

Cezary Kosikowski

Ustawa budżetowa

1. Podstawy prawne uchwalania ustawy budżetowej

Uchwalanie ustawy budżetowej opiera się na następujących przepisach prawnych:

1. Konstytucja RP
2. ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.) - cyt. dalej jako "ustawa o f. p.",
3. Regulamin Sejmu (M. P. z 1998 r. Nr 44, poz. 618 z późn. zm.).
4. Regulamin Senatu (M. P. z 2000 r. Nr 8, poz. 170.)

2. Specyfika ustawy budżetowej

Ustawę budżetową od innych ustaw wyróżniają następujące elementy:

1. wyłączność Rady Ministrów w zgłaszaniu Sejmowi projektu ustawy budżetowej lub projektu ustawy o prowizorium budżetowym oraz wyznaczenie przez Konstytucję RP terminu do przedłożenia tych projektów - art. 222 Konstytucji,
2. konieczność opracowania i dołączenia do projektu ustawy budżetowej uzasadnienia według wymogów określonych w ustawie o finansach publicznych - art. 87,
3. przyjęcie odrębnego trybu prac sejmowych nad projektem ustawy budżetowej, oraz prac Senatu nad ustawą budżetową - Regulamin Sejmu i Regulamin Senatu,
4. określenie terminów: prac Senatu nad ustawą budżetową - art. 223 Konstytucji i ostatecznego zakończenia prac Sejmu nad projektem ustawy budżetowej - art. 225 Konstytucji,
5. określenie szczególnych konsekwencji niezachowania tych terminów: możliwość skrócenia przez Prezydenta kadencji Sejmu - art. 225 Konstytucji;
6. ścisłe określenie treści ustawy budżetowej i zakaz zamieszczania w niej postanowień przekraczających ten zakres - art. 86 ustawy o f. p.,
7. zakaz ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej - art. 220 ust. 1 Konstytucji,
8. różne znaczenie prawne postanowień zawartych w ustawie budżetowej w odniesieniu do strony dochodowej (prognoza wielkości) i strony wydatkowej (nieprzekraczalny limit wielkości) budżetu państwa - art. 26 ustawy o f. p.,
9. charakter prawny ustawy budżetowej nie stanowiącej podstawy roszczeń bądź zobowiązań państwa wobec osób trzecich ani roszczeń tych osób wobec państwa, - art. 27 ustawy o f. p.,
10. obowiązywanie ustawy budżetowej w okresie roku budżetowego, tj. od 1 stycznia do 31 grudnia, bez względu na datę uchwalenia i ogłoszenia ustawy budżetowej, z wyjątkami dotyczącymi niewygasania niektórych wydatków budżetowych (art. 102 ustawy o f. p.) i programów wieloletnich (art. 80 ustawy o f. p.),
11. możliwość uchwalenia tymczasowego budżetu państwa w formie ustawy o prowizorium budżetowym - art. 219 ust. 3 Konstytucji,
12. niemożliwość zwrócenia Sejmowi ustawy budżetowej przez Prezydenta RP do ponownego rozpatrzenia - art. 224 ust. 1 Konstytucji,

13. wyznaczenie terminu dla Trybunału Konstytucyjnego do wydania orzeczenia w wypadku zwrócenia się Prezydenta RP o zbadanie konstytucyjności ustawy budżetowej lub ustawy o prowizorium budżetowym przed podpisaniem tych ustaw - art. 224 ust. 2 Konstytucji,

14. ograniczone możliwości dokonywania zmian w ustawie budżetowej w toku jej wykonywania - art. 97 ustawy o f. p.,

15. poddanie wykonywania ustawy budżetowej kontroli bieżącej oraz jej wykonania kontroli następczej, a także podejmowanie na podstawie wyników kontroli uchwały Sejmu w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów - art. 226 Konstytucji.

3. Podmioty zaangażowane w proces uchwalania ustawy budżetowej

3.1. W oparciu o generalną zasadę podziału władzy między władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą w Konstytucji i ustawach zostały określone podmioty oraz zakres ich zadań i kompetencji w sprawach związanych z tworzeniem ustawy budżetowej.. Obowiązuje nakaz przestrzegania tych ustaleń.

W procesie tworzenia ustawy budżetowej uczestniczą:

1. organy tworzące projekt ustawy budżetowej - Minister Finansów oraz pozostali dysponenti części budżetowych, a także Rada Ministrów,
2. organy opiniujące - Prezes NBP, Najwyższa Izba Kontroli,
3. instytucje i osoby ekspertów - m.in. służby Kancelarii Sejmu,
4. organy decyzyjne - Sejm i jego organy,
5. organy autoryzujące - Senat i jego organy, Prezydent RP,
6. podmiot badający konstytucyjność ustawy budżetowej lub ustawy o prowizorium budżetowym - Trybunał Konstytucyjny.

3.2. Obowiązują określone prawnie terminy oraz tryb prac wobec każdego z podmiotów uczestniczących w tworzeniu ustawy budżetowej Terminowe wykonanie zadania przez jeden podmiot jest warunkiem dochowania terminów wykonania prac przez inne podmioty. Dlatego każdy podmiot ponosi:

- odrębną **odpowiedzialność prawną lub polityczną za wykonanie tych zadań,**
- jednocześnie brak uchwalonej ustawy budżetowej w wyznaczonym terminie może spowodować wspólną odpowiedzialność kilku organów (np. rozwiązanie przez Prezydenta RP Sejmu i Senatu, pociągające za sobą również zmianę rządu).

4. Najważniejsze nakazy i zakazy obowiązujące w toku uchwalania ustawy budżetowej

4.1. Przestrzeganie podziału zadań i kompetencji organów w sprawach budżetowych oraz terminów prac i ich trybu dotyczy:

4.1.1. wyłączności rządu i jego administracji w przygotowaniu projektu ustawy budżetowej i przedłożenia go Sejmowi do uchwalenia w terminie nie później niż do końca września roku poprzedzającego rok budżetowy. W tym kontekście rozważany jest też problem opracowania i przedłożenia projektu ustawy o prowizorium budżetowym oraz zgłaszania tzw. autopoprawek do projektu ustawy budżetowej);

4.1.2. wyłączności Sejmu do uchwalenia ustawy budżetowej, z ograniczeniem dotyczącym zwiększania deficytu budżetowego w stosunku do przewidzianego w projekcie ustawy budżetowej.

4.1.3. wymogu zakończenia prac parlamentarnych nad ustawą budżetową i przedłożenia jej Prezydentowi RP do podpisania nie później niż w okresie 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej.

4.2. Zachowanie określonych formy ustawy budżetowej (ustawy o prowizorium budżetowym), treści oraz okresu obowiązywania tych ustaw dotyczy:

4.2.1. nakazu zachowania wymogu, aby ustawa budżetowa zawierała tylko taką treść, jaką określiła ustawa o f. p. (art. 86) oraz inne ustawy;

4.2.2. zakazu umieszczania w ustawie budżetowej treści, które jej nie dotyczą (na tym tle pojawia się problem uchwalania obok ustawy budżetowej ustawy o wykonywaniu budżetu państwa w danym roku budżetowym),

4.2.3. zakazu dokonywania zmian innych ustaw w ustawie budżetowej,

4.2.4. nakazu poddania ustawy budżetowej uchwalonej przez Sejm ocenie Senatu, który w ciągu 20 dni może zgłosić poprawki do ustawy budżetowej. Sejm musi poddać poprawki zgłoszone przez Senat głosowaniu na posiedzeniu plenarnym.

4. 3. jawność finansów publicznych dotyczy:

4.3.1. nakazu respektowania zasady jawności finansów publicznych w toku prac nad tworzeniem ustawy budżetowej (zwłaszcza w fazie prac parlamentarnych),

4.3.2. ogłoszenia ustawy w Dzienniku Ustaw i omówienia jej w mediach.