym (zob. art. 219 ust. 3 zd. 1). Zgodzić się trzeba, iż ustawa budżetowa nie jest jedynym przypadkiem ustaw, które mają z góry określony przez ustawodawcę czas obowiązywania, bo oczywiście jest cały szereg takich ustaw nazwijmy je „czasowych”. Niemniej jednak ustawa budżetowa jest jedynym przypadkiem ustawy, która musi, a nie może (jak inne ustawy<sup>29</sup>, w odniesieniu do których brak takiego wymogu) być uchwalona na czas określony. Nie ma zatem możliwości uchwalenia budżetu państwa na czas nieokreślony. Budżet państwa jest zawsze uchwalany na określony czas, jednakże swoboda ustawodawcy w odniesieniu do ustawy regulującej dochody i wydatki państwa jest bardzo ograniczona, jeżeli chodzi o określenie czasu obowiązywania tej ustawy. Konstytucja bowiem wyraźnie stanowi, iż budżet jest uchwalany w formie ustawy na okres roku budżetowego lub w wyjątkowych przypadkach na okres krótszy niż rok (zob. art. 219 ust. 1 i 3). Konstytucja zatem

---

<sup>29</sup> Może poza ustawą wyrażającą zgodę na ratyfikację lub wypowiedzenie umowy międzynarodowej, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ust. 2 Konstytucji. Trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, aby parlament wyraził zgodę na ostateczne związanie się umową międzynarodową na podstawie ustawy ustanowionej na określony z góry czas (sytuacji tej nie można mylić z zawarciem umowy międzynarodowej na czas określony), po upływie którego na skutek utraty mocy obowiązującej przez tę ustawę miałyby przestać obowiązywać państwo umowa międzynarodowa, ratyfikowana na podstawie tej ustawy bez uprzedniego wypowiedzenia owej umowy międzynarodowej. Podobnie trudno sobie wyobrazić, aby ustawa wyrażająca zgodę na wypowiedzenie umowy międzynarodowej mogła być uchwalona na czas określony i powodować w ten sposób możliwość wypowiedzenia tej umowy, a po upływie czasu obowiązywania tej ustawy wygaśnięcie tej możliwości (a tym bardziej, gdyby prezydent skorzystał z przysługującej mu możliwości i wypowiedział umowę międzynarodową, to utrata mocy obowiązującej przez ustawę wyrażającą zgodę na wypowiedzenie nie mogłaby powodować automatycznego ponownego związania się tą wypowiedzianą umową międzynarodową, czy też powodować zobowiązania prezydenta do jej ponownej ratyfikacji). Należy bowiem uznać, że ustawy wyrażające zgodę na ratyfikację lub wypowiedzenie umowy międzynarodowej wykazują pewne podobieństwo do ustawy budżetowej w zakresie odstępstwa, jeżeli nie generalnego (bowiem adresatem takich ustaw jest zawsze prezydent, zatem podmiot określony w jakimś sensie indywidualnie, chociaż równie dobrze można twierdzić, iż jest to adresat określony w sposób generalny, bo ustawa mówi nie o konkretnej osobie, lecz o jakiegokolwiek osobie, która w czasie obowiązywania tej ustawy sprawuje urząd prezydenta), to przynajmniej od abstrakcyjnego charakteru tych ustaw, bowiem trzeba stwierdzić, iż ich cechą nie jest powtarzalność (nieokreślona z góry liczba zastosowań), gdyż ulegają one umorzeniu (skonsumowaniu) na skutek ich jednorazowego zastosowania w postaci ratyfikowania bądź wypowiedzenia przez prezydenta konkretnej umowy międzynarodowej.

wprost wyraża zasadę roczności obowiązywania ustawy budżetowej<sup>30</sup>. Skoro Konstytucja jako zasadę przyjmuje obowiązywanie ustawy regulującej dochody i wydatki państwa przez okres roku, a jako wyjątek traktuje jedynie krótszy czas, to należy uznać, iż ten okres roku stanowi górną granicę obowiązywania ustawy budżetowej. Toteż swoboda ustawodawcy w przedmiocie decyzji ustalającej czas obowiązywania takiej ustawy ogranicza się jedynie do możliwości określenia krótszego niż rok terminu jej obowiązywania, a i ta decyzja o skróceniu tego rocznego terminu nie jest zupełnie dowolna, gdyż parlament może uchwalić ustawę regulującą dochody i wydatki państwa w okresie krótszym niż rok jedynie w sytuacji zaistnienia wyjątkowych przypadków, o których mówi Konstytucja. Ponadto należy zaznaczyć, iż postanowienia Konstytucji, ustalając maksymalny termin obowiązywania ustawy budżetowej, nie określają jednocześnie minimalnego okresu, na jaki może być uchwalona ustawa regulująca dochody i wydatki państwa (minimalnego czasu obowiązywania ustawy o prowizorium budżetowym), bowiem Konstytucja mówi jedynie o okresie krótszym niż rok. Z konstytucyjnego wymogu roczności obowiązywania ustawy budżetowej wynika również zakaz jej uchylania (co najwyżej może być nowelizowana), co także w istotny sposób odróżnia ją od innych aktów tego typu<sup>31</sup>.

Warto ponadto odnotować, iż nie zawsze ustawa regulująca dochody i wydatki państwa będzie obowiązywać przez cały rok. Sytuacja taka będzie miała charakter naturalny w wypadkach ustawy o prowizorium budżetowym, bowiem z jej istoty wynika, że określa ona takie dochody i wydatki w okresie krótszym niż rok. Sytuacja taka może również mieć miejsce, jednak w odniesieniu do ustawy budżetowej, tj. ustawy określającej dochody i wydatki państwa w okresie roku budżetowego, kiedy będzie ona faktycznie obowiązywać przez okres krótszy niż rok. A mianowicie, gdy zostanie ona uchwalona po rozpoczęciu roku budżetowego<sup>32</sup>, wówczas faktycznie będzie obowiązywała przez okres krótszy niż rok budżetowy, bowiem dopiero od momentu jej wejścia w życie (co nastąpi w trakcie trwania już roku budżetowego<sup>33</sup>), do

---

<sup>30</sup> T. Dębowska - Romanowska, *Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 5, s. 16.

<sup>31</sup> Kosiowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP...*, s. 109.

<sup>32</sup> Możliwość taką wyraźnie przewiduje art. 219 ust. 4 Konstytucji.

<sup>33</sup> Pomijam tu możliwość nadania ustawie budżetowej w takiej sytuacji mocy wstecznej, która jest dopuszczalna w stosunku do wszelkich aktów normatywnych jedynie wtedy, gdy nie stoją temu na przeszkodzie zasady demokratycznego państwa prawnego (zob. art. 5 Ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych; Dz.U. 2000, nr 62, poz. 718 z późn. zm.).

czasu jego zakończenia, pomimo tego nawet, iż będzie określać dochody i wydatki państwa w okresie całego roku budżetowego. Niemniej jednak w praktyce będzie stosowana przez okres całego roku budżetowego (o ile przed jego rozpoczęciem zostanie przedłożony projekt ustawy budżetowej), bowiem w sytuacjach, kiedy ustawa budżetowa nie zostanie uchwalona przed rozpoczęciem roku budżetowego, RM prowadzi gospodarkę finansową kraju opartą na przedłożonym Sejmowi projekcie takiej ustawy (art. 219 ust. 4)<sup>34</sup>.

Ustawę budżetową spośród ogółu ustaw wyróżnia to, że Konstytucja w pewnym zakresie wyznacza – choć czyni to w sposób ogólny – jej treść. W szerszym kontekście oczywiście Konstytucja determinuje treść wszelkich ustaw, bowiem to właśnie przede wszystkim ustawy – stosownie do pozytywnego aspektu obowiązku realizacji Konstytucji (pozytywnej nadrzędności Konstytucji)<sup>35</sup> – mają realizować, rozwijać i zapewniać stosowanie postanowień Konstytucji, przede wszystkim zaś tych spośród nich, które nie nadają się do samodzielnego i bezpośredniego stosowania<sup>36</sup>. Dlatego też można powiedzieć, iż Konstytucja stanowi szczególne źródło prawa nie tylko w znaczeniu formalnym, ale i materialnym, właśnie ze względu na ową determinację treści całego porządku prawnego państwa<sup>37</sup>. Niemniej jednak w odniesieniu do ustawy budżetowej możemy stwierdzić, iż Konstytucja zawiera postanowienia odnoszące się wprost do treści tej ustawy (określając materię,

---

<sup>34</sup> C. Kosikowski (*Odmienności w tworzeniu ustawy budżetowej*, s. 19) wyraźnie dopuszcza retroaktywność ustawy budżetowej w sytuacji, gdy zostanie ona uchwalona w trakcie trwania roku budżetowego na skutek uchwalenia wcześniej ustawy o prowizorium budżetowym. Taka „spóźniona” ustawa budżetowa musi bowiem „zarachować” na dany rok budżetowy ustalenia, które zostały zawarte w ustawie o prowizorium budżetowym. Wówczas ustawa budżetowa (ta „spóźniona”) wchodzi w życie z mocą wsteczną, gdyż zawsze obowiązuje od pierwszego dnia roku budżetowego – retroaktywny charakter ustawy budżetowej w takiej sytuacji jest dopuszczalny, gdyż stanowi konieczność.

<sup>35</sup> Nadrzędność pozytywna Konstytucji wyraża się w spójności z jej postanowieniami wszystkich innych aktów normatywnych, tzn. w przyjmowaniu przez nie takich treści, które będą realizować postanowienia Konstytucji, tj. konkretyzować je i rozwijać (G a r l i c k i, *Polskie prawo konstytucyjne*, s. 39; E. G d u l e w i c z, W. Z a k r z e w s k i, *Źródła prawa konstytucyjnego*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin: Wydawnictwo Morpol 2002, s. 23).

<sup>36</sup> Pomimo że Konstytucja w art. 8 ust. 2 stanowi, iż jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że ona sama wyraźnie mówi co innego, to jednak zawiera liczne odesłania do ustaw zwykłych, tzw. zapowiedzi konstytucyjne (zob. D u d e k, *Prawo konstytucyjne...*, s. XXIV).

<sup>37</sup> Jak pisze F. Lassalle (*O istocie konstytucji*, Warszawa: PWN 1960, s. 78) konstytucja jako ustawa zasadnicza stanowi podstawę wszystkich innych ustaw (zwykłych) oddziałując na nie „zapładniająco”.

którą ma regulować ta ustawa), a nawet i sposobu regulacji przez nią tej treści.

W postanowieniach Konstytucji traktujących o ustawie budżetowej można dopatrzeć się pewnej analogii do konstrukcji zawartej w art. 92, określającym wymogi, jakie muszą być spełnione przy wydawaniu rozporządzeń. A mianowicie mogą być one wydawane jedynie na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Ponadto owo szczegółowe upoważnienie do wydania rozporządzenia, zawarte w ustawie, powinno określać: organ będący właściwym do wydania rozporządzenia (przy czym organ ten nie może scedować swojej kompetencji w tym zakresie na inny podmiot – istnieje zatem zakaz subdelegacji); zakres spraw, jakie zostały przekazane do uregulowania w rozporządzeniu; wytyczne odnoszące się do treści rozporządzenia. Inaczej mówiąc, to upoważnienie musi być szczegółowe pod względem podmiotowym, przedmiotowym i treściowym<sup>38</sup>. Owa analogia wyrażająca się w traktowaniu postanowień Konstytucji, odnoszących się do ustawy budżetowej jako swoistego „upoważnienia do uchwalenia ustawy budżetowej” (i to, jak postaramy się wykazać, upoważnienia szczegółowego pod względem podmiotowym, przedmiotowym i treściowym), przedstawia się następująco. Po pierwsze, wprowadzenie ustawy są aktami normatywnymi samodzielnymi, tzn. dla ich wydania nie jest konieczne istnienie upoważnienia parlamentu do ich uchwalenia w jakimkolwiek innym akcie normatywnym, niemniej jednak należy stwierdzić, iż to właśnie Konstytucja jako fundament porządku prawnego państwa jako ustawa zasadnicza wyposaża parlament (Sejm i Senat) w ogólną kompetencję sprawowania władzy ustawodawczej (zob. art. 10 ust. 2, 95 ust. 1), a skoro stosownie do art. 7 organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, to właśnie jej postanowienia należy uznać za podstawę prawną działalności Sejmu i Senatu w przedmiocie działalności ustawodawczej (uchwalania ustaw), a co za tym idzie można stwierdzić, iż Konstytucja niejako upoważnia parlament do uchwalania ustaw, przy czym trzeba zaznaczyć, iż to upoważnienie w odniesieniu do ustawy budżetowej nie ma charakteru fakultatywnego, lecz obligatoryjny, gdyż Konstytucja nakłada na parlament obowiązek corocznego uchwalania tej ustawy, względnie – w wyjątkowych wypadkach – ustawy o przewidywanym budżetowym.

---

<sup>38</sup> Zob. G a r l i c k i, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 142.



Po drugie, Konstytucja określa (zob. art. 219 ust. 1) organ właściwy do uchwalenia ustawy budżetowej, którym jest parlament (Sejm i Senat)<sup>39</sup>, mający zresztą wyłączną kompetencję w zakresie uchwalania wszelkich aktów normatywnych tego rodzaju. Natomiast, co do zakazu subdelegacji, sprawa nie jest do końca jasna. Oczywiście parlament jest w naszym porządku prawnym jedynym organem kompetentnym do uchwalania ustaw. Jednakże Konstytucja w art. 234 przewiduje pewien rodzaj źródła prawa (również o charakterze powszechnie obowiązującym), które ma taką samą rangę (moc prawną), jak ustawa w hierarchii źródeł prawa w naszym kraju, choć ustawą nie jest. Jest to wydawane przez prezydenta na wniosek RM w czasie stanu wojennego rozporządzenie z mocą ustawy. Powstaje zatem pytanie, czy budżet państwa mógłby być przyobleczony w szatę rozporządzenia z mocą ustawy, czy mógłby przyjąć taką formę prawną? Oczywiście nie będziemy tu mieli do czynienia z czystą postacią subdelegacji (gdyż w tym wypadku nie będzie dochodziło do przekazania przez organ uprawniony – Sejm i Senat – swoich konstytucyjnych kompetencji prezydentowi), lecz jedynie ze swoistym zastępowaniem parlamentu w sprawowaniu jego kompetencji ustawodawczej. Z jednej strony bowiem Konstytucja stanowi, iż budżet państwa jest uchwalany przez Sejm w formie ustawy, co mogłoby wykluczać możliwość ustanowienia budżetu w formie rozporządzenia z mocą ustawy zarówno w aspekcie podmiotowym (jeżeli chodzi o organ ustanawiający budżet)<sup>40</sup>, jak i w aspekcie formalnym (jeżeli chodzi o formę prawną budżetu)<sup>41</sup>, z drugiej natomiast, za dopuszczalnością ustanowienia budżetu w formie rozporządzenia z mocą ustawy (oczywiście jedynie w czasie stanu wojennego, gdyż tylko wtedy takie rozporządzenia mogą być wydawane) mogłyby przemawiać następujące argumenty: rozporządzenia z mocą ustawy mogą być wydawane w czasie stanu wojen-

---

<sup>39</sup> Art. 219 ust. 1 Konstytucji wymienia wprawdzie *expressis verbis* jedynie Sejm, to niemniej jednak w procedurze dochodzenia do skutku ustawy budżetowej, jak i każdej innej ustawy w naszym kraju, bierze udział również Senat, o czym dobitnie świadczą chociażby przywoływane już art. 10 ust. 2 oraz 95 ust. 1, czy też dotyczący bezpośrednio ustawy budżetowej art. 223 Konstytucji.

<sup>40</sup> W Wyroku z 17 grudnia 1997 r. (K. 22/96) TK stwierdził, iż: „Zasada w y ł ą c z n o ś c i w ł a d z y u s t a w o d a w c z e j [podkr. – G. K.] w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa jest zasadniczym elementem demokratycznego państwa prawnego”.

<sup>41</sup> Na takim stanowisku stoi W. Miemieć (*Teza II do art. 219*, w: *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 322), która twierdzi, iż w art. 219 ust. 1 *in fine* został wyrażony monopol parlamentu w zakresie uchwalania budżetu. Jak wskazał TK, ranga ustawy budżetowej i jej znaczenie jako planu finansowego dla funkcjonowania państwa jest na tyle istotna, że ustrojodawca nakazał nadać jej właśnie prawną formę ustawy (zob. Postanowienie TK z 20 czerwca 2001 r., K. 35/00).

nego jedynie wtedy, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, a więc parlament i tak nie miałby możliwości uchwalenia budżetu; ponadto prezydent wydaje rozporządzenia z mocą ustawy jedynie na wniosek RM, czyli tego podmiotu, który jest wyłącznie właściwy do przedłożenia projektu ustawy budżetowej. Rozporządzenia te podlegają dodatkowo zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu, zatem Sejm, który jest powołany do uchwalenia ustawy budżetowej, gdyby nie zgadzał się z ewentualnym budżetem ustanowionym w formie rozporządzenia z mocą ustawy, byłby władny go uchylić. Rozporządzenie, o którym mowa, ma moc prawną ustawy (zajmuje to samo miejsce, co ustawa w hierarchii źródeł prawa), a więc tego aktu, w którego formę według Konstytucji ma być przyobleczony budżet państwa. W końcu za dopuszczalnością taką może przemawiać znaczenie ustawy budżetowej dla prawidłowego funkcjonowania państwa i możliwe ujemne następstwa sytuacji wyrażającej się w pozostawianiu państwa bez budżetu, zwłaszcza w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jakie występują w czasie stanu wojennego, stanowiącego przecież jedną z przesłanek wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (zob. art. 228 ust. 1 i art. 234).

Po trzecie, Konstytucja określa, co najmniej *implicite* zakres spraw regulowanych w ustawie budżetowej, do których należą dochody i wydatki państwa. Konstytucja w odniesieniu do ustawy o prowizorium budżetowym mówi *expressis verbis*, iż określa ona dochody i wydatki państwa w okresie krótszym niż rok (art. 219 ust. 3). *Per analogiam* należy uznać, iż ustawa budżetowa, która jest uchwalana na rok budżetowy, określa dochody i wydatki państwa w okresie roku<sup>42</sup>. Przy czym TK wskazał, iż dochody w ustawie budżetowej są kształtowane na podstawie istniejącego stanu prawnego, podobnie jak i wydatki, gdyż określając je ustawa budżetowa „nie może znosić ani modyfikować tych zobowiązań państwa, które ciążyą na nim i są konsekwencją obowiązywania innych ustaw, musi bowiem uwzględniać skutki finansowe z tych ustaw wynikające (zasada *rebus sic stantibus*)”<sup>43</sup>. Określenie dochodów i wydatków państwa w ustawie budżetowej należy rozumieć jako nadanie im mocy powszechnie obowiązującej<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Tak też ujął to TK w Postanowieniu z 20 czerwca 2001 r. (K. 35/00), w którym *expressis verbis* stwierdził, iż: „Ustawa budżetowa, jak wynika z treści art. 219 Konstytucji, określa dochody i wydatki państwa w ciągu roku budżetowego”. Tak art. 61 ust. 1-2 Ustawy o finansach publicznych.

<sup>43</sup> Zob. Postanowienie TK z 20 czerwca 2001 r., K. 35/00.

<sup>44</sup> M. Z u b i k, *Problem deficytu budżetowego w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 6, s. 12, 13.

Po czwarte, W Konstytucji możemy odnaleźć również pewne „wytyczne, co do treści” ustawy budżetowej, które przybierają zarówno charakter pozytywny, jak i negatywny, określając, co ma zawierać w swej treści ustawa budżetowa, jak i przewidując pewne zakazy, jeżeli chodzi o swobodę ustawodawcy w przedmiocie kształtowania treści tej ustawy. I tak art. 220 ust. 2 ustanawia zakaz pod adresem podmiotu uchwalającego ustawę budżetową, w postaci wyłączenia możliwości przewidywania przez tę ustawę pokrywania deficytu budżetowego wskutek zaciągania zobowiązań w centralnym banku państwa (NBP)<sup>45</sup>. Zakaz określony jest również w art. 216 ust. 5. Otóż przepis ten zakazuje zaciągania pożyczek lub udzielania poręczeń i gwarancji finansowych, których rezultatem byłoby przekroczenie przez państwowy dług publiczny 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Zatem i w zakresie, w jakim ustawodawca chciałby określić w ustawie budżetowej chociażby dochody państwa poprzez zaciąganie pożyczek, musi mieć na względzie ten zakaz. Ponadto owych wytycznych odnoszących się do treści ustawy budżetowej można dopatrzeć się również w art. 167 ust. 2 wymieniającym pośród dochodów jednostek samorządu terytorialnego subwencje ogólne oraz dotacje celowe z budżetu państwa, z czego wynika obowiązek ustawodawcy uwzględniania przez ustawę budżetową wydatków na owe subwencje i dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego. Co więcej, podmiot uchwalający ustawę budżetową nie ma pełnej swobody (dowolności) w zakresie określenia poziomu wydatków na subwencje ogólne i dotacje celowe na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, gdyż jest w tym względzie „krępowany” postanowieniami art. 167 ust. 1, nakazującymi zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Zatem treść przewidywanych w ustawie budżetowej wydatków determinuje m.in. zakres zadań przypadających do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego. Mówiąc o pozytywnym wyznaczaniu treści ustawy budżetowej przez przepisy Konstytucji, należy również powiedzieć o jej art. 219 ust. 2, który odsyła do ustawodawstwa zwykłego, jeżeli chodzi o określenie zasad oraz trybu opracowania projektu ustawy budżetowej, stopnia szcze-

---

<sup>45</sup> Warto zwrócić uwagę, iż Konstytucja w przepisach przejściowych i końcowych zawiera przepis, który dopuszczał pokrywanie deficytu poprzez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa, ale tylko w okresie roku od dnia wejścia w życie Konstytucji, tj. od 17 października 1997 r. (zob. art. 240). Źródła pokrywania deficytu budżetu państwa określa Ustawa o finansach publicznych w art. 64 ust. 2.

gółowości tego projektu, jak również wymagań, jakim powinien odpowiadać ów projekt<sup>46</sup>.

Po piąte, tak jak rozporządzenia są wydawane w celu wykonania ustawy, tak ustawa budżetowa jest wydawana w celu wykonania Konstytucji. W tym celu są też wydawane inne ustawy, ale rola ustawy budżetowej w wykonywaniu postanowień Konstytucji jest szczególna ze względu na szczególną jej treść, a mianowicie normowanie dochodów i wydatków państwa w danym roku budżetowym. I właśnie owo określenie wydatków państwa ma fundamentalne znaczenie dla realizacji postanowień Konstytucji, przede wszystkim zaś jej norm programowych<sup>47</sup> i wyrażonych w niej zasad polityki państwa<sup>48</sup>, których urzeczywistnienie jest w znacznej mierze uwarunkowane stanem zasobności kraju w środki finansowe, a w związku z tym wielkością przewidzianych w budżecie dochodów i wydatków na nie. Niemniej jednak to RM, uchwalając projekt ustawy budżetowej decyduje wstępnie, na które spośród nałożonych na władze publiczne przez Konstytucję i ustawy (uchwalane przecież w celu realizacji postanowień zawartych w Konstytucji<sup>49</sup>) zadania (cele) będą wydatkowane dochody państwa<sup>50</sup>. Decyzja w przedmiocie

---

<sup>46</sup> Art. 219 ust. 2 Konstytucji jest jedynym przypadkiem, gdy ustrojodawca nakłada obowiązek określenia w ustawie regulacji o charakterze przedmiotowym, które odnoszą się do prac nad projektem ustawy jeszcze przed jego przedłożeniem w Sejmie (Z u b i k, *Wybrane aspekty...*, s. 56). Sprawy te reguluje Ustawa o finansach publicznych w art. 82-88.

<sup>47</sup> Normy programowe na skutek wytyczenia celów, które państwo ma osiągnąć poprzez swoją działalność formułują jednocześnie zadania, które winny być zrealizowane w przyszłości oraz wytyczają kierunki działalności organów państwa (zob. G d u l e w i c z, Z a k r z e w s k i, *Źródła prawa konstytucyjnego*, s. 30; P. T u l e j a, *Źródła prawa*, w: *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck 2004, s. 11).

<sup>48</sup> Zasady polityki państwa to te postanowienia Konstytucji, które nakładają na państwo obowiązki podjęcia działań w określonym kierunku, ale z których nie wynikają bezpośrednio indywidualne roszczenia, których dochodzenie przed sądem przysługiwałoby jednostkom (G a r l i c k i, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 88-89, 102).

<sup>49</sup> Przy czym należy podkreślić, iż chodzi tu nie tylko o poszczególne postanowienia Konstytucji, ale też o taką ich realizację, która będzie odpowiadała zasadom sprawiedliwości społecznej, o których mowa w art. 2 Konstytucji *in fine*).

<sup>50</sup> Zgodzić się zatem należy z twierdzeniem, iż projekt ustawy budżetowej odzwierciedla zamierzoną przez RM politykę państwa w roku budżetowym, do którego się odnosi (P. S a r n e c k i, *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, w: *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze 2002, s. 223). Warto wskazać, iż ustawa budżetowa „oddziałuje” na inne akty normatywne (w tym ustawy) nie tylko bezpośrednio poprzez określenie poziomu wydatków na realizację celów w nich określonych, determinując w ten sposób zakres wykonania zawartych w tych aktach normatywnych postanowień, ale także pośrednio poprzez wpływ na ocenę ich konstytucyjności, dokonywaną przez

rozdziału środków z budżetu państwa, dokonana przez RM, nie jest wprawdzie ostateczna, bo budżet posiadając formę ustawy jest uchwalany przez parlament, zatem to on ostatecznie rozstrzyga o podziale oraz wysokości środków (dochodów)<sup>51</sup> na realizację poszczególnych zadań państwa<sup>52</sup>, nie-

---

TK oraz wpływ na określenie terminu utraty ich mocy obowiązującej w przypadku, gdy TK orzeknie o ich niezgodności z aktem wyższego rzędu. Ustawa o TK przewiduje bowiem wydawanie opinii przez RM w sprawach badania zgodności z Konstytucją aktu normatywnego, jeżeli orzeczenie TK mogłoby spowodować skutki, które wiązałyby się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej, przy czym niezłożenie tej opinii przez RM w terminie 2 miesięcy od zwrócenia się do niej o to przez prezesa TK nie wstrzymuje rozpoznania sprawy (art. 44 ust. 1 i 2 ustawy o TK). Natomiast art. 190 ust. 3 zd. 3 Konstytucji stanowi, iż: „W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów”. Zatem określenie wydatków w ustawie budżetowej na poszczególne cele ma istotne znaczenie nie tylko, jeżeli chodzi o realizację zadań państwa wskazanych w innych aktach normatywnych, ale też, choć już w mniejszym stopniu, jeżeli chodzi o ich konstytucyjność i termin utraty mocy obowiązującej na podstawie orzeczenia TK o ich niezgodności z aktem normatywnym wyższego rzędu. Chociaż należy podkreślić, iż w tym drugim przypadku (w przedmiocie oceny konstytucyjności aktów normatywnych, jak i określenia utraty ich mocy obowiązującej w sytuacji, gdy się okaże, iż są one niezgodne z aktami normatywnymi wyższego rzędu), wpływ ten jest niewielki, bo ograniczony jedynie do wyrażenia opinii przez RM, która oczywiście nie ma charakteru wiążącego dla TK (Konstytucja mówi *expressis verbis* o zapoznaniu się TK z tą opinią, a nie o jej uwzględnieniu), niemniej jednak jest ona wymagana i ewentualne niezwrócenie się TK o nią do RM stanowiłoby naruszenie prawa.

<sup>51</sup> Jak przyznał TK: „Ustawodawca – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – jest uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym” (Orzeczenie z 7 grudnia 1993 r., K. 7/93).

<sup>52</sup> A rozstrzygnięcie to nie jest objęte kontrolą TK, co do jego zgodności z Konstytucją, bowiem jak stwierdził TK: „W sytuacji [...], gdy ustawa budżetowa przewiduje w swym załączniku środki na realizację konstytucyjnie przewidzianych zadań, zaś przedmiotem sporu jest zarzut, iż są to środki niewystarczające, rozstrzygnięcie pozostaje poza zakresem działania Trybunału Konstytucyjnego” (Orzeczenie z 13 listopada 1996 r., K. 17/96). Ten tok myślenia TK znalazł swój wyraz także w innych jego orzeczeniach, w których TK stwierdził, że: „Ogólny poziom dochodów publicznych może nie wystarczać na efektywną realizację wszystkich zadań nałożonych na władze publiczne przez konstytucję i ustawy. Ustawodawca jest wtedy zobligowany do odpowiedniego ważenia potrzeb finansowych z budżetu państwa. Sam proces dokonywania wyborów politycznych i ekonomicznych, a także problem trafności i słuszności rozstrzygnięć parlamentu, pozostaje – co do zasady – poza kontrolą Trybunału Konstytucyjnego. [...] Wysokość kwot przeznaczonych w budżecie na określone cele nie może abstrahować od ograniczoności dochodów państwa oraz konieczności zapewnienia równowagi budżetowej” (Postanowienie z 20 czerwca 2001 r., K. 35/00), a także, iż: „Ocena prawidłowości rozdziału środków budżetowych oraz możliwości zwiększenia dochodów budżetowych należy do parlamentu. Ocena w tym zakresie wykracza bowiem poza granice właściwości Trybunału Konstytucyjnego” (Orzeczenie z 29 stycznia 1992 r., K. 15/91).

mniej jednak w tym rozstrzygnięciu jest ograniczony, należy bowiem pamiętać o tym, iż Konstytucja w art. 220 ust. 1 zakazuje dokonywania Sejmowi takich zmian (polegających na zwiększaniu wydatków bądź ograniczaniu dochodów) w projekcie ustawy budżetowej (uchwalanym i przedstawianym właśnie przez RM), które by powodowały zwiększenie deficytu budżetowego, określonego przez RM w tym projekcie<sup>53</sup>. Zatem chcąc realizować inne zadania, bądź też realizować je w szerszym zakresie, parlamentarzyści mogą, co najwyżej dokonywać przesunięcia przewidzianych w projekcie ustawy budżetowej środków, w innym natomiast przypadku muszą wskazać na dodatkowe źródła dochodów państwa<sup>54</sup>.

### 3. USTAWA BUDŻETOWA A GENERALNY I ABSTRAKCYJNY CHARAKTER AKTÓW NORMATYWNYCH

Cechą ustawy, tak jak każdego aktu normatywnego (aktu zawierającego normy prawne), jest jej generalny i abstrakcyjny charakter. Zatem zgodnie z orzecznictwem TK, ustawa jako akt normatywny: „jest aktem ustanawiającym normy prawne o charakterze generalnym (a więc kierowanym do pewnej klasy adresatów wyróżnionych z uwagi na jakąś ich wspólną cechę) i abstrakcyjnym (to znaczy ustanawiającym pewne wzory zachowań)”<sup>55</sup>. Generalny charakter aktów normatywnych, odnoszący się do wskazania adresatów i wa-

---

<sup>53</sup> Tak też M. Dobrowolski (*Konstytucyjne aspekty procedury uchwalania ustawy budżetowej*, s. 139). Podkreśla się także, iż regulacja art. 220 Konstytucji nie jest najszcześliwsza, gdyż można by z niego wnioskować o istnieniu obowiązku zawarcia deficytu budżetowego w każdej ustawie budżetowej (zob. Z u b i k, *Problem deficytu budżetowego...*, s. 11).

<sup>54</sup> Przepis ten należy odnosić na zasadzie analogii do Senatu (jego prac nad ustawą budżetową), podobnie jak przepis art. 219 ust. 1, który mówi o tym, iż ustawę budżetową uchwała Sejm, co oczywiście nie oznacza, że w procedurze dochodzenia do skutku ustawy budżetowej nie bierze udziału druga izba parlamentu. Oczywiście określając wydatki państwa na poszczególne zadania, RM musi się także liczyć z tym, iż ponosi ona przed Sejmem odpowiedzialność polityczną zarówno solidarną, jak i indywidualną poprzez jej poszczególnych członków, tak więc decyzja RM w przedmiocie rozdziału środków z budżetu państwa nie jest do końca samodzielna (niezależna).

<sup>55</sup> Zob. Postanowienie TK z 6 grudnia 1994 r. (U. 5/94). Generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych – zdaniem TK – stanowi cechę odróżniającą je od innych norm społecznych (tamże).

runków zastosowania tych aktów, wyraża się zatem w określeniu adresatów oraz okoliczności zastosowania aktów normatywnych w sposób rodzajowy a nie indywidualny, z czego wynika obowiązek organów stanowiących akty normatywne do określania w nich ich adresatów jako elementów pewnej klasy podmiotów, które to klasy wyodrębnia się ze względu na posiadanie przez nie danej cechy bądź cech. Z kolei charakter abstrakcyjny aktów normatywnych, odnoszący się do ich przedmiotu wskazującego pożądane zachowanie się adresata, przejawia się w tym, iż przedmiot aktu normatywnego winien być określony jako pewna klasa zachowań, a nie konkretne zachowanie się adresata aktu normatywnego, czego konsekwencją jest powtarzalność norm zawartych w akcie normatywnym, tj. nieuleganie przez nie umorzeniu (skonsumowaniu) wskutek jednorazowego zastosowania<sup>56</sup>.

Ustawa budżetowa jest jednak ustawą szczególną pod tym względem, tzn. nie wszystkie jej postanowienia mają charakter generalny i abstrakcyjny, lecz niektóre z nich mają postać norm indywidualnych i konkretnych. Wskazał na to również TK, który stwierdził, iż jest to ustawa specyficzna, co przejawia się w odrębności jej pewnych cech w porównaniu z innymi ustawami. Taką odrębność stanowi m.in. to, że na materialną treść ustawy budżetowej składają się, co do zasady nie normy prawne generalne i abstrakcyjne, lecz normy o charakterze planowym, które są skonkretyzowane pod względem czasowym i kwotowym<sup>57</sup>.

Należy z całą mocą podkreślić, iż w odniesieniu do wyjątku ustawy budżetowej w zakresie generalnego i abstrakcyjnego charakteru jej norm nie chodzi o to, że ulega ona skonsumowaniu na skutek przestania obowiązywania z powodu upływu terminu, na jaki została ustanowiona przez ustawodawcę (po upływie roku lub okresu krótszego niż rok w przypadku ustawy o przewidywanym budżetowym), lecz o to, że skonsumowaniu ulegają jej przepisy na skutek jednorazowego zastosowania postanowień w niej zawartych (np. normy przewidujące wpływy do budżetu z prywatyzacji określonych przedsiębiorstw państwowych, czy wydatki na określone cele), bowiem ustawa budżetowa składa się z norm w znacznym stopniu o charakterze indywidualnym i kon-

---

<sup>56</sup> Por.: tamże. Jak wskazuje A. Kojder (*Godność i siła prawa. Szkice socjologiczno-prawne*, Warszawa: Oficyna Naukowa 1995, s. 355), ogólny charakter norm prawnych jest fundamentalnym wymaganiami odnoszącym się do procesu stanowienia prawa, gdyż tylko poprzez posługiwanie się takimi normami można ukierunkowywać postępowanie masowe w wymiarze masowym.

<sup>57</sup> Postanowienie TK z 20 czerwca 2001 r. (K. 35/00).

kretnym<sup>58</sup>. Jest to zupełnie inna sytuacja niż ta, z którą mamy do czynienia w przypadku innych ustaw, których czas obowiązywania jest przewidziany z góry przez ustawodawcę. W przypadkach takich ustaw „czasowych” ich normy mogą bowiem mieć w okresie ich obowiązywania zarówno nieskończoną liczbę zastosowań, jeżeli zajdą określone w tych ustawach okoliczności spełniające warunki wdrażania ich przepisów (przy czym pierwsze zastosowanie postanowień takich ustaw nie spowoduje skonsумowania użytych norm, lecz będą one mogły być wprowadzone także w przyszłości, jeżeli zostaną spełnione warunki ich zastosowania), jak też – w sytuacji braku tych okoliczności – mogą nie być użyte ani razu<sup>59</sup>. A. Bałaban wskazuje na jeszcze jedną odmienność postanowień ustawy budżetowej w stosunku do innych przepisów prawnych. Mianowicie ta część ustawy budżetowej, która odnosi się do planowanych wpływów, nie ma charakteru precyzyjnego, gdyż są to szacunki i prognozy, które nie przystają do prawnie wiążącego i normatywnego charakteru ustawy<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Zob. E. G d u l e w i c z, M. G r a n a t, W. O r ł o w s k i, *Sejm i Senat*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin: Wydawnictwo Morpol 2002, s. 283; P. C z a r n y, *Sejm i Senat*, w: *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck 2004, s. 231.

<sup>59</sup> Na marginesie warto odnotować, iż jak się wydaje, ustawa budżetowa nie jest jedyną ustawą przewidzianą przez Konstytucję z odstępstwem w zakresie generalnego i abstrakcyjnego charakteru norm (co oczywiście nie oznacza, że nie jest to jedna z cech odróżniających ją od innych ustaw, gdyż zasadą jest generalny i abstrakcyjny charakter przepisów ustawy, natomiast wyjątkiem charakter indywidualny i konkretny). Bowiem również ustawy wyrażające zgodę na ratyfikację bądź wypowiedzenie umów międzynarodowych ulegają umorzeniu (skonsumentowaniu) poprzez ich jednokrotne zastosowanie, gdyż ustawy takie nie mogą być podstawą dla ponownej ratyfikacji bądź wypowiedzenia umowy międzynarodowej, ratyfikowanej lub wypowiedzianej uprzednio na ich podstawie. Warto przy tej okazji wspomnieć również o Ustawie z 30 maja 1996 r. o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1996, nr 75, poz. 356 z późn. zm.), która oprócz generalnego określenia adresata w art. 1 ust. 1, określa tego adresata w art. 1. ust. 3 także w sposób indywidualny stanowiąc, iż przysługujące uprawnienia na mocy tej ustawy każdej osobie będącej byłym prezydentem RP wybranym poczynając od 1989 r. (adresat określony generalnie), przysługują również ostatniemu prezydentowi RP na uchodźstwie – Ryszardowi Kaczorowskiemu (adresat określony indywidualnie).

<sup>60</sup> A. B a ł a b a n, *Prawny charakter i funkcje ustawy budżetowej*, w: *Konstytucyjna regulacja ustroju społeczno-gospodarczego i finansów publicznych*, red. G. Kruszeń, E. Zwierchowski, Białystok: Temida2 1996, s. 76. Do prawnie wiążącego i normatywnego charakteru ustawy budżetowej nie do końca też przystaje to, iż ustawa budżetowa nie stanowi podstawy roszczeń lub zobowiązań państwa w stosunku do osób trzecich, ani też roszczeń tych osób w odniesieniu do państwa (zob. art. 27 ust. 1 Ustawy o finansach publicznych).



## 4. KONTROLA WYKONANIA USTAWY BUDŻETOWEJ

Stosownie do postanowień Konstytucji, to RM zapewnia wykonywanie ustaw, co obejmuje także kierowanie przez RM wykonaniem budżetu państwa (uchwalanego przecież w formie ustawy), a co za tym idzie również uchwalanie zamknięcia rachunków państwowych i sprawozdania z wykonania budżetu (zob. art. 146 ust. 4 pkt 1 i 6). Postanowienia te są konsekwencją umiejscowienia RM przez Konstytucję w systemie podziału władzy w naszym kraju. W myśl art. 10 ust. 2 Konstytucji, RM jest obok prezydenta jednym z dwóch podstawowych segmentów władzy wykonawczej. Zatem, jak sama nazwa wskazuje, RM ma zajmować się wykonywaniem prawa stanowionego przez organy władzy ustawodawczej, w czym zawiera się wspomniane już wykonywanie ustaw.

Sprawowana w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw sejmowa kontrola działalności RM, o której mowa w art. 95 ust. 2, obejmuje niewątpliwie także kontrolę wykonywania ustaw, których wykonanie ma zapewnić RM. Kontrola działalności RM w zakresie zapewnienia wykonania ustaw odnosi się do wszystkich aktów tego rodzaju, niemniej jednak tym, co odróżnia w tym przedmiocie ustawę budżetową od innych ustaw, jest to, że ustawa budżetowa stanowi jedyną ustawę na gruncie przepisów Konstytucji, której tryb kontroli wykonania (zwieńczeniem czego jest uchwała Sejmu w przedmiocie udzielenia bądź odmowy udzielenia absolutorium RM – zob. art. 226 ust. 2 *in fine*) został określony w ogólnym zarysie poprzez postanowienia naszej ustawy zasadniczej. Ponadto warto odnotować, iż Konstytucja w orbitę kontroli wykonania ustawy budżetowej wciąga także inne naczelné organy konstytucyjne, które wprawdzie same nie sprawują tej kontroli, bo jest ona wyraźnie zastrzeżona dla izby niższej naszego parlamentu (zob. art. 95 ust. 2 i 226 ust. 2), to jednak służą pomocą w dokonaniu przez Sejm prawidłowej oceny wykonania przez RM ustawy budżetowej w minionym roku budżetowym. Dotyczy to Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK) oraz RPP.

I tak na RM ciąży obowiązek przedłożenia Sejmowi sprawozdania, którego treścią jest wykonanie ustawy budżetowej, oraz przedłożenia informacji o stanie zadłużenia państwa<sup>61</sup>. Obowiązek ten winien być wykonany w cią-

---

<sup>61</sup> Informacja o stanie zadłużenia państwa obejmuje zarówno zadłużenie wewnętrzne (dług publiczny), jak i zewnętrzne (C. K o s i k o w s k i, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, s. 141).

gu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego (art. 226 ust. 1). W tym samym terminie RPP składa Sejmowi sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej (art. 227 ust. 6 zd. 2). Swoją analizę wykonania budżetu państwa oraz założeń polityki pieniężnej, a także opinię w przedmiocie absolutorium dla RM przedkłada Sejmowi również NIK (art. 204 ust. 1 pkt 1 i 2)<sup>62</sup>. Następnie Sejm po rozpatrzeniu sprawozdania RM z wykonania ustawy budżetowej<sup>63</sup> oraz po zapoznaniu się z opinią NIK dotyczącą absolutorium dla RM<sup>64</sup>, w ciągu 90 dni od dnia, w którym Sejmowi zostało przedłożone sprawozdanie, o którym mowa, podejmuje odnośną uchwałę, której treścią może być udzielenie bądź odmowa jego udzielenia RM (art. 226 ust. 2). Absolutorium stanowiące uchwałę Sejmu, w której akceptuje on wykonanie przez RM ustawy budżetowej w minionym roku budżetowym, jest zarazem szczególnym rodzajem realizowania przez Sejm zasady politycznej odpowiedzialności RM<sup>65</sup>, wykonywanej w ramach funkcji kontrolnej Sejmu<sup>66</sup>.

Godny podkreślenia wydaje się fakt, iż kontrola Sejmu w przedmiocie wykonania ustawy budżetowej przez RM nie powinna mieć charakteru li tylko politycznego. Oczywiście politycznej oceny RM w zakresie wykonania przez nią wspomnianej ustawy nie da się w dużym stopniu uniknąć, gdyż kontroli tej dokonuje Sejm, który jest przecież ciałem *par excellence* politycznym. Niemniej jednak Konstytucja nakazuje w art. 219 ust. 2 *in fine*, aby

---

<sup>62</sup> W odniesieniu do dokumentów składanych przez NIK Konstytucja nie określa terminu, w jakim powinno to nastąpić, niemniej jednak należy uznać, iż powinno to mieć miejsce mniej więcej w tym samym czasie, co przedłożenie stosownych dokumentów Sejmowi przez RM dlatego, że uchwała w sprawie udzielenia, bądź nie, absolutorium RM jest podejmowana po zapoznaniu się przez Sejm z opinią NIK w przedmiocie absolutorium dla RM.

<sup>63</sup> Wskazuje się, iż podstawą podjęcia uchwały dotyczącej absolutorium może być jedynie sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej, ale nie ustawy o prowizorium budżetowym (zob. W. M i e m i e c, *Teza IV do art. 219*, w: *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 324). Inaczej Winczorek (*Komentarz do Konstytucji...*, s. 283).

<sup>64</sup> Opinia ta nie ma oczywiście charakteru wiążącego dla Sejmu, co wynika nie tylko z istoty opinii, która ma charakter doradczy, ale i wprost z brzmienia art. 226 ust. 2 Konstytucji, który mówi o „zapoznaniu” się Sejmu z opinią NIK dotyczącą absolutorium dla RM, a nie o „uwzględnieniu” przez Sejm tej opinii.

<sup>65</sup> Zob. A. K u l i g, *Rada Ministrów*, w: *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck 2004, s. 289.

<sup>66</sup> Wskazuje się ponadto, iż instytucja absolutorium (będąca podstawową instytucją ustrojową) integruje współdziałanie wszystkich władz w państwie (zob. A. S y l w e s t r z a k, *Konstytucja RP z 1997 roku a kontrola publiczna na tle reformy terytorialnej z 1998 roku*, w: *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, red. T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski, Lublin: Wydawnictwo UMCS 2000, s. 284, 286).

zasady oraz tryb wykonywania ustawy budżetowej były określone w ustawie. Zatem to właśnie te ustawowo określone zasady oraz ustawowo określony tryb odnoszący się do wykonywania ustawy regulującej dochody i wydatki państwa<sup>67</sup> winny być przede wszystkim miarą (kryterium) dokonywanych przez Sejm merytorycznych ocen działalności RM dotyczącej wykonania przez nią ustawy budżetowej w minionym roku budżetowym.

Należy także zaznaczyć, że Konstytucja nie przewiduje żadnych następstw odmowy udzielenia absolutorium RM, w szczególności sytuacja taka nie stanowi przesłanki dymisji RM<sup>68</sup> (choć była taką przesłanką pod rządami tzw. Małej Konstytucji z 1992 r.<sup>69</sup>). Wskazuje się jednak, że w sytuacji odmowy udzielenia przez Sejm absolutorium RM, jest to tak silny sygnał o utracie przez nią zaufania większości parlamentarnej, iż pomimo nawet braku konstytucyjnego obowiązku w tym zakresie powinna się ona podać do dymisji<sup>70</sup>.

## 5. BUDŻET PAŃSTWA A ZASADA LEGALIZMU DZIAŁANIA ORGANÓW WŁADZY PUBLICZNEJ

Stosownie do postanowień art. 7 Konstytucji „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Ów artykuł wyraża zasadę legalizmu działania władz publicznych będącą formalnym aspektem szerszej zasady konstytucyjnej (określanej niejednokrotnie ze względu na swą pojemną treść mianem zasady zasad), a mianowicie zasady demokratycznego państwa prawnego, którym według Konstytucji jest również RP (zob. art. 2). Na gruncie zasady legalizmu działania organów władzy publicznej wskazuje się na podstawową różnicę w sytuacji prawnej jednostki i tych organów, która mówiąc najkrócej wyraża się w tym, iż jednostce jest dozwolone wszystko to,

<sup>67</sup> Zob. art. 89-104 Ustawy o finansach publicznych.

<sup>68</sup> Przesłanki te bowiem wymienia w sposób enumeratywny art. 162 ust. 1 i 2 Konstytucji, gdzie próżno by szukać obowiązku złożenia dymisji przez RM w sytuacji odmowy udzielenia jej absolutorium.

<sup>69</sup> Zob. art. 22 ust. 2 Ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426 z późn. zm.).

<sup>70</sup> Por. D u d e k, *Prawo konstytucyjne w zarysie...*, s. 142; G a r l i c k i, *Polskie prawo konstytucyjne*, s. 262; G d u l e w i c z, G r a n a t, O r ł o w s k i, *Sejm i Senat*, s. 289.

co nie zostało jej przez prawo zakazane, natomiast organom władz publicznych jest dozwolone to i tylko to, na co wyraźnie zezwalają im przepisy prawa. Zatem organy władzy publicznej mogą podejmować działania jedynie w zakresie tych kompetencji, które zostały im przez obowiązujące przepisy prawa wyraźnie (a nie w sposób domniemany) przyznane. Nie mogą zatem domniemywać swoich kompetencji<sup>71</sup>.

Jak się podkreśla, Konstytucja w przedmiocie publicznej działalności finansowej kładzie szczególnie nacisk na zasadę legalizmu, niezależnie bowiem od generalnej klauzuli wyrażonej w art. 7, zawiera również wiele szczegółowych przepisów w rozdziale X, z których wynika konstytucyjny obowiązek ustawowych podstaw, jeżeli chodzi o publiczną działalność finansową<sup>72</sup>. Między innymi ów obowiązek ustawowych podstaw odnosi się do regulowania dochodów i wydatków państwa, tj. do budżetu państwa, który ma być uchwalany w formie ustawy (zob. art. 219). Warto jednakże zwrócić uwagę na to, iż na gruncie art. 219 ust. 4 Konstytucji mamy do czynienia ze swoistą sytuacją, jeżeli chodzi o zasadę legalizmu działania władz publicznych. Bowiem postanowienia tego artykułu pozwalają (upoważniają, a nawet nakazują) będącej organem władzy publicznej RM na podejmowanie działań w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej opartych na innym akcie, niż obowiązujący akt normatywny, którym powinna być ustawa budżetowa lub „w wyjątkowych przypadkach” ustawa o prowizorium budżetowym. Stanowi bowiem ów artykuł, iż: „Jeżeli ustawa budżetowa lub ustawa o prowizorium budżetowym nie weszły w życie w dniu rozpoczęcia roku budżetowego, Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu ustawy”. Nie ulega wątpliwości, że projekt ustawy, o którym mowa w przytoczonym przepisie, nie może być uznany za prawo w rozumieniu art. 7, gdyż należy stwierdzić, iż pojęciu temu, które zostało użyte w tym artykule, odpowiadają jedynie obowiązujące akty normatywne<sup>73</sup>, a projekt

<sup>71</sup> Zob. G a r l i c k i, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 61.

<sup>72</sup> M. M a z u r k i e w i c z, *Konstytucyjne problemy deficytu budżetowego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. A. Sylwestrzak, Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego 2003, s. 15.

<sup>73</sup> Przez użyte w art. 7 Konstytucji pojęcie prawa należy rozumieć usystematyzowany zbiór (system) „obowiązujących norm postępowania, ustanowionych przez upoważnione do tego organy państwa w drodze formalnych procedur i w przewidzianej formie, a stosowanie tych norm jest zapewnione możliwością użycia przymusu ze strony tych organów” (T. G ó r z y ń s k a, *Zasada praworządności i legalności*, w: *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 1998, s. 98).

jakiegokolwiek aktu normatywnego ma dopiero stać się prawem obowiązującym na skutek ustanowienia go w przewidzianej do tego procedurze. Trzeba również zaznaczyć, iż zgodnie z przepisami Konstytucji do prowadzenia gospodarki finansowej przez RM na podstawie projektu ustawy budżetowej nie wystarczy samo uchwalenie tego projektu przez RM (a tym bardziej uchwalenie projektu budżetu państwa, o czym mówi art. 146 ust. 4 pkt 5), lecz konieczne jest jeszcze jego przedłożenie Sejmowi, bowiem z tą chwilą dopiero, jak można wnosić z brzmienia ust. 4 art. 219, może on być podstawą prowadzenia tej gospodarki przez RM, o ile ustawa budżetowa nie wejdzie w życie w dniu rozpoczęcia roku budżetowego (zob. art. 219 ust. 4 *in fine* w zw. z art. 222). Przywołane postanowienia są zatem w pewnym zakresie wyrazem kontroli sprawowanej przez Sejm nad RM (zob. art. 95 ust. 2), bo pomimo iż RM działa nie na podstawie ustawy, lecz jej projektu, to projekt ten od chwili wniesienia do Sejmu nie pozostaje już w zasadzie w dyspozycji RM (nie może ona dokonywać w tym projekcie zmian, a jedynie je inicjować, może również wycofać projekt do czasu zakończenia drugiego czytania), lecz właśnie Sejmu, gdyż od chwili przedłożenia projektu ustawy w Sejmie wszelkie poprawki wnoszone do tego projektu będą wymagały jego akceptacji.

Nie należy jednak dopatrywać się w art. 219 ust. 4 Konstytucji wyjątku od określonej w jej art. 7 zasady legalizmu działania organów władzy publicznej, pomimo iż RM jako organ władzy publicznej może podejmować w wykonywaniu swoich zadań określone działania na podstawie aktu, który nie jest obowiązującym prawem według naszej ustawy zasadniczej. Trzeba bowiem podkreślić, iż upoważnienie do takiego działania RM otrzymuje na podstawie wyraźnego przepisu Konstytucji, a więc obowiązującego aktu normatywnego, będącego niewątpliwie prawem w rozumieniu art. 7, co w zupełności czyni zadość zasadzie działania organów władz publicznych na podstawie i w granicach prawa. Co więcej, można uznać, iż art. 219 ust. 4, mając na względzie przewidzianą w art. 7 zasadę legalizmu, nadaje projektowi ustawy budżetowej swoisty charakter *quasi*-normatywny (uznając go za „podstawę prawną” działania organów władzy publicznej), choć jedynie wtedy, gdy projekt ten nie wejdzie w życie w dniu rozpoczęcia roku budżetowego jako ustawa. Niepodobna bowiem przyjąć, iżby ustrojodawca zamieścił w jednym akcie normatywnym (Konstytucji) dwa wzajemnie wykluczające się postanowienia.

Dlatego też RM, prowadząc gospodarkę finansową państwa opartą na projekcie ustawy budżetowej, czyni to również na podstawie i w granicach prawa, ściśle mówiąc na podstawie art. 219 ust. 4 i w granicach przez ten

artykuł określonych (jedynie gospodarkę finansową i jedynie na podstawie przedłożonego już Sejmowi projektu ustawy budżetowej), a zatem nie ma tu wyłomu od reguły, iż władzom publicznym dozwolone jest tylko to, na co zezwala im prawo, choć jest to na pewno sytuacja szczególna i wyjątkowa, jeżeli chodzi o przestrzeganie zasady legalizmu działania organów władzy publicznej i nie znajdująca konstytucyjnych podstaw prawnych w odniesieniu do działania innych organów władzy publicznej, a także działania samej RM w zakresie innym, niż prowadzenie gospodarki finansowej. Ponadto jest to również sytuacja tymczasowa, bo znajdująca zastosowanie jedynie do czasu wejścia w życie ustawy budżetowej (wniosek *a contrario* z art. 219 ust. 4)<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Konstytucja nie przewiduje natomiast żadnego wyjścia awaryjnego na wypadek, gdyby nie został wniesiony do Sejmu przez RM projekt ustawy budżetowej przed dniem rozpoczęcia nowego roku budżetowego (sytuacja taka będzie w zasadzie wyjątkowa, gdyż jedynie wyjątkowe przypadki uzasadniają przedłożenie projektu ustawy budżetowej później niż na 3 miesiące przed rozpoczęciem nowego roku budżetowego, ale może mieć miejsce, bowiem nie można całkowicie takiej sytuacji wykluczyć, gdyż owe wyjątkowe przypadki mogą uniemożliwić przedłożenie projektu ustawy budżetowej przed rozpoczęciem roku budżetowego). Trudno zatem powiedzieć, na jakiej podstawie miałyby prowadzić gospodarkę finansową RM w sytuacji braku wniesienia projektu ustawy budżetowej do Sejmu i rozpoczęcia nowego roku budżetowego, a co za tym idzie, utraty mocy obowiązującej przez ustawę budżetową z zeszłego roku budżetowego. Na pewno RM nie mogłyby prowadzić tej gospodarki na podstawie projektu ustawy budżetowej, bo takiego by nie było. Niedopuszczalne w świetle postanowień Konstytucji wydaje się również przedłużanie przez parlament na następny rok budżetowy czasu obowiązywania ustawy budżetowej na mocy wprowadzenia odpowiednich zmian (w zakresie czasu jej obowiązywania) do tej ustawy (oczywiście w poprzednim roku budżetowym, tj. zanim jeszcze utraciłaby ona swoją moc, przestała obowiązywać), gdyż Konstytucja *expressis verbis* stanowi, iż budżet państwa jest uchwalany w formie ustawy na rok budżetowy, dopuszczając wyjątkowo tylko możliwość uchwalenia budżetu jedynie na okres krótszy, a nie dłuższy od tego roku (art. 219 ust. 1 i 3). Tak też TK, który stwierdził, iż: „ustawa budżetowa obowiązuje jedynie w ciągu roku budżetowego, na który została uchwalona. [...] z upływem roku budżetowego wygasają niezrealizowane kwoty budżetu państwa. Upływ czasu, na jaki uchwalona została ustawa budżetowa, powoduje nie tylko utratę mocy obowiązującej ustawy budżetowej, ale i konieczność wyczerpania zgodnie z ich przeznaczeniem przewidzianych na konkretne wydatki środków określonych w budżecie państwa. [...] Wygaśnięcie przewidzianych w budżecie kwot powoduje, że przepisy określające ich wysokość nie mogą być już zastosowane. Ewentualne zrealizowanie obowiązków (zaspokojenie oczekiwań) związanych z realizacją zadań finansowanych z budżetu państwa, które nie zostały w pełni zaspokojone w roku, który upłynął, jest możliwe jedynie przez ich uwzględnienie w nowej ustawie budżetowej” (Postanowienie TK z 20 czerwca 2001 r., K. 35/00). Prowadzenie przez RM gospodarki finansowej bez oparcia jej na ustawie budżetowej bądź projekcie tej ustawy pozbawiałoby – jak można sądzić – legitymacji działania RM w tym zakresie, skoro organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (zob. art. 7). Podobny problem (przestrzegania zasady legalizmu działalności organów władzy publicznej) mógłby wystąpić w sytuacji odrzucenia przez Sejm, już po rozpoczęciu kolejnego roku budżetowego przedłożonego Sejmowi przez RM, projektu

## 6. KONKLUZJE

Przedstawione powyżej cechy charakteryzujące ustawę budżetową (odpowiednio również ustawę o prowizorium budżetowym), a zarazem odróżniające ją od innych aktów normatywnych tego typu, każą traktować ją jako ustawę szczególną, posiadającą pewne *differentia specifica*, wyraźnie różniące ją od innych ustaw, która będąc zgodnie z konstytucyjną nomenklaturą ustawą (pewnym jej rodzajem wyszczególnionym przez Konstytucję), wykazuje zarazem wiele odstępstw w zakresie właściwości przynależnych typowym aktom ustawodawczym i to zarówno, jeżeli chodzi o odmienności o charakterze proceduralnym, jak i merytorycznym (w zakresie swobody ustawodawcy w kształtowaniu jej treści, która w znacznej mierze jest wyznaczona przez Konstytucję). Należy jednak z całą mocą podkreślić, iż choć ustawa budżetowa ma charakter specyficzny, o czym świadczą przedstawione wyżej jej cechy szczególne, to jest to źródło prawa należące do tej samej kategorii, co inne ustawy i zajmuje to samo miejsce w hierarchii źródeł prawa w naszym kraju, które zajmują inne ustawy, posiadając taką samą moc prawną<sup>75</sup>. Wyraźnie bowiem należy zaznaczyć, iż odmienności, które stały się przedmiotem rozważań w tym artykule, nie uzasadniają wydzielenia ustawy budżetowej jako odrębnego od innych ustaw rodzaju źródła prawa, co oczywiście nie przekreśla traktowania jej w kategoriach ustawy *sui generis*. Inaczej mówiąc, ustawa budżetowa należy do tego samego „gatunku” aktów normatywnych, co inne akty tego typu – do ustaw, niemniej jednak posiada cechy wyróżniające ją, i to w sposób istotny, spośród ogółu ustaw, które właśnie pozwalają trakto-

---

ustawy budżetowej, gdyż należałoby uznać, iż skoro odrzucenie projektu ustawy (jakiegokolwiek) kończy tryb ustawodawczy, to również traci znaczenie odrzucony projekt, w tym sensie, iż nie może on być już podstawą dalszej działalności legislacyjnej Sejmu, bowiem dla uchwalenia ustawy, której projekt został odrzucony, konieczne będzie ponowne wykonanie inicjatywy ustawodawczej, a więc rozpoczęcie na nowo postępowania ustawodawczego. Dlatego wydaje się, że również odrzucony projekt ustawy budżetowej utraciłby swój *quasi*-normatywny charakter (swoją „moc”), tzn. nie mógłby już stanowić podstawy prowadzenia gospodarki finansowej przez RM. Podobnie byłoby w sytuacji wycofania projektu ustawy budżetowej przez RM lub stwierdzenia niekonstytucyjności przez TK zaskarżonej ustawy budżetowej w całości po rozpoczęciu roku budżetowego. Mielibyśmy wówczas do czynienia z tzw. zjawiskiem „próżni budżetowej”, tj. taką sytuacją, w której byłoby brak regulacji zapewniającej nieprzerwalność prowadzenia gospodarki finansowej państwa opartej na jego budżecie (Dębowski, *Pojęcie budżetu i ustawy budżetowej*, s. 60).

<sup>75</sup> Wyjątek w tym zakresie stanowi jedynie ustawa o zmianie Konstytucji, o której mowa w art. 235.

wać ją jako ustawę szczególnego rodzaju w stosunku do innych ustaw w aspekcie jej treści, czasu obowiązywania oraz procedury uchwalania i kontroli wykonania, ale już nie z punktu widzenia jej mocy prawnej<sup>76</sup>.

#### BIBLIOGRAFIA

- B a ł a b a n A.: Prawny charakter i funkcje ustawy budżetowej, w: *Konstytucyjna regulacja ustroju społeczno-gospodarczego i finansów publicznych*, red. G. Kruszeń, E. Zwierzchowski. Białystok: Temida2 1996.
- C z a r n y P.: *Sejm i Senat*. W: *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2004.
- D ę b o w s k a - R o m a n o w s k a T.: Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP, „Państwo i Prawo” 2000, nr 5.
- D ę b o w s k a - R o m a n o w s k a T.: *Pojęcie budżetu i ustawy budżetowej*, w: *Prawo finansowe*, red. W. Wojtowicz, Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck 2000.
- D o b r o w o l s k i M.: *Konstytucyjne aspekty procedury uchwalania ustawy budżetowej*, w: *Ius et veritas. Księga poświęcona pamięci Michała Stasiewicza*, red. D. Dudek, A. Janicka, W. Sz. Staszewski, Lublin: Wydawnictwo KUL 2003.
- D u d e k D.: *Prawo konstytucyjne w zarysie. Wybór źródeł*, Lublin: LWP 2002.
- G a r l i c k i L.: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa: Liber 2004.
- G d u l e w i c z E., G r a n a t M., O r ł o w s k i W.: *Sejm i Senat*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin: Wydawnictwo Morpol 2002.
- G d u l e w i c z E., Z a k r z e w s k i W.: *Źródła prawa konstytucyjnego*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin: Wydawnictwo Morpol 2002.
- G ó r z y ń s k a T.: *Zasada praworządności i legalności*, w: *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 1998.
- K o j d e r A.: *Godność i siła prawa. Szkice socjologiczno-prawne*, Warszawa: Oficyna Naukowa 1995.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
- K o s i k o w s k i C.: *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 2004.

---

<sup>76</sup> Por. W i n c z o r e k, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.*, s. 275; W. M i e m i e c, *Teza II do art. 219*, s. 322.



- K o s i k o w s k i C.: Odmienności w tworzeniu ustawy budżetowej, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 4.
- K u l i g A.: Rada Ministrów. W: Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej, red. P. Sarnecki, Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck 2004.
- L a s s a l l e F.: O istocie konstytucji, Warszawa: PWN 1960.
- M a z u r k i e w i c z A.: Konstytucyjne problemy deficytu budżetowego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w: Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej, red. A. Sylwestrzak, Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego 2003.
- M i e m i e c W.: Teza I do art. 222, w: Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, red. J. Boć, Wrocław: Kolonia Limited 1998.
- M i e m i e c W.: Teza I do art. 225, w: Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, red. J. Boć, Wrocław: Kolonia Limited 1998.
- M i e m i e c W.: Teza II do art. 219, w: Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, red. J. Boć, Wrocław: Kolonia Limited 1998.
- M i e m i e c W.: Teza IV do art. 219, w: Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, red. J. Boć, Wrocław: Kolonia Limited 1998.
- Orzeczenie TK z 13 listopada 1996 r. (K. 17/96).
- Orzeczenie TK z 29 stycznia 1992 r. (K. 15/91).
- Orzeczenie TK z 7 grudnia 1993 r. (K. 7/93).
- Orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r. (K. 18/95).
- Postanowienie TK z 20 czerwca 2001 r. (K. 35/00).
- Postanowienie TK z 6 grudnia 1994 r. (U. 5/94).
- S a r n e c k i P.: Zakres działania i funkcje Rady Ministrów, w: Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie, red. A. Bałaban, Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze 2002.
- S y l w e s t r z a k A.: Konstytucja RP z 1997 roku a kontrola publiczna na tle reformy terytorialnej z 1998 roku, w: Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły, red. T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski, Lublin: Wydawnictwo UMCS 2000.
- T u l e j a P.: Źródła prawa, w: Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej, Red. P. Sarnecki, Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck 2004.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2002, nr 23, poz. 398 z późn. zm.).
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (M.P. 2000, nr 8, poz. 170 z późn. zm.).
- Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426 z późn. zm.).
- Ustawa z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 1997, nr 102, poz. 643 z późn. zm.).
- Ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2000, nr 62, poz. 718 z późn. zm.).

- Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. 1998, nr 155, poz. 1014 z późn. zm.).
- Ustawa z 30 maja 1996 r. o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1996, nr 75, poz. 356 z późn. zm.).
- W i n c z o r e k P.: Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa: Liber 2000.
- Wyrok TK z 17 grudnia 1997 r. (K. 22/96).
- Wyrok TK z 4 grudnia 2000 r. (K. 9/00).
- Z u b i k M.: Deficyt budżetowy. Uwagi na tle polskich doświadczeń ustrojowych, w: Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej, red. A. Sylwestrzak, Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego 2003.
- Z u b i k M.: Problem deficytu budżetowego w Konstytucji RP, „Państwo i Prawo” 2000, nr 6.
- Z u b i k M.: Wybrane aspekty instytucji budżetu państwa w nowych rozwiązaniach konstytucyjnych i ustawowych, „Państwo i Prawo” 1999, nr 8.

*DIFFERENTIA SPECIFICA*  
OF THE BUDGET ACT ACCORDING TO POLISH CONSTITUTION

S u m m a r y

According to Polish constitution the Budget act is one of acts *in genere*. Nonetheless some features of the Budget act (also mini-budget act) which differ it from the other acts make this act special, clearly differing it from the others. The differences between usual acts and the Budget act concern, most of all, legislative procedure. Firstly, the Budget bill may be submitted into the Sejm only by the Cabinet. Secondly, passing this bill and submitting it for President's approval should occur within four months since submitting the bill to the Sejm. Otherwise, President may shorten the term of parliament. Thirdly, the Senate has only twenty, instead of thirty, days to examine the Budget act handed over by the Sejm. The Senate can't reject the Budget act as well. Fourthly, President has only seven, instead of twenty one, days to sign the act and he hasn't the power of veto (he can't veto this act). Fifthly, Constitutional Tribunal has only two months to pass a sentence on the Budget act accord with constitution. The Budget act has also exceptional content which determines as with content of many other acts and execution of their regulations, so with activity of governing body, especially executive one which executes the Budget act. The way in which execution of the Budget act is controlled is different as well. Controlling execution of the Budget act, the Sejm also controls simultaneously the Cabinet which is responsible for executing the Budget act. Moreover, not every regulation of the Budget act has general and abstract character which is typical for acts regulations. Finally, the Budget act is always passed for time determined by constitution in advance, that is for budgetary year which is the same as calendar year. Exceptionally it may go to effects for shorter time than budgetary year (mini-budget act).

All those differences weigh in favour of treating the Budget act as a *sui generis* act. Nevertheless they don't justify treating the Budget act as a source of law different from other acts. In other words, the Budget act has the same force of law as other acts, occupying the same position in hierarchy of law sources.

**Słowa kluczowe:** budżet państwa, ustawa budżetowa, projekt ustawy budżetowej, ustawa o prowizorium budżetowym, rok budżetowy, skrócenie kadencji parlamentu, tryb ustawodawczy, kontrola wykonania ustawy budżetowej, generalny i abstrakcyjny charakter przepisów ustawy.

**Key words:** the Budget, the Budget act, the Budget bill, mini-budget act, budgetary year, shortening of the term of parliament, legislative procedure, a control of executing the Budget act, general and abstract character of act regulations.