

## Praktyka uchwalania ustawy budżetowej w Sejmie

### 1. Uwagi wstępne związane z pracami legislacyjnymi nad projektem ustawy budżetowej

Główne specyficzne cechy ustawy budżetowej są wypunktowane w tekście prof. Cezarego Kosikowskiego. Przystępując do prac legislacyjnych dotyczących uchwalania ustawy budżetowej należy zwrócić uwagę na następujące sprawy:

- regulacje zawarte w rządowym projekcie ustawy budżetowej dotyczą tylko części sektora finansów publicznych (**zob. zał. nr 1**),

- projekt winien być przygotowany zgodnie z wymogami określonymi w ustawie o finansach publicznych i innych ustawach a także w rozporządzeniach wykonawczych. To oznacza, że musi zawierać:

- część artykułową,

- obszerną część zawierającą załączniki w formie tabelaryznej,

- uzasadnienie,

- projekt jest przedkładany parlamentowi wraz ze strategią zarządzania długami sektora finansów publicznych i trzyletnim planem limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej.

Zgodnie z tymi wymogami projekt budżetu na rok 2001, liczący kilkaset stron, składał się z 38 artykułów oraz 12 załączników tabelarycznych, uzasadnienia zawierającego rozliczne objaśnienia a także strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych i planu mianowań urzędników służby cywilnej,

- Projekt ustawy budżetowej jest dokumentem podstawowym w pracach parlamentu dotyczących uchwalania budżetu ale do komisji sejmowych przekazywane muszą być także szczegółowe materiały przygotowane przez dysponentów części budżetowych, oraz zamówione przez Komisje opinie ekspertów,

- Szczególny tryb prac parlamentarnych nad projektem ustawy budżetowej odbywa się zgodnie z przepisami Regulaminu Sejmu - rozdz. 2 „*Postępowanie z projektami ustaw budżetowych i innymi planami finansowymi państwa oraz rozpatrywanie sprawozdań z ich wykonania*” oraz Regulaminu Senatu - dział VIII „*Postępowanie w sprawie ustawy budżetowej*”. W prace zaangażowane są prawie wszystkie komisje sejmowe i senackie, przy wiodącej roli Komisji Finansów Publicznych w Sejmie i Komisji Gospodarki Narodowej w Senacie,

- Komisja Finansów Publicznych szczególną uwagę poświęca tzw. jednostkom pozarządowym, tj. takim których projekty budżetów nie podlegają ocenie Rządu. Jednostkami tymi są m.in. Kancelarie Sejmu, Senatu i Prezydenta, Sądy, KRRiTV, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich. Liczba tych jednostek zwiększa się (obecnie jest ich 14) - **zob. zał. nr 2**;

- Projekt ustawy w trakcie procesu legislacyjnego podlega korektom.

- Prawo do wnoszenia poprawek ma: rząd (korzysta ze swojego prawa przekazując do Sejmu autopoprawki do projektu ustawy budżetowej), komisje parlamentarne oraz posłowie i senatorowie. Wnioski i poprawki winny mieć formę pisemną, składane są na posiedzeniach komisji i na posiedzeniu plenarnym w czasie drugiego czytania.

W pracach legislacyjnych nad projektem ustawy budżetowej pomocą służy Wydział Studiów Budżetowych BSiE. Pomoc ta dotyczy w szczególności przyjmowania zgłoszonych wniosków i poprawek (zob. formularz zgłoszenia poprawki **zał. nr 3**) oraz ich umieszczenia w zestawieniu zbiorczym, nad którym później głosuje Komisja Finansów Publicznych.

W trakcie corocznych prac legislacyjnych nad ustawą budżetową, wypracowany został określony schemat głosowań, jednak głosowania w Komisji Finansów Publicznych i na posiedzeniu plenarnym trwają wiele godzin. Wynika to z liczby składanych wniosków i poprawek, ich złożoności a niekiedy wzajemnej sprzeczności (schemat głosowań budżetowych przedstawia **zał. nr 4**).

Przy pracach nad ustawą budżetową na rok 2001 nawiązano do występujących przed wieloma laty zasad wykonywania budżetu państwa w danym roku budżetowym, przedkładając jednocześnie Sejmowi projekt ustawy, dotyczącej wykonywania ustawy budżetowej. Główną przesłanką zastosowania takiej praktyki stał się fakt, że ustawa o finansach publicznych w art. 86 ust. 11 wprowadziła zakaz zmieniania ustawą budżetową innych ustaw, natomiast wciąż występuje potrzeba czasowego zawieszania działania przepisów niektórych ustaw bądź odmiennego regulowania niektórych kwestii.

Skutki nieuchwalenia ustawy budżetowej w terminie są dotkliwe nie tylko dla społeczeństwa ale także dla Sejmu bowiem - w myśl art. 225 Konstytucji RP - w tej sytuacji Prezydent Rzeczypospolitej może w ciągu 14 dni zarządzić skrócenie jego kadencji.

## **2. Procedura uchwalania budżetu**

### **2.1. Projekt ustawy budżetowej jest rozpatrywany w trzech czytaniach.**

2.1.1. Pierwsze czytanie odbywa się zawsze na posiedzeniu plenarnym Sejmu i obejmuje ono uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę (przedstawiciela rządu jakim jest w tym przypadku Minister Finansów), pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy oraz debatę w sprawie ogólnych zasad projektu. Pierwsze czytanie kończy się skierowaniem projektu do komisji.

Poszczególne komisje sejmowe rozpatrują przydzielone im - postanowieniem Marszałka - Sejmu części budżetowe (wraz z określonymi pozycjami rezerw celowych, wydatkami finansowanymi środkami bezzwrotnymi pochodzącymi z zagranicy, środkami specjalnymi, zakładami budżetowymi, gospodarstwami pomocniczymi, funduszami celowymi, dotacjami celowymi itd. - **zob. zał. nr 5**). Komisja Finansów Publicznych (KFP) pełni rolę komisji wiodącej, gdyż nie tylko rozpatruje przypisane do jej wyłącznego rozpatrzenia części budżetowe (z rezerwami itd.), ale także części budżetowe rozpatrywane przez inne komisje. Komisje przekazują bowiem KFP stanowiska zawierające wnioski, opinie lub propozycje poprawek - wraz z uzasadnieniem (wnioski, opinie lub propozycje poprawek, odrzucone przez komisje, na żądanie wnioskodawców dołącza się do stanowiska komisji jako zdania odrębne). Są one przedstawiane na posiedzeniu KFP, a przedstawiciele tej ostatniej komisji, którzy uczestniczyli w pracach właściwych komisji sejmowych, przedstawiają na piśmie opinie w sprawie przedłożonych przez te komisje stanowisk. Komisja Finansów Publicznych przygotowuje sprawozdanie wraz z wnioskiem w sprawie przyjęcia projektu ustawy bez poprawek lub przyjęcia z poprawkami. Nie może wystąpić z wnioskiem o odrzucenie projektu ustawy budżetowej. Komisja przedstawia równocześnie Sejmowi informacje o nieuwzględnionych wnioskach poszczególnych komisji sejmowych.

2.1.2. Drugie czytanie projektu ustawy budżetowej obejmuje przedstawienie Sejmowi sprawozdania KFP o projekcie ustawy, przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek i wniosków. W razie zgłoszenia w II czytaniu nowych poprawek i wniosków, projekt ustawy kieruje się ponownie do komisji, które go rozpatrywały, chyba że Sejm postanowi inaczej. W razie zaistnienia konieczności przedstawienia dodatkowego sprawozdania do projektu ustawy budżetowej, Sejm rozpatruje je na najbliższym posiedzeniu po zakończeniu prac KFP.

2.1.3. Trzecie czytanie projektu ustawy budżetowej obejmuje przedstawienie dodatkowego sprawozdania komisji, lub - jeżeli projekt nie został ponownie skierowany do komisji - przedstawienie przez posła sprawozdawcę poprawek i wniosków zgłoszonych podczas drugiego czytania oraz głosowanie.

Ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi.

## 2.2. Marszałek Senatu kieruje ustawę budżetową do komisji senackich.

2.2.1. Poszczególne komisje senackie, po rozpatrzeniu właściwych części budżetowych, przekazują swoje opinie Komisji Gospodarki Narodowej, która na ich podstawie przygotowuje projekt uchwały Senatu.

Komisja Gospodarki Narodowej w projekcie uchwały Senatu w sprawie ustawy budżetowej może zaproponować przyjęcie ustawy bez poprawek albo wprowadzenie poprawek. Senat podejmuje uchwałę w sprawie ustawy budżetowej w ciągu 20 dni od dnia jej przekazania.

**2.3. Zgłoszone przez Senat** propozycje określonych zmian w ustawie budżetowej Marszałek Senatu przekazuje KFP.

Komisja przedstawia Sejmowi swoje sprawozdanie, w którym wnioskuje o uchwalenie proponowanych przez Senat zmian w całości lub w części albo nie przyjęcie propozycji Senatu. Poprawkę zaproponowaną przez Senat uważa się za przyjętą, jeśli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

**2.4. Prezydent** w terminie 7 dni podpisuje ustawę budżetową i zarządza jej ogłoszenie, chyba że wystąpi do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie jej zgodności z Konstytucją.

**2.5. Trybunał orzeka** w tej sprawie nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku w Trybunale.

## 3. Terminy

3.1. Konstytucja RP w art. 222 stanowi, iż „*Rada Ministrów przedkłada Sejmowi najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego projekt ustawy budżetowej na rok następny. W wyjątkowych przypadkach możliwe jest późniejsze przedłożenie projektu.*”

Regułą powinno być przedkładanie przez Rząd projektu ustawy budżetowej na rok następny najpóźniej do końca września roku poprzedniego. W związku z tym, że Konstytucja nie określa wyjątkowych przypadków uzasadniających późniejsze przedłożenie projektu ustawy budżetowej i nie odsyła w tej sprawie do regulacji ustawowej trudno jest dokonywać autorytatywnych interpretacji w tym zakresie. Powszechnie zwykło się uważać, że wyjątkowe są sytuacje wynikające z wprowadzenia stanów nadzwyczajnych czy wynikające ze zmiany kadencji parlamentarnych.

Konstytucja nie precyzuje też terminu, w którego granicach realizacja opóźnienia mogłaby nastąpić. Za nieprzekraczalny można uznać termin końca roku poprzedzającego nowy rok budżetowy, gdyż w art. 219 ust. 4 Konstytucji stwierdzono, że jeżeli ustawa budżetowa albo ustawa o prowizorium budżetowym nie weszły w życie w dniu rozpoczęcia roku budżetowego, Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu ustawy, a zatem istotne jest aby przed rozpoczęciem nowego roku budżetowego w Sejmie znajdował się projekt ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym.

3.2. Konstytucja określa natomiast maksymalne terminy do przeprowadzenia prac nad przedłożonym Sejmowi projektem ustawy budżetowej:

3.2.1. Ustawa musi być przedstawiona do podpisu Prezydentowi w ciągu 4 miesięcy od przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej przez Rząd. W okresie tym zagwarantowane jest 20 dni dla Senatu na uchwalenie poprawek do ustawy budżetowej (art. 225 i 223)

3.2.2. Prezydent podpisuje w ciągu 7 dni ustawę budżetową przedstawioną przez Marszałka Sejmu (art. 224 ust. 1.).

3.2.3. Trybunał Konstytucyjny - w przypadku zwrócenia się Prezydenta w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej przed jej podpisaniem - orzeka w tej sprawie nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku w Trybunale (art. 224 ust. 2.) Jeśli Trybunał Konstytucyjny uzna ustawę budżetową za niezgodną z konstytucją, wówczas ustawa taka zgodnie z art. 190 Konstytucji przestaje istnieć.

Terminy uchwalania ustaw budżetowych w latach 1992-2001 przedstawia **zał. nr 6**.

#### 4. Wnioski i poprawki do projektu ustawy budżetowej

Przy zgłaszaniu poprawek należy pamiętać o tym, aby nie powodowały one zwiększenia deficytu, gdyż wnioski takie są uznawane za niekonstytucyjne. Należy również zwracać uwagę na następujące sprawy:

- zwiększenie (zmniejszenie) dochodów budżetowych rodzi od pewnego ich poziomu konieczność zwiększenia (zmniejszenia) kwot przewidzianych na dodatek równoważący dochody własne dla jednostek samorządu terytorialnego,

- przy zmianach wpływów akcyzy od paliw należy pamiętać o subwencji drogowej, a zwłaszcza o konieczności zapewnienia odpowiednich proporcji w zakresie finansowania dróg krajowych i pozostałych dróg (40% i 60%). Poza tym konieczne jest za każdym razem - niezależnie od skali zmiany jednego ze źródeł finansowania dróg publicznych - odpowiednie dokonywanie zmian w źródłach pozostałych,

- wnioski zgłaszane do budżetów konkretnych wojewodów mogą "zachwiać" np. strukturą wydatków ustaloną przez Rząd w oparciu o metody parametryczne wynikające z obowiązujących ustaw i tym samym w sposób nieuzasadniony faworyzować niektóre województwa. Wnioski te winny być zgłaszane przed II czytaniem po to, aby były techniczne możliwości ich rozpisania do układu ustawy budżetowej,

- rezerwy celowe i rezerwa ogólna nie mogą być postrzegane jako dobre "źródło" finansowania wydatków w innych częściach budżetu, gdyż zdarza się że niektóre z rezerw celowych są jedynym źródłem finansowania określonych rodzajów wydatków, natomiast poziom rezerwy ogólnej jaki proponuje Rząd jest z reguły dużo niższy od dopuszczalnego ustawą o finansach publicznych i przez to niewystarczający do finansowania wydatków nieprzewidzianych.

Finansowe skutki licznych wniosków i poprawek nie są najczęściej duże w skali budżetu, aczkolwiek w wielu przypadkach zmienia się struktura wewnętrzna określonych rodzajów wydatków - **zob. zał. nr 7** przedstawiający liczbę wniosków zgłaszanych w pracach nad projektem budżetu na rok 2001 oraz **zał. nr 8** obrazujący efekty prac nad projektem tejże ustawy.