

1. Ustawa budżetowa ma niezwykle istotne znaczenie dla funkcjonowania państwa. Tę szczególną jej rolę podkreśla Konstytucja m.in. przez wyodrębnienie procedury budżetowej w rozdziale X ustawy zasadniczej (Zob. szerzej: C. Kosikowski, *Odmienności w tworzeniu ustawy budżetowej*, „Przegląd Sejmowy”, 1998, nr 4, s. 9 i n.), modyfikując tym samym regulacje konstytucyjne dotyczące ogólnego postępowania ustawodawczego określonego w art. 118 – 123 Konstytucji (M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 158-162). Ustawa budżetowa jest jedyną ustawą, której coroczne przygotowanie, uchwalenie i wykonywanie jest konstytucyjnym obowiązkiem odpowiednich organów państwa. Żadna z tych regulacji, ani ich suma nie zmieniają jednak faktu, że ustawa budżetowa jest - z punktu widzenia systemu źródeł prawa - taką samą ustawą „zwykłą” jak każda inna ustawa.

2. Problem relacji między ustawą budżetową i projektem tejże ustawy a ustawą określającą tzw. część ogólną prawa budżetowego (dzisiaj jest to ustawa o finansach publicznych; uchyliła ona wcześniejszą ustawę z 1991 r. Prawo budżetowe) powstał już na gruncie rozwiązań Małej Konstytucji. Miał go okazję rozważyć Trybunał Konstytucyjny. Pierwszy raz w czasie rozpatrywania wniosku dotyczącego ustawy budżetowej na rok 1994 (orzeczenie z 21 listopada 1994 r., K. 6/94), drugi - ustawy budżetowej na rok 1993 (orzeczenie z 10 stycznia 1995 r., K. 16/93). Art. 21 ust. 4 MK - odnoszący się do obowiązków Rady Ministrów związanych z przedstawieniem projektu ustawy budżetowej - wyraźnie przewidywał istnienie „prawa budżetowego” oraz nakazywał przedstawienie przez rząd projektu ustawy budżetowej, odpowiadającej wymaganiom tegoż „prawa budżetowego”. W pierwszym z przywołanych orzeczeń Trybunał, powołując się na dotychczasowe swoje stanowisko (orzeczenie K. 2/94) konstatawał, iż skoro ustawa Prawo budżetowe i ustawa budżetowa są ustawami „zwykłymi”, tym samym mogą one zmieniać, uchylać, a także zawieszać inne ustawy. Ewentualny zakaz mógłby wynikać jedynie z postanowień konstytucyjnych. Tym samym wymagania płynące z Prawa budżetowego wiązać miałyby wyłącznie organy władzy wykonawczej. W orzeczeniu podkreślono także, iż przepisy konstytucyjne nie zakazują parlamentowi odstępowania w ustawie budżetowej od ogólnych reguł i zasad ustanowionych w ustawie - Prawo budżetowe zarówno w sposób wyraźny, jak i dorozumiany.

Natomiast w orzeczeniu K. 16/93 Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko, w którym ograniczył możliwość dokonywania zmian przez ustawy budżetowe innych ustaw zwykłych (w tym i ustawy - Prawo budżetowe). W cytowanym orzeczeniu Trybunał odwołał się do konstytucyjnie określonej materii ustaw budżetowych, oraz ówczesnego art. 21 ust. 1 MK, jako części konstytucyjnego trybu dochodzenia do skutku ustawy budżetowej. Zdaniem Trybunału - w ten sposób - został wyczerpująco określony przedmiot budżetu państwa oraz zakaz zamieszczania w nim norm prawnych określających prawa osób trzecich. W związku z tym, skoro rząd przedstawi Sejmowi projekt ustawy budżetowej, w którym zawarte były postanowienia niezgodne z wymogami ustawy - Prawo budżetowe, a Sejm uchwali w takim kształcie ustawę budżetową, to - w tym zakresie - ustawa ta obarczona będzie wadą naruszenia konstytucyjnego trybu dojścia jej do skutku.

Dzisiaj trudno jest jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, które stanowisko Trybunału Konstytucyjnego ulegnie utrwaleniu. Podkreślić wszakże należy, że w przypadku sprawy K. 16/93 Trybunał dokonywał swojej analizy w aspekcie wprowadzenia do projektu ustawy budżetowej na rok 1993 przepisu, który w oczywisty sposób naruszał zakaz obciążania przedmiotowego ustawy budżetowej.

3. Konstytucja w sposób jednoznaczny wymaga, aby ustawa określiła zasady i tryb opracowania **projektu** budżetu państwa, stopień jego szczegółowości oraz wymagania, którym powinien odpowiadać ten projekt, a także zasady i tryb wykonywania **ustawy budżetowej**. Rozróżnienie regulacji odnoszących się do projektu budżetu państwa oraz wykonywania samej ustawy budżetowej jednoznacznie wskazuje, iż podmiotami, w stosunku do których odnosić się mają regulacje tejże ustawy, stanowiącej uszczegółowienie obowiązków wynikających z art. 219 ust. 2 Konstytucji, są organy władzy wykonawczej, a nie parlament. Skoro bowiem konstytucyjny obowiązek przygotowania projektu ustawy budżetowej (art. 146 ust. 4 pkt 5 w zw. z art. 221) i jego przedstawienia Sejmowi (art. 222) oraz kierownictwo wykonywania ustawy budżetowej (art. 146 ust. 4 pkt 6) spoczywa na rządzie, zatem nie powinno budzić wątpliwości, iż co do swojego zakresu ustawa, o której mowa w art. 219 ust. 2, odnosić się ma do obowiązków Rady Ministrów. Dochowanie przez rząd warunków określonych w tej ustawie, podczas przygotowania projektu ustawy budżetowej niewątpliwie stanowi element konstytucyjnej (i ustawowej zarazem) drogi dochodzenia do skutku budżetu państwa. Tym samym zarzuty związane z wadliwością tego procesu mogą stanowić przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego i ewentualnego orzeczenia niekonstytucyjności ustawy budżetowej.

Natomiast wydaje się, iż nic nie stoi na przeszkodzie, aby ustawa budżetowa mogła zawierać postanowienia odstępujące od wymagań stawianych jej przez ustawę, o której mowa w art. 219 ust. 2 Konstytucji. Będą to zawsze zmiany o charakterze czasowym, tzn. dotyczące roku budżetowego, na który uchwalona zostaje ustawa budżetowa. Jednakże takie regulacje ustawy budżetowej będą zawsze podlegały ocenie ich zgodności z konstytucyjnie określonym przedmiotem budżetu państwa, a dokładniej - z zakazem jego obciążenia. Ograniczenia w zakresie możliwości działania ustawy budżetowej i siły jej derogacji mogą opierać się wyłącznie na wyraźnych i jasno sformułowanych postanowieniach Konstytucji. Są nimi jedynie - zakres czasowy obowiązywania ustawy budżetowej (art. 219 ust. 1) oraz jej przedmiot (art. 219 ust. 1 i 3).

Zakazu odstępowania przez konkretną ustawę budżetową od postanowień ustawy o finansach publicznych nie stanowi art. 86 ust. 11 upf („ustawa budżetowa nie może zawierać przepisów zmieniających inne ustawy”). Żadna bowiem ustawa „zwykła” nie jest w stanie - ze względu na to, iż jej postanowienia nie mają ponadustawowej mocy prawnej - w sposób skuteczny ograniczyć możliwości odstępowania, modyfikowania, bądź uchylania jej postanowień przez ustawę późniejszą.

4. Na gruncie Konstytucji nie jest jasne, czy ustawa budżetowa może (i ewentualnie w jakim zakresie) zawierać upoważnienie do wydania rozporządzeń, o którym mowa w art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej (Zob. C. Kosikowski, *Odmienności...*, *op. cit.*, s. 19). Konstytucja nie formułuje jednak wprost takiego zakazu. Ze względu na miejsce ustawy budżetowej (ustawy o przewidywanym budżecie) wśród źródeł powszechnie obowiązującego prawa, a właściwie jej relacji do innych ustaw „zwykłych”, nie można takiego ograniczenia domniemywać. Nie zmienia to jednak faktu, że zawarte w ustawie budżetowej upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia musi uwzględniać wszelkie uwarunkowania w tym względzie, zarówno z punktu widzenia zamkniętego systemu źródeł prawa, jak i specyfiki ustawy budżetowej, wyróżniającej ją spośród innych ustaw. Konstytucja wymaga, aby upoważnienie do wydania rozporządzenia dotyczyło jedynie „wykonania ustawy” (art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji). Zatem rozporządzenie wydane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie budżetowej musi uwzględniać konstytucyjne uwarunkowania samej ustawy. Upoważnienie

może być skierowane jedynie do tych podmiotów, które na gruncie ustawy zasadniczej mogą w ogóle wydawać rozporządzenia (art. 92 ust. 1 zd. 2).

Zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu musi ograniczać się do materii budżetowej, jeśli stanowić ma ono „wykonanie ustawy” (ograniczenie przedmiotowe). Ponadto upoważnienie ustawowe dotyczyć może wyłącznie takich spraw, które nie zostały już uregulowane przez Konstytucję, ustawy bądź w zakresie których ustawa zasadnicza wymaga regulacji rangi ustawowej. Wydane rozporządzenie musi mieścić się w ramach czasowych przewidzianych dla ustawy budżetowej (ograniczenie czasowe). Nie może ono bowiem przyjmować samoistnego bytu prawnego; w przeciwnym razie rozporządzenie utraciłoby charakter aktu wykonawczego. Wreszcie, takie upoważnienie ustawowe musi zawierać - rozsądnie rozumiane - wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (art. 92 ust. 1 zd. 2).

5. Na gruncie art. 219 ust. 2 ustawy zasadniczej nie powinno ulegać wątpliwości, że skoro Konstytucja powierzyła Radzie Ministrów obowiązek sporządzenia i uchwalenia projektu ustawy budżetowej oraz wyłączne prawo wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą w tym względzie, rząd musi mieć pewien zakres swobody regulacyjnej. W przeciwnym wypadku, tzn. kiedy regulacje ustawy o finansach publicznych byłyby nazbyt szczegółowe, to Sejm faktycznie przejmowałby opracowanie projektu ustawy budżetowej, a Minister Finansów oraz rząd jedynie „podstawialiby” ujęte liczbowo poszczególne wielkości, wymagane przez ufp. Stylistyka art. 219 ust. 2 Konstytucji nie pozostawia tu wątpliwości. Ustawa określająca tzw. część ogólną prawa budżetowego określać ma **zasady i tryb** opracowania projektu ustawy budżetowej – a nie całość wewnątrzrządowej procedury budżetowej; jedynie **stopień** szczegółowości projektu; oraz **wymagania**, którym powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej. Regulacje te powinny być widziane na tle dotychczasowej praktyki ustrojowej, choćby nawet z punktu widzenia prawnofinansowego mogła być ona uznana za nie najlepszą. Kolejne ustawy budżetowej (także i te po wejściu w życie nowej Konstytucji) odstępowały od rozwiązań ustawy o finansach publicznych zarówno wprost, jak i w sposób dorozumiany. Co więcej, szacowane wielkości dochodów i wydatków państwa określone były w projektach ustaw budżetowych na podstawie rozwiązań, jakie miały, w ocenie rządu, obowiązywać w nowym roku budżetowym, choć w dniu opracowania projektu pozostawały niekiedy jedynie w fazie inicjatywy ustawodawczej. Nowe rozwiązania rzutujące na wielkość dochodów i wydatków państwa, jakie rząd chciałby, aby zostały wprowadzone w nowym roku budżetowym, są przedstawiane w formie tzw. ustaw „okołobudżetowych”. Ustrojodawca, mając świadomość dotychczasowej praktyki w tym względzie, gdyby miał zamiar od niej odstąpić, uczyniłby to wprost.