

KANCELARIA SEJMU

Biuro Studiów i Ekspertyz

Dział Komisji Prawa Poselskiej

BIULETYN

EKSPERTYZY I OPINIE PRAWNE

1(15)/95

O uchwalaniu budżetu RP



Wydawnictwo Sejmowe

KANCELARIA SEJMU
Biuro Studiów i Ekspertyz
Wydział Opinii Prawnych

BIULETYN
EKSPERTYZY I OPINIE PRAWNE

1(15)/95



Redaktor prowadzący: *Romuald Szpor*

© Copyright by Kancelaria Sejmu, Warszawa 1995

ISSN 1230-3208

Opracowanie graficzne, skład i łamanie: *Biuro Studiów i Ekspertyz*
Druk i oprawa: *Wydawnictwo Sejmowe*
Warszawa, kwiecień 1995

Mając na uwadze szczególne znaczenie i charakter ustawy budżetowej dla funkcjonowania Państwa prezentujemy w bieżącym numerze biuletynu Biura Studiów i Ekspertyz wyłącznie opracowania w szerokim kontekście związane z tą problematyką.

Wybrane, spośród wielu ekspertyz i opinii, opracowania skupione zostały przede wszystkim wokół dwóch zagadnień:

Pierwsze z nich, to budzący wątpliwości interpretacyjne tryb prac nad ustawą budżetową. Prezentujemy zatem nin. opinie na temat etapów postępowania legislacyjnego dla projektu ustawy budżetowej, ekspertyzy w sprawie trybu procedowania nad projektem takiej ustawy, jak i opinię o trybie jej uchwalenia. W toku prac nad ostatnią ustawą budżetową wyłoniło się także kilka istotnych problemów związanych z zapisami art. 21 Małej Konstytucji, a w szczególności wyartykułowano rozbieżności interpretacyjne dotyczące terminów uchwalania budżetu. Zatem i w tej sprawie przedstawiamy stanowisko naszych ekspertów. W prezentowanych opracowaniach mówi się oczywiście o określonych skutkach prawnych wynikających z przyjęcia omawianego trybu prac Sejmu.

W związku z pojawieniem się tak istotnych kontrowersji interpretacyjnych związanych z pracami nad ustawą budżetową w naszym kraju, wydaje się nam zasadne przedstawienie, jako drugiego obszaru zagadnień, opracowań prezentujących analogiczną problematykę w unormowaniach konstytucyjnych w innych państwach. Taki aspekt porównawczy może okazać się nie tylko interesujący ze względów poznawczych, ale i istotny w okolicznościach trwających właśnie prac nad nową Konstytucją RP. Prezentujemy zatem także informację jak sprawa procedury uchwalania ustawy budżetowej została sformułowana w przedłożonych Sejmowi projektach Konstytucji

Przedstawiane w niniejszym numerze ekspertyzy i opinie prawne opracowywane były przez pracowników naszego Biura w różnym czasie, w związku z pojawiającymi się wówczas problemami. Wyrażamy przekonanie, iż obecnie prezentowany ich wybór stanowić może nie tylko historyczny zapis czasu, w którym powstawały ale także może stać się w przyszłości przydatny w pracy nad kolejną ustawą budżetową.

SPIS TREŚCI

1. <i>Konstytucyjne wymagania odnośnie do projektu ustawy budżetowej - Leszek Garlicki</i>	7
2. <i>W sprawie etapów postępowania legislacyjnego dla projektu ustawy budżetowej - Joanna Maria Karolczak</i>	11
3. <i>W sprawie dopuszczalności odrzucenia projektu ustawy budżetowej w całości (w I czytaniu) - Jarosław Wachnicki</i>	13
4. <i>W sprawie dalszego trybu procedowania nad projektem ustawy budżetowej na 1995 rok (w świetle zapowiadanego przez P. Prezydenta skierowania do Trybunału Konstytucyjnego ustawy z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz ewentualnej odmowy podpisania ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej) - Paweł Sarnecki</i>	14
5. <i>Dopuszczalność autopoprawki do projektu ustawy budżetowej, polegającej na wprowadzeniu rozwiązań z wcześniejszych projektów ustaw okołobudżetowych - Paweł Sarnecki</i>	19
6. <i>O trybie uchwalania ustawy budżetowej - z punktu widzenia uprawnień Prezydenta - Beata Szepietowska, Andrzej Szymt</i>	25
7. <i>Termin uchwalenia budżetu w związku z prawem Prezydenta RP do rozwiązania Sejmu - Paweł Sarnecki</i>	30
8. <i>Wzajemna relacja art. 21 ust. 3 oraz art. 21 ust. 4 Małej Konstytucji - Paweł Sarnecki</i>	33
9. <i>W sprawie interpretacji terminu "nieuchwalenie ustawy budżetowej" w świetle art. 21 ust. 3 i ust. 4 Małej Konstytucji - Beata Szepietowska</i>	38
10. <i>W sprawie dopuszczalności zastosowania pilnego trybu ustawodawczego do uchwalania ustawy nowelizującej ustawą budżetową - Leszek Garlicki</i>	41
11. <i>Procedura uchwalania budżetu w projektach Konstytucji RP - Joanna Maria Karolczak</i>	45

12. <i>W sprawie możliwości wydłużenia trzymiesięcznego terminu prac Sejmu nad budżetem Państwa – Beata Szepietowska</i>	54
13. <i>Kalendarz procesu tworzenia budżetu państwa w wybranych krajach - Władysław Bogdan Szyber</i>	60
14. <i>Zakres kompetencji parlamentu i rządu wobec finansów państwa (budżet, fundusze celowe, agencje) na podstawie unormowań konstytucyjnych w wybranych państwach - Beata Szepietowska</i>	77
15. <i>W sprawie rozwiązania parlamentu z powodu nieuchwalenia ustawy budżetowej na podstawie unormowań konstytucyjnych w wybranych państwach - Beata Szepietowska</i>	87
16. <i>Art. 20 ust. 4 Małej Konstytucji w kontekście dyskusji poselskiej - Joanna Maria Karolczak</i>	92
17. <i>W sprawie relacji między parlamentem, rządem i bankiem centralnym na przykładzie unormowań konstytucyjnych w wybranych państwach - Beata Szepietowska</i>	94

KONSTITUCYJNE WYMAGANIA ODNOŚNIE DO PROJEKTU USTAWY BUDŻETOWEJ

LESZEK GARLICKI

1. Art. 21 ust. 4 Małej Konstytucji uzależnia dopuszczalność rozwiązania Sejmu przez Prezydenta min. od uprzedniego wniesienia projektu budżetu "odpowiadającego wymaganiom prawa budżetowego". Konstytucja odsyła więc określenie wymogów, którym musi odpowiadać projekt ustawy budżetowej (a więc - w konsekwencji - i sama ustawa budżetowa) do ustawy Prawo budżetowe. Jeżeli projekt ustawy budżetowej nie odpowiada tym wymaganiom, to nie może rozpocząć się "odlicza nie" trzymiesięcznego terminu dla rozwiązania Sejmu. Nie jest to chyba jednak jedyny skutek. Złożenie projektu ustawy budżetowej, który nie odpowiada wymaganiom prawa budżetowego oznacza przecież naruszenie przez Rząd odpowiednich postanowień tego prawa i może zostać potraktowane jako bezskuteczne. Taka jest też *ratio legis* omawianej klauzuli art. 21 ust. 4 Małej Konstytucji: chodzi o wykluczenie sytuacji, w której Rząd złoży Sejmowi tylko pozór projektu budżetu, by w ten sposób uniemożliwić Sejmowi pracę nad ustawą budżetową, aby po trzech miesiącach móc zażądać rozwiązania Sejmu. Innymi słowy, ocena, czy projekt budżetu odpowiada wymaganiom prawa budżetowego jest istotna nie tylko w sytuacji, gdy myśli się o zastosowaniu art. 21 ust. 4 Małej Konstytucji, ale na każdym etapie sejmowego postępowania nad projektem ustawy budżetowej.

2. Chodzi przy tym tylko o wymagania wynikające z ustawy Prawo budżetowe - wymagania wynikające z innych aktów (np. z Regulaminu Sejmu) są tutaj bez znaczenia.

Ustawa Prawo budżetowe określa - mówiąc ogólnie - dwojakiego rodzaju wymagania pod adresem ustawy budżetowej (jej projektu):

- wymagania formalne, dotyczące układu, systematyki, klasyfikacji itp;
- wymagania materialne, wskazujące minimalnie konieczny zakres spraw, które muszą zostać uregulowane czy rozwiązane w ustawie budżetowej.

Projekt ustawy budżetowej musi czynić zadość obu tym rodzajom

wymagań, by można było rozpocząć "odliczanie" terminu trzymiesięcznego z art. 31 ust. 4 Małej Konstytucji.

Nie ma jednak przeszkód - a w każdym razie taka jest utrwalona praktyka - by w projekcie ustawy budżetowej wychodzić poza owo konieczne minimum, które jest wymagane przez Prawo budżetowe. W szczególności projekt może zawierać inne postanowienia i uregulowania, m.in. ingerujące w treść obowiązującego ustawodawstwa tzw. okołobudżetowego. Jest to moim zdaniem praktyka wątpliwa, ale ugruntowana i w każdym razie nie można na tym tle stawiać projektowi zarzutu, że wykracza poza wymagania ustalone przez Prawo budżetowe.

3. Zasadniczy charakter ma pytanie, do kogo należy ocena, czy projekt ustawy budżetowej odpowiada wymaganiom Prawa budżetowego.

W ostatecznym rachunku ocena ta należy do Prezydenta (i - ewentualnie - do Trybunału Stanu orzekającego, czy Prezydent działał zgodnie z Konstytucją). Jest to jednak sytuacja ostateczna.

Zanim do tej sytuacji dojdzie, ocena taka nie tylko może, ale wręcz musi być dokonywana przez szereg innych organów, w ramach ich ogólnej odpowiedzialności za praworządny przebieg procesu uchwalania ustawy budżetowej.

W pierwszym więc rzędzie ocena ta należy do Prezydium Sejmu i dokonywana jest przy wniesieniu projektu ustawy budżetowej. Art. 31 Regulaminu Sejmu (który, z mocy art. 57 ust. 1 Regulaminu stosuje się odpowiednio do procedury budżetowej) przyznaje *acpressis verbis* Prezydium Sejmu prawo oceny, czy projekt jest zgodny z prawem (art. 31 ust. 6) i czy zaopatrzone jest w odpowiednie uzasadnienie (art. 31 ust. 5). Projekt ustawy budżetowej, który nie odpowiada wymaganiom prawa budżetowego należałoby uznać za sprzeczny z prawem i poddać "kontrolę wstępną" z art. 31 ust. 6 Regulaminu. Nadanie biegu projektowi ustawy budżetowej pozwala domniemywać, że pomyślnie przeszedł on ową pierwszą ocenę Prezydium.

Dalej ocena projektu należy do komisji sejmowych prowadzących nad nim prace - jest oczywiste, że zarówno prawem, jak i obowiązkiem komisji jest ocena projektu z punktu widzenia jego zgodności z Konstytucją możliwość wystąpienia o przepracowanie projektu (art. 39 ust. 4 Regulaminu), jeżeli zaś tego nie czyni, to należy domniemywać, że ocenia projekt jako zgodny z wszelkimi stawianymi mu przez prawo wymaganiami.

Nie można więc twierdzić, że problem, czy projekt ustawy budżetowej czyni zadość wymaganiom Prawa budżetowego stanąć może dopiero na tle możliwości zastosowania procedury z art. 21 ust. 4 Małej Konstytucji. Przeciwnie, stoi - a w każdym razie powinien stać - w centrum uwagi od początku procedury budżetowej w Sejmie. Można też przyjmować, że akceptacja projektu przez Prezydium Sejmu i komisje sejmowe oznacza milczące uznanie jego poprawności z punktu widzenia wymagań stawianych projektowi przez Prawo budżetowe. Do problemu można oczywiście powracać w ramach drugiego czytania, ale na tym etapie procedury problem ten ma już pewną "historię" wcześniejszych ustaleń.

4. Powstaje pytanie, jaki jest cel eksponowania tych "sejmowych" stadiów oceny prawidłowości projektu, skoro ostateczna ocena tej kwestii należy do Prezydenta, a nie do Sejmu.

Jest niesporne, że Prezydent dokonuje oceny projektu w ramach kompetencji własnych. Zarazem jednak prace sejmowe nad projektem można traktować jako istotne źródło informacji. Prace te należy uznać za potwierdzające, że projekt budżetu czyni zadość wymaganiom Prawa budżetowego, jeżeli:

- Sejm i jego organy podjęły normalną procedurę rozpatrywania projektu i nie kwestionowały jego zgodności z Prawem budżetowym;
- ugrupowania opozycyjne nie podnosiły braku takiej zgodności, tam gdzie zarzut taki podnosić mogły (a więc w organach Sejmu, gdzie dany klub opozycyjny ma swoją reprezentację itp.) i to od początku, a więc od pierwszego niejako zetknięcia się z projektem.

5. Bez znaczenia dla oceny, czy projekt ustawy budżetowej czyni za dość wymaganiom prawa budżetowego jest też sprawa autopoprawki ingerującej w waloryzację rent i emerytur oraz płac w sferze budżetowej. Ta autopoprawka zawiera bowiem przepisy wykraczające poza właściwą treść ustawy budżetowej - jej przedmiotem jest zmiana obowiązujących ustaw, a dopiero pośrednio wpływa ona na gospodarkę finansową Państwa.

Nie może to uzasadniać dyskwalifikacji samego projektu ustawy budżetowej - jak wspomniałem, praktyka dopuszcza takie rozszerzanie jej przedmiotu. Ale takich przepisów nie można już uznawać za bezpośrednie źródło określające gospodarkę finansową Państwa, a więc nie znajduje do nich zastosowania art. 21 ust. 3 Małej Konstytucji. Zmiana obowiązujących ustaw może być dokonana tylko w drodze ustawodawczej, dopóki więc

projekt ustawy budżetowej nie przekształci się w ustawę, to wszelki przepisy nie dotyczące bezpośrednio gospodarki finansowej nie będą mogły mieć skuteczności prawnej.

Stąd problem autopoprawki nie ma bezpośredniego znaczenia ani dla oceny, czy projekt ustawy budżetowej czyni zadość wymaganiom prawa budżetowego, ani z punktu widzenia sytuacji, gdy nie dojdzie do uchwalenia budżetu i Rząd będzie działać na podstawie art. 21 ust. 3 Małej Konstytucji.

12 lutego 1993 r.

W SPRAWIE ETAPÓW POSTĘPOWANIA LEGISLACYJNEGO Z PROJEKTEM USTAWY BUDŻETOWEJ

JOANNA MARIA KAROLCZAK

Analizując przepisy art. 21 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426) oraz art. 57 - 60 Regulaminu Sejmu należy stwierdzić, że tryb postępowania przedstawia się następująco:

1) Rada Ministrów przedkłada Sejmowi projekt ustawy budżetowej, którego warunki określa ustawa, w terminie umożliwiającym jej uchwalenie przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnych wypadkach - przed końcem pierwszego kwartału roku. Jeżeli projekt ustawy budżetowej nie odpowiada wymaganiom wynikającym z ustawy Prawo budżetowe (wymagania zarówno formalne jak i materialne), to nie może rozpocząć się "odliczanie" trzymiesięcznego terminu dla rozwiązania Sejmu (tak: L. Garlicki - *Konstytucyjne wymagania odnośnie do projektu ustawy budżetowej*, w: *Posel jako ustawodawca*, BSE KS, Warszawa 1993, s. 90 (przedruk również w niniejszym numerze "Biuletynu").

2) Prezydium Sejmu kieruje projekt do I czytania na posiedzenie Sejmu.

3) Sejm kieruje projekt do rozpatrzenia do Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów. Poszczególne części tego projektu rozpatrują także właściwe komisje sejmowe. Swoje wnioski przekazują one do Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów.

4) Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów przedstawia na posiedzeniu Sejmu sprawozdanie wraz z wnioskami o:

a) przyjęcie projektu ustawy budżetowej bez poprawek lub

b) o przyjęcie projektu ustawy budżetowej z poprawkami oraz z informacją o nie uwzględnionych wnioskach poszczególnych komisji sejmowych.

5) Dalszy tok postępowania zgodny jest z przepisami działu II rozdziału I Regulaminu Sejmu.

6) Po przekazaniu uchwalonej przez Sejm ustawy, Senat ma 20 dni (licząc od dnia przekazania) na podjęcie uchwały o:

- a) przyjęciu ustawy budżetowej bez poprawek lub
- b) wprowadzeniu poprawek do ustawy budżetowej.

7) Jeżeli postępowanie legislacyjne nie zostało zakończone i Senat zgłosił propozycje dokonania zmian w ustawie budżetowej, to Prezydium Sejmu przekazuje te propozycje do Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów, która to komisja przedstawia w tej sprawie sprawozdanie Sejmowi.

8) Po uchwaleniu ustawy (przyjęciu jej przez Sejm i Senat) jest ona kierowana do Prezydenta w celu podpisania i następnie zarządzenia jej opublikowania (art. 18 ust. 1 Małej Konstytucji).

Z analizy treści art. 21 ust. 4 Małej Konstytucji wynika, że termin trzech miesięcy dotyczy całego procesu ustawodawczego, który odbywa się w Sejmie i w Senacie. Tak więc w tym terminie musi zostać zakończone całe postępowania zarówno w Sejmie, jak i w Senacie. Innymi słowy, w tym terminie:

- ustawa musi być uchwalona przez Sejm,
- przesłana do Senatu,
- rozpatrzona przez Senat,
- ewentualne poprawki senackie muszą być przesłane do Sejmu i przez Sejm rozpatrzone.

Nie później niż w trzy miesiące, licząc od dnia złożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej odpowiadającej wymaganiom Prawa budżetowego, ustawa musi zostać uchwalona (przyjęta przez Sejm i Senat - tak jak w art. 18 ust. 1 Małej Konstytucji).

Uchwalona ustawa (tekst ustawy ustalony w wyniku rozpatrzenia propozycji Senatu) jest następnie niezwłocznie przysyłana Prezydentowi przez Marszałka Sejmu, zgodnie z wymogami art. 52 Regulaminu Sejmu i art. 18 ust. 1 Małej Konstytucji.

21 grudnia 1993 r.

**W SPRAWIE DOPUSZCZALNOŚCI ODRZUCENIA PROJEKTU
USTAWY BUDŻETOWEJ W CAŁOŚCI
(w I czytaniu)**

JAROSŁAW WACHNICKI

Regulamin Sejmu RP w sposób szczegółowy określa tryb prac nad projektami ustaw w Sejmie. W art. 57 - 61 tego Regulaminu zawarte są przepisy dotyczące postępowania z projektami ustaw budżetowych.

Na podstawie art. 57 ust. 1 Regulaminu Sejmu projekt ustawy budżetowej Sejm rozpatruje w trybie przewidzianym w rozdziale I działu II, ze zmianami wynikającymi z rozdziału 2 działu II tego Regulaminu.

Rozdział 1 Regulaminu Sejmu dotyczy postępowania z projektami ustaw i uchwał, natomiast rozdział 2 dotyczy m.in. postępowania z projektami ustaw budżetowych.

Analizując art. 57 ust. 1 Regulaminu Sejmu należy stwierdzić, że jest to przepis *fet specialis* w stosunku do przepisów rozdziału regulującego postępowanie z projektami ustaw i uchwał. Przepis ten poza artykułami 57-61 Regulaminu w sposób jednoznaczny odsyła do przepisów rozdziału regulującego tryb postępowania z projektami ustaw i uchwał.

Odpowiadając na postawiony problem w sprawie możliwości złożenia i głosowania, w trakcie postępowania z projektem ustawy budżetowej, wniosku o odrzucenie takiego projektu w całości, stwierdzam że na podstawie art. 36 ust. 2 Regulaminu Sejmu pierwsze czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu zakończyć się może skierowaniem projektu do komisji, chyba że Sejm w związku ze zgłoszonym wnioskiem odrzuci projekt w całości.

Art. 36 ust. 2 odnosi się także do postępowania z projektem ustawy budżetowej. W Małej Konstytucji oraz w Regulaminie Sejmu nie ma przepisów stwierdzających brak dopuszczalności głosowania nad odrzuceniem projektu ustawy budżetowej w całości.

W świetle tego artykułu (art. 36 ust. 2), a więc z punktu widzenia formalnego, projekt ustawy budżetowej może być odrzucony zwykłą większością głosów.

20 listopada 1993 r.

**W SPRAWIE DALSZEGO TRYBU PROCEDOWANIA NAD
PROJEKTEM USTAWY BUDŻETOWEJ NA 1995 ROK
(W świetle zapowiadanego przez P. Prezydenta skierowania do
Trybunału Konstytucyjnego ustawy z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie
niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz ewentualnej
odmowy podpisania ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o kształtowaniu
środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej)**

PAWEŁ SARNECKI

W myśl ustawy Prawo budżetowe źródła dochodów budżetu państwa ustalają ustawy, przede wszystkim ustawy podatkowe (por. art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z 5 stycznia 1991 - Prawo budżetowe; Dz.U. z 1993 r. Nr 72 poz. 344 z późn. zm.). Znając te źródła dochodów, w corocznym budżecie państwa nastąpić może szacunkowe ustalenie przewidywanej wielkości wpływów budżetowych. Również szereg wydatków państwa, a w szczególności wydatki na wynagrodzenia w "państwowej sferze budżetowej" wynikają z odrębnych ustaw, które tworzą po stronie ich adresatów odpowiednie roszczenia prawne. Kształtowanie budżetu polega na zestawianiu szacunkowych wielkości wpływów i przewidywanych wydatków, przy czym te ostatnie obejmować muszą również finansowanie ustawowo zagwarantowanych wynagrodzeń szeregu kategorii pracowników państwowych.

Jest oczywiste, że wielkości powyższych szacunków wpływów pozostają w bezpośredniej zależności od ustawowo określonych rodzajów podatków tudzież wysokości (także ustawowo określonej) stóp podatkowych. Z drugiej strony i wysokość wydatków zależy m.in. od ustawowo określonej wysokości wynagrodzeń. Wszelkie zmiany w jednej lub w drugiej grupie ustaw pociągają za sobą konieczność kształtowania budżetu o innym już wyrazie.

Jest znowu oczywiste, że idzie tu o ustawy, które już obowiązują, tzn. przeszły wszystkie konstytucyjnie i ustawowo przewidziane stadia proceduralne. W szczególności muszą to być teksty, które zostały przyjęte przez izby parlamentarne, podpisane przez Prezydenta RP i opublikowane. Dodatkowymi (ewentualnymi) stadiami procedury ustawodawczej mogą być

jeszcze: 1) "ponowne uchwalenie" (w istocie czasem może to być uchwalanie już po raz trzeci) ustawy przez Sejm o ile Prezydent przekaże ustawę do "ponownego rozpatrzenia" (art. 18 ust. 3 Małej Konstytucji) oraz 2) "rozpatrzenie" przez Sejm orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustawy z Konstytucją i oddalenie tego orzeczenia (art. 33a ust 2 utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji z 1952 r.). Te dwa dodatkowe stadia procedury ustawodawczej są, przy zaistnieniu wskazanych przez Konstytucję warunków, równie koniecznymi stadiami i bez ich przejścia ustawa zaistnieć nie może. Teksty, które nie stały się obowiązującymi ustawami (a więc np. nie przyjęte przez Sejm poprawki Senatu, ustawy zawetowane przez Prezydenta przy nieodrzuconiu tego weta itd.) - nie mogą być ani podstawą pobierania podatków od obywateli, ani też nie mogą być podstawą roszczeń obywateli wobec Państwa, np. o stosowne wynagrodzenia czy też, jak to ma się rzecz w rozpatrywanej sytuacji, podstawą wypłacania tego wynagrodzenia w skali obniżonej.

Na tle art. 20 i 21 MK gospodarka finansowa Państwa, od pierwszego dnia nowego roku budżetowego, przebiegać może w ramach trzech różnych reżymów prawnych:

1) W ramach pełnej ustawy budżetowej, uchwalonej przez parlament i podpisanej przez Prezydenta najpóźniej 31 grudnia poprzedniego roku budżetowego (art. 20 zd. 1 MK).

2) W ramach ustawy o prowizorium budżetowym, która musi być również uchwalona przez parlament i podpisana przez Prezydenta w powyższym terminie; prowizorium budżetowe może obowiązywać jednak tylko tymczasowo ("w okresie krótszym niż rok" - art. 20 zd. 2 MK) i dopuszczalne jest jedynie "w szczególnych wypadkach" (tamże).

3) W ramach projektu ustawy budżetowej, zgłoszonego przez Radę Ministrów do Sejmu, ale nie uchwalonego przezeń przed 1 stycznia nowego roku budżetowego (art. 21 ust. 3 MK).

Najpierw rozważyć trzeba sytuację, w której zakłada się ostateczne doprowadzenie do takiego stanu ustawodawstwa w sprawach podatkowych i wynagrodzeniowych, który odpowiadał będzie intencjom parlamentu (weto Prezydenta czy wniosek do TK albo nie zostaną w ogóle podniesione, albo też orzeczenie TK nie zakwestionuje ustawy, czy też weto Prezydenta lub orzeczenie TK, chociaż kwestionujące ustawę, zostanie jednak przez Sejm odrzucone) - ale nastąpi opóźnienie procesu uchwalania budżetu i 1 stycznia

nowy budżet nie będzie mógł wejść w życie.

Zakładając taki rozwój sytuacji należy oczywiście normalnie kontynuować proces uchwalania budżetu ze świadomością, że od 1 stycznia nowego roku gospodarka finansowa państwa funkcjonować będzie początkowo na podstawie rządowego projektu budżetu, a budżet właściwy wejdzie w życie nieco później. Uwzględniając jednak konieczne opóźnienie wejścia nowych ustaw podatkowych w życie, należy odpowiednio niżej planować dochody z tych podatków w wymiarze całorocznym; nowe ustawy podatkowe nie powinny bowiem działać z mocą wsteczną.

Powstaje też kwestia, czy to samo dotyczyć może ustaw wynagrodzeniowych? Jeżeli bowiem nie wejdą przed 1 stycznia w życie ustawy przewidujące nadal zawieszenie korzystniejszych dla pracowników sfery budżetowej wynagrodzeń, to oczywiście odżyją z pełną mocą (zostaną "odwieszane", wejdą w życie) ustawy korzystniejsze, pokażne grupy obywateli naberą pewne uprawnienia i będzie miała do nich zastosowanie zasada ochrony praw nabytych, pewności prawa, czy zasada zaufania obywateli do działań organów państwowych. Wejście w życie budżetu, który wśród swoich preliminowanych kredytów nie będzie uwzględnił takiej sytuacji, musiałoby pociągnąć za sobą jego rychłą nowelizację. Praktycznie więc już sama świadomość opóźnienia wejścia nowych ustaw podatkowych zmusza do poczynienia korektur w planowanym budżecie, natomiast "odwieszenie" ustaw wynagrodzeniowych właściwie nie jest już do cofnięcia.

Jeżeli zaś nie wyklucza się, a raczej przyjmuje za dość prawdopodobne, że czy to weto Prezydenta, czy też orzeczenie TK o niekonstytucyjności ustawy, nie zostaną przez Sejm odrzucone - co oznaczałoby, że dochody budżetowe będą jednak znacząco niższe niż planowano, a wydatki odpowiednio *wyższe* - należałoby odstąpić od uchwalenia budżetu w kształcie, proponowanym przez Radę Ministrów i stworzyć go w innym kształcie, nie biorąc pod uwagę "wątpliwych" co do ostatecznego zaistnienia ustaw, a opierając budżet na tych ustawach podatkowych i wynagrodzeniowych, które wejdą w życie, *rebus sic stantibus*, w miejsce ustaw ostatecznie nie przyjętych. Nie można bowiem zapominać, że pobieranie podatków odbywać się może tylko na podstawie osobnych ustaw ("podatkowych"), a nie na podstawie samego budżetu (por. art. 13 Prawa budżetowego). Zwraca uwagę, że właściwie już aktualnie przyjmuje się, i słusznie, że na razie nowe ustawy podatkowe nie istnieją i trzeba wobec tego

działać na innej podstawie prawnej, tj. na podstaw ustaw wcześniejszych, które prawdopodobnie zostaną automatycznie "odwieszone". Takie znaczenie ma przecież np. rozporządzenie Ministra Finansów z 29 listopada 1994 r. (Dz.U. Nr 126, poz. 624), z mocą od 1 stycznia 1995 r., ustalające stawki podatkowe na rok 1995, i nie biorące pod uwagę ustawy, zawetowanej przez Prezydenta, a następnie zaskarżonej przez niego do TK. Do chwili wyroku TK (i ewentualnie wyniku rozpatrzenia orzeczenia przez Sejm) taka ustawa bowiem nie istnieje. Bezcelowe byłoby natomiast sięganie po formę "prowizorium budżetowego". Również bowiem i taka ustawa nie może stworzyć (podwyższyć stopy) nowego rodzaju podatków, tzn. nie może być samodzielną podstawą pobierania podatków ani określania wynagrodzeń. Prowizorium budżetowe również wymaga podpisu Prezydenta, nie jest więc zabezpieczone ani przed wetem Prezydenta, ani przed zaskarżeniem to TK.

Jak wynika z powyższych uwag, skala dostępnego dla Sejmu manewru jest nader ograniczona, tym bardziej że dla oddalenia wyroku TK przepisy wymagają również, podobnie jak dla ponownego uchwalenia ustawy po wystąpieniu weta prezydenckiego, większości kwalifikowanej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Takie są jednak konsekwencje konstytucyjnych relacji między naczelnymi władzami państwowymi, opartymi na idei podziału i względnej równowagi władz.

Reasumując, należałoby sugerować, że tylko w wypadku pewności, iż nowe ustawy podatkowe i wynagrodzeniowe zaistnieją ostatecznie przed 1 stycznia 1995 r. można kształtować budżet, opierając się na nich.

Jeżeli istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że działania Prezydenta spowodują opóźnienie wejścia w życie ustaw podatkowych, należałoby planować odpowiednio zmniejszone dochody budżetowe, gdyż wyższe progi podatkowe nie będą mogły "zadziałać" od 1 stycznia. Natomiast opóźnienie wejścia w życie ustaw wynagrodzeniowych powoduje praktycznie trwałe wejście w życie ustaw dotychczas zawieszonych i należy odpowiednio do tego planować wyższe, kredyty budżetowe na te cele.

Jeżeli w końcu istnieje dość duże prawdopodobieństwo, że działania Prezydenta czy Trybunału Konstytucyjnego w ogóle zlikwidują nowe ustawy podatkowe, czy ustawy o zawieszeniu korzystniejszych dla pracowników wynagrodzeń - to należy przystąpić do odpowiednio innego kształtowania budżetu tak, aby czy to jego projekt, czy też kształt ostateczny mogły wejść w życie bez późniejszych perturbacji, jako podstawowy plan działalności

finansowej Państwa - oczywiście z możliwością jego zmian, w drodze ustaw nowelizacyjnych, w ciągu roku budżetowego - ale zmian w ramach zasad konstytucyjnych.

Rozważane sprawy dobrze ilustrują inny, szerszy problem - mianowicie niewłaściwość praktyki posługiwania się ustawami epizodycznymi (zwanymi w praktyce "okołobudżetowe"), których obowiązywanie z góry ograniczone jest tylko do jednego roku. Praktyka ta zmusza parlament do poświęcania swej uwagi nie tylko na *sensu stricto* kształtowanie budżetu, tj. preliminowaniu kredytów na odpowiednie cele, wyważania priorytetów itd. - lecz również na kształtowanie sytuacji prawnej obywateli, określaniu ich praw i obowiązków, a więc na działalność, tradycyjnie określaną jako ustawodawstwo w znaczeniu materialnym. Wydaje się rzeczą oczywistą, aby przystępując do kształtowania budżetu parlament miał już "oczyszczone przedpole", aby miał pewność na jakie wpływy (z jakich źródeł i w jakiej wysokości) może liczyć oraz jaki" wydatki i w jakiej wysokości muszą być zaplanowane. Warunek ten spełniają w o wiele wyższym stopniu trwałe, "nieepizodyczne" ustawy, i jeśli sytuacja gospodarcza jest taka, że nie sposób się obejść bez ustaw epizodycznych, powinny być one uchwalane - a właściwie doprowadzone do skutku - po wszystkich koniecznych i ewentualnych stadiach drogi ustawodawczej odpowiednio wcześniej, przed podjęciem parlamentarnych prac nad budżetem państwa.

15 grudnia 1994 r.

**DOPUSZCZALNOŚĆ AUTOPOPRAWKI DO PROJEKTU
USTAWY BUDŻETOWEJ, POLEGAJĄCEJ NA WPROWADZENIU
ROZWIĄZAŃ Z WCZEŚNIEJSZYCH PROJEKTÓW USTAW
OKOŁOBUDŻETOWYCH**

PAWEŁ SARNECKI

W wypadku nie wejścia budżetu w życie przed 1 stycznia 1995 r., prowadzenie gospodarki finansowej państwa odbywać się będzie na podstawie rządowego projektu budżetu (art. 21 ust 3 Małej Konstytucji, art. 33 ust. 5 Prawa budżetowego), oczywiście wraz z autopoprawką. Jednakże uchwalony w terminie późniejszym właściwy budżet Państwa mógłby wszystkie materie projektu (wraz z tymi, które stały się przedmiotem autopoprawki) rozwiązać teoretycznie zupełnie odmiennie, co wywołałoby szereg problemów prawnych, wiążących się np. z już pobranymi przez Skarb Państwa podatkami itp. Gdyby zaś Sejm i Senat zdążyli uchwalić budżet wraz z włączoną doń autopoprawką przed 1 stycznia 1995 r. oraz budżet zostałby podpisany przez Prezydenta, to prowadzenie gospodarki finansowej Państwa odbywałoby się na podstawie właściwego budżetu, co jest w świetle przepisów konstytucyjnych i przepisów prawa budżetowego niewątpliwie najwłaściwszą sytuacją. Nie wykluczałoby to zmiany budżetu w czasie jego realizacji, późniejszymi ustawami o zmianach budżetu Państwa, co jak wiadomo jest nader częstą praktyką.

Autopoprawki do projektu budżetu, wnoszone przez Radę Ministrów, czyli jedyne konstytucyjnego wnioskodawcę takich projektów, są oczywiście dopuszczalne, na podstawie art. 15 ust. 3 Małej Konstytucji oraz art. 42 Regulaminu Sejmu, gdyż autopoprawki są jedynie szczególną formą poprawek w ogóle. Natomiast problemem zasadniczym jest, czy parlamentowi wolno uchwalić tego rodzaju treści, które znalazły się w autopoprawce Rządu z dnia 14 grudnia 1994 r. (Druk Sejmowy nr 688-C) względnie - co jest pochodną tego pytania - czy mogą one wejść w życie *via* projekt ustawy budżetowej, który to projekt w istocie jest pewnym surogatem ustawodawstwa budżetowego.

Przedmiot budżetu jest określony w Małej Konstytucji oraz w ustawie

Prawo budżetowe. Są nim "dochody i wydatki państwa na rok kalendarzowy" (art. 20 MK), czy też "roczny plan finansowy obejmujący dochody i wydatki państwa" (art. 2 ust. 1 Prawa budżetowego). Źródła tych dochodów oraz rodzaje wydatków są ustalone w art. 3 Prawa budżetowego. Na podstawie zaś wielu sformułowań tego przepisu (por. art. 3 ust. 1 pkt 1, 6, 11, ust. 2 pkt 13), a także jednoznacznie sformułowanego art. 13 Prawa budżetowego, tudzież ogólnych zasad działalności ustawodawczej należy stwierdzić, że dyspozycje ustawy budżetowej (tj. oszacowanie wysokości wpływów z poszczególnych źródeł dochodu lub preeliminowanie kredytów na pewne cele w określonej wysokości) same nie mogą służyć ani do nakładania na obywateli i inne podmioty jakichkolwiek ciężarów finansowych, ani też nie rodzą, po ich stronie, jakichkolwiek roszczeń finansowych wobec Państwa. Dla osiągnięcia jednego lub drugiego stanu należy uchwalić odrębne normy ustawowe, o innym już charakterze (tj. generalnym i abstrakcyjnym).

Tymczasem w Polsce, począwszy od lat siedemdziesiątych rozwijana jest praktyka nadużywania ustaw budżetowych do pomieszczania w niej przepisów innych niż dyspozycje budżetowe (w przyjętym powyżej znaczeniu), tj. norm generalnych i abstrakcyjnych. A więc np. słynny (czy raczej: osławiony) "podatek od zbytku" czy też zawieszanie, rok po roku, ustawy o dochodach rad narodowych i przekazywania tych dochodów do budżetu centralnego. Niestety, pomimo przełomu ustrojowego i proklamacji zasady państwa prawa, ta "nie najlepsza praktyka", jak zjawisko to ocenił Trybunał Konstytucyjny (por. Orzecznictwo TK w 1993 r. - cz. II, s. 250), jest kontynuowana. Jej wyrazem jest także autopoprawka z 16 grudnia 1994 r. Następuje tu ewidentne nadużycie jedności formy - dla zasadniczo różnych pod względem treści regulacji. Oto ponieważ zarówno budżet, jak i regulacje generalno-abstrakcyjne mają tę samą formę prawną (tj. ustawy) uważa się, że mogą się wzajemnie zastępować, derogować, zmieniać czy uzupełniać. Przy czym, co charakterystyczne - w praktyce władz naczelnych występuje co prawda zamieszczanie w ustawie budżetowej norm generalno-abstrakcyjnych, ale jakoś nikomu nie przyjdzie do głowy operacja odwrotna - zamieszczanie w ustawie generalno-abstrakcyjnej dyspozycji budżetowych. Np. zmieniając kodeks karny i ustanawiając nowe rodzaje kary dławczegóż nie przewidzieć do końca aktualnego roku dochody (albo wydatki) Państwa z tego tytułu? Skoro i tam i tu chodzi o ustawę? Oczywiście chodziło mi tylko o przeprowadzenie rozumowania *ad absurdum*.

Tymczasem nie jest wcale ogólnie przyjętą regułą, że ta sama forma i moc aktu dopuszcza wzajemne zastępowanie treści. Występują w prawie polskim rozwiązania, w których przewidziana jest jednakowa forma (rodzaj aktu) dla różnych treści, przy czym jest oczywiste, że te różne akty nie mogą się wzajemnie zastępować, znosić, zmieniać czy uzupełniać. Takim ewidentnym przykładem są uchwały Sejmu bądź uchwały Senatu (por. art. 55 Regulaminu Sejmu czy art. 49 i 65 Regulaminu Senatu, nie mówiąc już o tym, że i same te regulaminy są uchwałami odpowiedniej izby), które co do swej treści mogą być rezolucjami, deklaracjami, apelami, oświadczeniami lub jeszcze innymi rodzajami uchwał. Zaś nikt chyba nie podpisałby się pod tezę, że rezolucja Sejmu może zmienić regulamin tej Izby, bądź że apel Sejmu może zmienić jego rezolucję tylko dlatego, że są to wszystko "uchwały" Sejmu.

Tak, jak występują różnego charakteru uchwały Sejmu, tak też występować mogą różnego charakteru ustawy, zawierające różnego charakteru normy ustawowe, nie mogące się wzajemnie zastępować. Podobnie jak w ustawie budżetowej nie można zamieszczać norm generalno-abstrakcyjnych, tak i odwrotnie. Podobnie też w ustawie o upoważnieniu Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (art. 23 MK) nie można zamieszczać czy to norm generalno-abstrakcyjnych, np. zmieniających kodeks karny, czy to dyspozycji budżetowych. Ale i odwrotnie - ustawa budżetowa nie może zawierać upoważnienia do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w jakimkolwiek przedmiocie itd.

Problemy prawne, wywołane przez zamieszczanie w ustawach budżetowych przepisów generalno-abstrakcyjnych ulegają zwielokrotnieniu, a nawet przyjmują nową jakość gdy rozważalibyśmy możliwość wprowadzenia do obrotu prawnego norm o takim właśnie charakterze poprzez jedynie projekt ustawy budżetowej, który miałby obowiązywać tymczasowo, dopóki nie wejdzie w życie właściwy budżet Państwa, tworzony w konstytucyjnie i ustawowo przewidzianej procedurze. Trzeba przyznać, że na taki zabieg nie zdecydowano się nawet w latach siedemdziesiątych. Możliwość, choćby tylko tymczasowego, określania sytuacji prawnej obywateli czy innych, odrębnych od Państwa osób prawnych, egzekwowanie od nich świadczeń finansowych i uszczuplanie przyznanych im przez aktualnie obowiązujące ustawy wynagrodzeń - realizowana poprzez projekty ustaw - jest zaiste, trzeba przyznać, niezwykle

odkrywcza i otwierająca zapewne pola dalszej, dotychczas nieprzetartej jeszcze aktywności prawotwórczej podobnego rodzaju. Nie trzeba zbyt wielkiej wyobraźni, aby uświadomić sobie jakie to sukcesy Rząd może osiągać corocznie poprzez wprowadzanie w życie, choćby na miesiąc dwa, zaprojektowanych przez siebie ustaw, nie przechodzących przez żadne stadia parlamentarnej procedury. A nawet nie będąc zmuszony do ich publikacji, gdyż jako żywo projektów ustaw w "Dzienniku Ustaw" publikować się chyba nie będzie - choć doprawdy w takim stanie rzeczy już nic przewidzieć by nie można. Myślę po prostu, mówiąc poważnie, że za samo zgłoszenie i przyjmowanie możliwości wejścia w życie w ten sposób (tj. poprzez obowiązujący tymczasowo projekt budżetu) autopoprawki do budżetu o charakterze generalno-abstrakcyjnym i adresowanej do obywateli - już został popełniony delikt konstytucyjny, stawiający sprawę odpowiedzialności Rady Ministrów przed Trybunałem Stanu. Należałoby się także zastanowić czy Sejm, otrzymawszy ową autopoprawkę w takim kontekście nie powinien odrzucić ją *ex promptu*, bez dokonywania merytorycznej oceny, która w tym wypadku może być nawet bardzo wysoka - aby zapobiec ewidentnemu naruszeniu Konstytucji.

Prawdą jest, że możliwość prowadzenia gospodarki finansowej państwa na podstawie projektu budżetu stała się następnie (po tyri., jak ustawą z 15 lutego 1992 r. została włączona do Prawa budżetowego) także instytucją konstytucyjną - *vide* art. 21 ust. 3 MK. Jednakże celem takiej operacji jest nie tyle tymczasowe wejście w życie budżetu, ile tymczasowe "prowadzenie gospodarki finansowej". Chodzi o to, aby rząd był prowizorycznie umocowany ale i zobowiązany do np. nieprzerywania działalności inwestycyjnej, dotowania rozmaitych przedsięwzięć, udzielania rozmaitych subsydiów itd. Należy wątpić, aby ta konstytucjonalizacja miała oznaczać otwarcie drogi dla niespotykanego gdzie indziej sposobu kreowania norm prawnych. Nie sądzę więc, aby można było ją widzieć jako *lex specialis* wobec zasady demokratycznego państwa prawnego i wszystkich tkwiących w niej elementów. Nastąpiło tu znowu nadużycie pewnej formy prawnej do celów sprzecznych z jej istotą.

Jak wspomniano wyżej, Trybunał Konstytucyjny miał już okazję zajmowania się ustawą budżetową, która oprócz dyspozycji budżetowych zawierała również przepisy generalno-abstrakcyjne (por. orzeczenie z dnia 22 czerwca 1993 Nr K.1/93 - *op. cit.* s. 243 i n.). Trybunał *ekspresis verbis*

uznał, że przepisy tego ostatniego rodzaju "nie stanowią materii, mieszczącej się w sferze ustawy budżetowej... (kwestionowany przepis) nie stanowi innymi słowy normy budżetowej... Nie będąc wprost materią budżetu Państwa przepis ten włączony został do ustawy budżetowej... wedle wcześniej ukształtowanej, wbrew Prawu budżetowemu, praktyce zamieszczania w ustawach budżetowych materii wykraczającej poza problematykę budżetową *{op. cit. s. 248}*... Normuje bowiem w sposób samodzielny... określone zachowanie się... w określonych przez ten przepis okolicznościach" (s. 249). W konsekwencji Trybunał uznał wprowadzenie tego rodzaju przepisu do ustawy budżetowej za sprzeczne z konstytucyjną zasadą państwa prawnego, także dlatego, że siłą rzeczy posiadać on musi retroaktywne znaczenie.

W rozważanym tu kontekście autopoprawki Rady Ministrów z 14 grudnia 1994 r. argumentacja TK posiada pełne zastosowanie. Wyższe stawki podatkowe od samego początku 1995 r. wynikać mogą jedynie z zaistnienia, przed 1 stycznia 1995 r., odpowiedniej podstawy ustawowej. Nawet budżet, a cóż dopiero projekt budżetu wchodzący tymczasowo w życie w jego zastępstwie, takiej podstawy stanowić nie mogą. Na razie zaś takiej podstawy nie ma i wszystko wskazuje na to, że jeśli zaistnieje - to jednak w jakiś czas po 1 stycznia 1995 r. Wówczas zaś nie powinna być jej nadana moc od 1 stycznia. Winę za to ponosi jednak Rząd, który zbyt późno zgłosił projekty ustaw "okołobudżetowych". To samo trzeba powiedzieć o zmniejszeniu wynagrodzeń, w stosunku do (zawieszanej jakoby przez autopoprawkę) ustawy o wynagrodzeniach. Wypłacanie wynagrodzeń niższych niż to wynikać będzie z ustawy, której moc po zawieszeniu odżyje 1 stycznia 1995 r., znowu wymaga innej podstawy prawnej niż tylko dyspozycja budżetowa. Tej podstawy na razie nie ma i znowu wszystko wskazuje na to, że - jeśli w ogóle - zaistnieje, to dopiero w jakiś czas po 1 stycznia 1995 r. Do tego momentu obywatelom przysługiwać będzie naturalnie roszczenie o wypłatę wynagrodzeń według aktualnie obowiązującej wówczas podstawy ustawowej, a nie na podstawie projektu budżetu. Mogą je śmiało dochodzić sądownie.

19 grudnia 1994 r.

O TRYBIE UCHWALANIA USTAWY BUDŻETOWEJ - Z PUNKTU WIDZENIA UPRAWNIENÍ PREZYDENTA

BEATA SZEPIETOWSKA, ANDRZEJ SZMYT

1) Zgodnie z ustawą z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe (tekst jedn. Dz.U. z 1993 r., Nr 72, poz. 344), budżet Państwa jest rocznym planem finansowym, obejmującym dochody i wydatki państwa; budżet państwa jest uchwalany przez Sejm na okres roku kalendarzowego w formie ustawy, zwanej dalej "ustawą budżetową" (art. 2 ust. 1-2). W odniesieniu do procesu uchwalania ustawy budżetowej mają więc zastosowanie wszelkie przepisy określające prawa i obowiązki Prezydenta w procesie uchwalania ustaw zwykłych, o ile wyraźnie nie jest to uregulowane inaczej. Także zgodnie z art. 20 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426) - tzw. Małej Konstytucji - ustawa budżetowa określa dochody i wydatki Państwa na rok kalendarzowy; w szczególnych wypadkach dochody i wydatki Państwa w okresie krótszym niż rok może określać ustawa o prowizorium budżetowym. Zagadnienia odrębne trybu ustawodawczego reguluje art. 21 Małej Konstytucji (MK); poza tym zakresem zastosowanie mają przepisy dotyczące trybu uchwalania ustaw zwykłych (art. 13-18 MK); w za kresie wewnątrzsejmowym por. art. 57 Regulaminu Sejmu (uchwała Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. M.P. Nr 26, poz. 185 z późn. zm.).

2) Przedkładanie Sejmowi projektu ustawy budżetowej jest obowiązkiem Rady Ministrów (art. 21 ust. 1 MK), co oznacza wyłączenie w tym zakresie generalnej zasady, iż Prezydentowi (posłom, senatorom) przy służy inicyjatywa ustawodawcza (por. art. 15 ust. 1 MK i art. 29 ust. 3 Regulaminu Sejmu). Zgodnie jednak z art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, Marszałek Sejmu przesyła wniesione projekty ustaw - a więc i ustaw budżetowych - Prezydentowi. Wyłączenie inicyjatywy ustawodawczej Prezydenta oznacza też, iż w trakcie rozpatrywania przez Sejm projektu ustawy budżetowej Prezydentowi nie przysługuje prawo wnoszenia poprawek do takiego projektu (por. art. 15 ust. 3 MK). Zgodnie z art. 48 ust. 1 Regulaminu Sejmu, Marszałek Sejmu niezwłocznie przesyła jednak Prezydentowi potwierdzony swoim podpisem tekst uchwalonej przez Sejm ustawy - a więc i ustawy

budżetowej. Odpowiednio dotyczy to też przesyłania Prezydentowi, podpisanego przez Marszałka Sejmu, tekstu ustawy ustalonego w wyniku rozpatrzenia propozycji Senatu (por. art. 21 ust. 2 w zw. z art. 17 ust. 4 MK oraz art. 52 Regulaminu Sejmu).

3) Mała Konstytucja (art. 16 ust. 1) dopuszcza określenie przez Rząd jego projektu ustawy jako "pilnego", nie wykluczając możliwości nadania tego charakteru projektowi ustawy budżetowej; w konsekwencji - w odniesieniu do statusu Prezydenta - termin określony w art. 18 ust. 2 MK ulega wtedy skróceniu do 7 dni. Odpowiednio też idei "pilności" odpowiadają wcześniejsze wymogi, nakazujące niezwłocznie - nie później niż w ciągu 3 dni - przesłanie Prezydentowi tekstu uchwalonej przez Sejm ustawy pilnej i tekstu ustawy pilnej, ustalonego w wyniku rozpatrzenia propozycji Senatu (por. art. 56 h i art. 56 j Regulaminu Sejmu), jak i przepisu art. 56 k Regulaminu Sejmu, przewidującego nie więcej niż 7 dni na rozstrzygnięcie przez Sejm sprawy wniosku Prezydenta o ponowne rozpatrzenie takiej ustawy.

4) Zgodnie z art. 18 MK także ustawa budżetowa, przyjęta przez Sejm i Senat (w odniesieniu do uprawnień Senatu - por. art. 21 ust. 2 w zw. z art. 17 MK), przedstawiona musi być przez Marszałka Sejmu do podpisu Prezydentowi, na co Prezydent ma 30 dni. Jak w przypadku pozostałych ustaw zwykłych, tak i w odniesieniu do ustawy budżetowej Prezydent dysponuje prawem weta (art. 18 ust. 3 MK) oraz wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności takiej ustawy z Konstytucją (art. 18 ust. 4 MK).

5) Prezydenckie "prawo weta" oznacza prawo odmowy podpisania ustawy i z umotywowanym wnioskiem przekazania jej Sejmowi do ponownego rozpatrzenia (art. 18 ust. 3 zd. 1 MK). Tłumaczy się ono zasadą podziału władzy (por. art. 1 MK), zawierającą w sobie mechanizm wzajemnych oddziaływań poszczególnych władz. Zgodnie z art. 47 pkt 5 MK, skorzystanie przez Prezydenta z prawa weta nie wymaga - dla swej ważności - kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów albo właściwego ministra. Weto prezydenckie ma charakter jedynie zawieszający, jako że po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 2/3 głosów, Prezydent w terminie 7 dnia podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie, chyba że zgodnie z art. 18 ust. 4 MK wystąpi do Trybunału Konstytucyjnego (art. 18 ust. 3 zd. 2 MK). Odmowa podpisu dotyczyć musi całej ustawy, nie

zaś tylko wybranych przepisów. Obowiązek umotywowania swego wniosku przez Prezydenta winien być, jak się wydaje, postrzegany w ścisłej więzi z potrzebami ponownego rozpatrzenia ustawy. Motywacja nie musi jednak ograniczać się do argumentów natury prawnej.

6) Jeśli Sejm ponownie - po ponownym rozpatrzeniu - nie uchwali ustawy w brzmieniu dotychczasowym, postępowanie ustawodawcze ulega "zamknięciu" (art. 53 ust 5 Regulaminu Sejmu).

Skutki prawne nieuchwalenia ustawy budżetowej (zarówno w przypadku nieuchwalenia przez Sejm w terminie 3 miesiące, który biegnie od dnia wniesienia projektu przez Radę Ministrów, jak i "zamknięcia" postępowania w wyniku nieodrzucenia weta prezydenckiego) określa natomiast art. 21 ust 3 MK. Stanowi on, że w sytuacji powyższej Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu ustawy budżetowej.

Nieuchwalenie ustawy budżetowej (w razie "zamknięcia" postępowania ustawodawczego) następująco kształtuje status prawny i kompetencje Sejmu:

a) wobec Izby nie znajduje zastosowania art. 21 ust. 4 MK, bowiem Sejm uchwalił ustawę budżetową w konstytucyjnie określonym terminie (p. pkt 7-9 opinii). Prezydent nie może zatem skorzystać z uprawnienia, które prowadziłyby do rozwiązania Izby,

b) w przypadku zamknięcia postępowania wobec ustawy budżetowej Sejm nie może dokonywać w ustawie ("rozpatrywanej ponownie") zmian postulowanych przez Prezydenta; może to nastąpić dopiero w nowym procesie ustawodawczym zapoczątkowanym wykonaniem inicjatywy ustawodawczej - w przypadku ustawy budżetowej nadal inicjatorem przedkładającym projekt musi być wtedy - zgodnie z zasadą wyłączności w tym zakresie - Rada Ministrów. Wprawdzie może to oznaczać konieczność wniesienia projektu w terminie nie spełniającym wymogów z art. 21 ust. 1 MK, jednak - jak się wydaje - wobec konieczności istnienia podstaw prawnych dla gospodarki finansowej Państwa w skali roku - wymogi te mogłyby być postrzegane jako obliczone raczej na przedkładanie projektu otwierającego prace sejmowe nad ustawą na dany rok budżetowy, nie zaś prace toczone po "zamknięciu" postępowania poprzedniego.

7) Zgodnie z art. 21 ust. 4 MK, Prezydent może rozwiązać Sejm, je żeli ustawa budżetowa nie zostanie uchwalona w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia Sejmowi projektu odpowiadającego wymaganiom Prawa

budżetowego.

Punktem wyjścia jest tu kwestia podmiotu dokonującego oceny, czy projekt ustawy budżetowej czyni zadość wspomnianym wymogom. Ostatecznie ocena ta należy do Prezydenta, ale istotnym elementem sytuacji winno być branie pod uwagę, czy na etapie prac sejmowych kwestionowano projekt z tego punktu widzenia. Brak zastrzeżeń ze strony Prezydium Sejmu przy nadawaniu biegu projektowi ustawy budżetowej (por. art. 13 ust. 1 pkt 4 a w zw. z art. 31 ust. 6 Regulaminu Sejmu), ze strony komisji sejmowych w toku dalszych prac (por. art. 39 ust. 4 Regulaminu Sejmu) - winny być traktowane jako wyraz pozytywnej oceny, eliminującej na przyszłość możliwość podnoszenia zarzutu.

8) Na tle niejasnej redakcji art. 21 ust. 4 MK pojawić się może spór o to, czy w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia projektu Sejmowi zakończyć się muszą nad nim prace w tej Izbie, toczony przed przekazaniem ustawy budżetowej do Senatu, czy też w okresie tym zmieścić się muszą także prace Senatu i dalsze (por. art. 21 ust. 2 w zw. z art. 17-18 MK). Innymi słowy chodzi o ustalenie momentu prawnego, w którym mamy już do czynienia z "uchwaloną" ustawą budżetową.

Wydaje się, że w powyższej kwestii odpowiedź winna wynikać z brzmienia innych przepisów niż art. 21 ust. 4 MK. Stwierdzić bowiem należy, że ustrojodawca konsekwentnie posługuje się pojęciem "uchwalonej" ustawy już w odniesieniu do tej fazy prac ustawodawczych w Sejmie, jaka ma miejsce przed przekazaniem każdej ustawy - także ustawy budżetowej - do Senatu. Reguła ta widoczna jest także w samym art. 21 ust. 2 MK.

Charakterystyczne jest tu także porównanie brzmienia art. 17 ust. 1 i 2, gdzie w pierwszym wypadku (ust. 1) mówi się o "uchwalonej" ustawie, w drugim zaś (ust. 2) o "przyjętej". Także w art. 18 ust. 1 MK ustawa "przyjęta" to akt stanowiący rezultat prac dwuizbowych, gdy zaś chodzi o prace Sejmu nad odrzuceniem weta prezydenckiego, to mowa jest o "ponownym uchwaleniu". Zobrazowaną wieloprzykładowo regułą odzwierciedla też konsekwentnie terminologia Regulaminu Sejmu (por. z jednej strony - art. 48 ust. 1, art. 50 ust. 1, 3, 6, art. 56 h, 56 i ust 1, z drugiej zaś strony - art. 52, 53 ust. 3-5, 56 j).

9) Należy jednak zaznaczyć, iż można też spotkać w doktrynie prawa konstytucyjnego pogląd *de facto* zaaprobowany przez Sejm, iż we wspomnianym okresie muszą zmieścić się także fazy prac po przesłaniu

ustawy budżetowej do Senatu.

Projekt ustawy budżetowej został wniesiony przez Radę Ministrów w dniu 29 grudnia 1993 r., Sejm uchwalił ustawę (w III czytaniu) w dniu 5 marca 1994 r., natomiast poprawki Senatu zostały rozpatrzone 25 marca 1994 r. Przywołanie tych terminów potwierdza wypełnienie przez Sejm normy konstytucyjnej z art. 21 ust. 4 (uchwalenie budżetu w terminie 3 miesięcy).

Niezależnie od brzmienia przytoczonych wyżej przepisów, trzeba jednak zauważyć, że możliwość rozwiązania Sejmu przez Prezydenta jest wyjątkiem od reguły, zgodnie więc z zasadami wykładni, wyjątków nie należy interpretować rozszerzająco. Uwzględniając wymiar czysto praktyczny należy nadto zwrócić uwagę na rolę oceny pochodzącej od Prezydenta jako tego podmiotu, który dysponuje kompetencją z art. 21 ust. 4 MK. Dopiero dalszą konsekwencją będzie ewentualna ocena przez organ orzekający, czy Prezydent działał zgodnie z przepisami konstytucyjnymi.

12 kwietnia 1994 r.

TERMIN UCHWALENIA BUDŻETU W ZWIĄZKU Z PRAWEM PREZYDENTA RP DO ROZWIĄZANIA SEJMU

PAWEŁ SARNECKI

Uchwalenie ustawy budżetowej, jej procedura i warunki jest szczególnym przypadkiem uchwalania ustaw w ogóle. Dlatego też odnoszą się do niej wszystkie konstytucyjne i regulaminowe wymogi dotyczące procedury ustawodawczej poza tymi, które występują jako przepisy szczególne a które zawiesi lub zastąpi innymi Konstytucja, ustawa Prawo budżetowe lub Regulamin Sejmu czy Senatu.

W kwestii momentu "zaistnienia" ustawy sformułowania Małej Konstytucji nie są jednoznaczne. Art. 17 ust. 1 używa na oznaczenie tekstu uchwalonego przez Sejm i przesłanego Senatowi - określenia "ustawa uchwalona przez Sejm", natomiast art. 18 ust. 1 nazywa tekst, będący dodatkowo wynikiem poprawek Senatu oraz ustosunkowania się Sejmu do tych poprawek "ustawą przyjętą przez Sejm i Senat". Jeśli jednak weźmiemy pod uwagę również art. 1 MK określający jako organy Państwa w zakresie władzy ustawodawczej "Sejm i Senat" to wynika z tego wniosek, że o zaistnieniu ustawy należy mówić dopiero po ustosunkowaniu się Sejmu do ewentualnych ewentualnych poprawek Senatu, a jeśli tych poprawek nie ma - po ustosunkowaniu się Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm (lub po bezskutecznym upływie trzydziesto-dniowego terminu wyznaczonego przez MK na tę czynność Senatu -art. 17 ust. 2 zd. 2 MK). Późniejsze uprawnienia Prezydenta RP lub Trybunału Konstytucyjnego odnoszą się już do "ustawy" choć tekst taki nie jest jeszcze (o ile Prezydent czyni użytek z kompetencji z art. 18 ust. 2 i 3 MK) publikowany i nie może być stosowany.

W tym zakresie przepisy prawa nie wprowadzają żadnych rozwiązań specjalnych co do postępowania dotyczącego tylko ustawy budżetowej. W szczególności uprawnienia Senatu, pomimo skrócenia przez MK terminu dla uchwalenia jego ewentualnych poprawek oraz wykluczenia możliwości odrzucenia przez Senat uchwalonego przez Sejm budżetu (por. art. 21 ust. 2

MK) w swym zasadniczym trzonie (prawo uchwalania poprawek) pozostają w mocy. W związku z powyższym za "ustawę budżetową" należy uznawać tekst uchwalony przez Sejm, rozpatrzony i ewentualnie poprawiony przez Senat oraz przyjęty ostatecznie po ustosunkowaniu się Sejmu do tych poprawek. Datą "uchwalenia" budżetu w sensie zaistnienia ustawy budżetowej, którą można kierować do podpisu Prezydenta RP etc. jest data albo uchwalenia przez Sejm (o ile Senat nie wniósł poprawek), bądź data ustosunkowania się Sejmu do poprawek Senatu. Ewentualne weto Prezydenta i jego dalsze skutki nie muszą być tu rozważane.

Art. 21 ust. 4 MK, wprowadza prawo Prezydenta do rozwiązywania Sejmu "jeżeli ustawa budżetowa nie zostanie uchwalona w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia Sejmowi projektu". Zachodzi pytanie, w jakiej sytuacji Prezydent może wykorzystać powyższe uprawnienie:

a) czy automatycznie, po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu przez rząd Sejmowi (art. 21 ust. 1 MK, art. 33 ust. 1 Prawa budżetowego), niezależnie od tego w jakim stadium procedury tworzenia budżetu się znajduje, tj. czy:

- 1) zajmuje się nim jeszcze Sejm (jego komisje),
- 2) zajmuje się nim Senat,
- 3) zajmuje się nim już Sejm, rozpatrujący poprawki Senatu, ale jeszcze nie dokończył tych prac;

b) czy tylko jeśli w okresie 3 miesięcy Sejm nie zakończył jeszcze prac nad budżetem i nie przesłał go do Senatu. Późniejsze przeciąganie się prac nad budżetem czy to w stadium prac Senatu, czy w ponownym stadium sejmowym, prowadzące do znacznego nawet wydłużenia się terminu uchwalenia budżetu ponad okres trzymiesięczny - nie otwiera łoby już Prezydentowi rozważanej możliwości.

Próba znalezienia odpowiedzi w powyższej kwestii, oparta na logicznym rozumieniu całej instytucji, winna prowadzić do przyjęcia drugiej z powyższych alternatyw. Okres trzech miesięcy nie jest aż tak długim okresem (uwzględniając dodatkowo terminy z art. 21 ust. 2), aby wszystkie trzy stadia procedury budżetowej mogły w nim się pomieścić bez szkody dla jakości budżetu ustanawiając termin 3 miesięcy. MK niewątpliwie zastrzega go jedynie dla stadium pierwszego, z pewnością najtrudniejszego, nieprzypadkowo przecież bardzo rozbudowanego w Regulaminie Sejmu (odrębny rozdział 2 działu II) i wymagającego poświęcenia mu dużej ilości

czasu. Po drugie: Sejm nie może przecież być "karany" jeśli "winę" za przeciąganie się prac nad uchwalaniem budżetu ponosiłby Senat (oczywiście, słowo "wina" jest tu tylko pewną metaforą; można sobie bowiem wyobrazić sytuację, że wielka ilość poprawek Senatu, których tworzenie przeciąga jego pracę jest jak najbardziej uzasadnione. Co prawda z rozwiązaniem Sejmu również i kadencja Senatu uległaby zakończeniu (art. 4 ust. 5 MK) - ale znów można by wyobrazić sobie sytuację, że Senat mógłby z tym się nie liczyć, aby tylko doprowadzić do stworzenia możliwości rozwiązania Sejmu. Po trzecie, można się powołać na argument czysto formalny - rozwiązanie przez Prezydenta Sejmu nastąpić może gdy ustawa budżetowa nie została "uchwalona" - a więc jakby przepis ten, tj. art. 21 ust. 4 przywołuje art. 17 ust. 1, gdzie również jest mowa o "uchwaleniu" ustawy co oznacza tam wyłącznie akt Sejmu.

Gdyby art. 21 ust. 4 mówił o "nieprzyjęciu" ustawy budżetowej, gdyby więc niejako przywoływał art. 18 ust. 1 również można by argumentować, że MK otwiera Prezydentowi możliwość rozwiązania Sejmu czysto automatycznie, po upływie 3 miesięcy od daty złożenia projektu, gdy budżetu jeszcze nie ma (tzn. nie został mu przedłożony do podpisu po spełnieniu wymogów konstytucyjnych). Tak jednak nie jest.

8 listopada 1994 r.

WZAJEMNA RELACJA ART. 21 UST. 3 ORAZ ART. 21 UST. 4 MAŁEJ KONSTYTUCJI

PAWEŁ SARNECKI

Art. 21 ust. 3 rozwiązuje sprawę prowadzenia gospodarki finansowej Państwa w sytuacji, gdy Sejm nie uchwali budżetu na dany rok kalendarzowy (identyczny z rokiem budżetowym, por. art. 20 MK). Należy przy tym wnioskować, że dotyczy to sytuacji, gdy ów rok kalendarzowy już się rozpoczął, gdyż oczywiście przed tym momentem, a więc w czasie poprzedniego roku kalendarzowego, realizowany jest budżet ubiegłoroczny. Jak wiadomo przepis ten postanawia, że w braku uchwalenia ustawy budżetowej, gospodarka finansowa Państwa prowadzona jest na podstawie projektu ustawy budżetowej, który to projekt Rada Ministrów obowiązana jest przedstawić Sejmowi odpowiednio wcześniej, tj. "w terminie umożliwiającym jej uchwalenie przed rozpoczęciem roku budżetowego" (art. 21 ust. 1 MK).

Sytuacja określona w tym przepisie następować ma w każdej sytuacji braku budżetu po 1 stycznia każdego roku budżetowego, bez względu na przyczyny owego braku. W szczególności zwrotu "nie uchwalenie" z tego przepisy nie można interpretować jedynie jako świadomego nie-uchwalenia (odrzućenia), tj. gdy po stosownych etapach procedury sejmowej - w wyniku głosowania projekt budżetu nie zostaje przyjęty, czego wyrazem jest konkretna uchwała Sejmu podjęta *implicite* w wynikach głosowania. *Ratio legis* tego przepisu jest rozwiązanie sytuacji prowadzenia gospodarki finansowej Państwa w warunkach braku budżetu; przyczyny tego braku nie mają większego znaczenia. Oprócz nie uchwalenia (w powyższym znaczeniu) mogą tu wystąpić również opóźnienia w jego uchwalaniu, spowodowane rozmaitymi przyczynami a także, w skrajnym przypadku, nie podjęcie w ogóle przez Sejm procedury uchwalania budżetu. We wszystkich tych przypadkach, po 1 stycznia, gospodarkę finansową Państwa należy prowadzić na podstawie rządowego projektu budżetu.

Logika instytucji budżetu jest oczywiście taka, że rozwiązaniem w świetle

MK najbardziej optymalnym jest przebycie, przed 31 grudnia każdego poprzedniego roku budżetowego, wszystkich stadiów procesu ustawodawczego (*sensu largo*) - tj. przyjęcia budżetu przez parlament, podpisania go przez Prezydenta plus jeszcze inne ewentualne stadia tego procesu (poprawki Senatu i ich rozpatrzenie, weto Prezydenta i jego rozpatrzenie, zaskarżenie do Trybunału Konstytucyjnego i ewentualne rozpatrzenie orzeczenia TK przez Sejm) i w końcu publikacja budżetu oraz wymagane przez ustawę dwutygodniowe *vacatio legis*. *Expressis verbis* jednak takiego wymogu MK nie formułuje. Również okres przejścia przez wszystkie te stadia nie jest określony, i to ani w MK, ani w innych ustawach, ani w regulaminach Sejmu i Senatu. Byłoby to zresztą, także z uwagi na wiele stadiów postępowania mających jedynie ewentualny charakter, chyba niemożliwe. W każdym razie nie ma konstytucyjnych przeszkód - wyraźnie liczy się z taką ewentualnością art. 21 ust. 3 MK - aby budżet ostatecznie wchodził w życie nawet w nader odległym terminie po 1 stycznia danego roku budżetowego. Reżym prawny gospodarki budżetowej między tymi dwiema datami reguluje art. 21 ust. 3 MK oraz ustawa z 5 stycznia 1991 - Prawo budżetowe (tekst jedn. Dz.U. Nr 94/1993 poz. 344 z późn. zm.), w szczególności jej art. 33 ust. 5. Polega on na obowiązywaniu, jak już stwierdzono, rządowego projektu budżetu.

Natomiast art. 21 ust. 4 jest przepisem kompetencyjnym, adresowanym do Prezydenta RP i nawiązuje do art. 4 ust. 4 oraz art. 47 pkt 2 MK. Stanowi on jeden z konstytucyjnych "wypadków", ogólnie wspomnianych art. 4 ust. 4, w których istnieje prawo Prezydenta do rozwiązania Sejmu. Otóż w art. 21 ust. 4 przewidziana jest możliwość rozwiązania Sejmu, zarządzeniem Prezydenta RP, jeśli budżet nie zostanie "uchwalony" w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia Sejmowi projektu tej ustawy przez rząd, przy czym musi to być projekt odpowiadający wymogom prawa budżetowego.

Oczywiście jest to jedynie prawo Prezydenta, a nie jego obowiązek, co jasno wynika ze sformułowań analizowanego przepisu. Co więcej, wydaje się, że z Konstytucji płynie przy tym dla Prezydenta ogólny obowiązek nader wstrzemięźliwego wykorzystywania tego uprawnienia. Prezydent bowiem, jak się wydaje, winien raczej współdziałać z parlamentem w dojściu do skutku budżetu, i to dojścia jak najszybszego, z uwagi na wagę tego aktu dla funkcjonowania państwa. Maksymalnie harmonijne współdziałanie ze sobą wszystkich władz Rzeczypospolitej służy bowiem bez najmniejszej

wątpliwości "dobru Ojczyzny", czemu również Prezydent ma służyć, jak to jasno wynika z roty złożonej przez niego przysięgi (art. 32c ust. 1 Konstytucji z r. 1952, w brzmieniu z 7 kwietnia 1989 r.). Może tu wykorzystywać takie np. swe uprawnienia jak orędownictwo do izb parlamentarnych (art. 39 MK), zwoływanie posiedzeń RM (art. 38 ust. 2 MK) lub inne kroki nieformalne, które już stosował w swej praktyce. Oczywiście, Prezydent winien budżet dokładnie skontrolować. W wypadku zastrzeżeń, winien zastosować weto ustawodawcze bądź złożyć skargę do TK. Natomiast rozwiązanie parlamentu, powodujące że budżet przez bardzo długi okres czasu w ogóle nie wejdzie w życie - winno być przez niego stosowane niezwykle powściągliwie; wówczas jedynie, gdy szansę na uchwalenie budżetu są bliskie zeru, gdy parlament w ogóle nie rozpoczął dyskusji nad budżetem lub też traktuje ją ewidentnie lekceważąco. Prezydent nie powinien "czyhać" na minimalne choćby przekroczenie terminu uchwalenia budżetu i sięgać od razu po omawianą kompetencję rozwiązania. Rozwiązanie nie jest oczywiście środkiem poprawiania budżetu. Prezydent winien *raczej* wspomagać wysiłki parlamentu w terminowym uchwaleniu budżetu i to jak najlepszego budżetu. Nie bez znaczenia jest także to, że w całym tym okresie przed uchwaleniem obowiązywać będzie rządowy projekt budżetu, a nie akt parlamentu - a nie jest to chyba sytuacja zgodna z wymogiem państwa demokratycznego (art. 1 Konstytucji), wiążącego również Prezydenta. Trudno wyobrazić sobie, aby przez cały rok albo jego znakomitą większość obowiązywał jedynie projekt budżetu. Posługiwanie się prawem rozwiązania Sejmu na podstawie art. 21 ust. 4 w jakimkolwiek innym celu, niż poprawianie budżetu Państwa byłoby nadużywaniem prawa, działaniem *in fraudem legis*.

Logicznie rzecz biorąc, sformułowanie zawarte w art. 21 ust. 4 winno znajdować się w rozdziale 3 MK, pośród innych uprawnień Prezydenta. Znalazło się jednak w ramach art. 21 MK z uwagi na pewną jedność materii z pozostałymi ustępami tego artykułu. Tym bardziej potwierdza to przedstawioną wyżej argumentację: prawo Prezydenta do rozwiązania jest organicznie związane z procesem uchwalania budżetu i w tym celu jedynie, nawet jako pewna groźba pod adresem parlamentu, winno być używane.

Wracając do porównywania art. 21 ust. 3 z art. 21 ust. 4 trzeba zwrócić uwagę, że ważną jest tu okoliczność, odróżniania przez MK pojęcia "uchwalenia ustawy" (art. 17 ust. 1 MK), która to czynność jest zastrzeżona

jedynie dla Sejmu i obejmuje całe stadium postępowania w Sejmie (czytania, prace komisji itd.) wraz z głosowaniem - od "przyjęcia ustawy" (art. 17 ust. 2 *in fine* ale zwł. art. 18 ust. 1 MK), który to termin obejmuje także stadium prac Senatu oraz stadium ustosunkowania się Sejmu do ewentualnych poprawek Senatu. Ponieważ, jak już zaznaczono, art. 21 ust. 4 posługuje się terminem "uchwalenie", należy przyjąć, że ma on tu na myśli jedynie pierwsze stadium postępowania ustawodawczego, tj. jedynie prace w Sejmie, przed skierowaniem "uchwalonego" budżetu, (ale jeszcze nie "przyjętego"), do Senatu. Takie też stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu K.6/94: "pojęcie uchwalenia (*sc* budżetu) należy przy tym rozumieć stosownie do art. 17 ust. 1 MK, który odróżnia uchwalenie ustawy od jej przyjęcia (art. 18 ust. 1) i podpisania (art. 18 ust. 2-4)". Wynika z tego, że prawo Prezydenta z art. 21 ust. 4 do rozwiązania Sejmu wygasa, jeżeli izba ta potrafiła w okresie 3 miesięcy zakończyć pierwsze stadium postępowania ustawodawczego i "uchwalić" budżet w przyjętym wyżej znaczeniu, niezależnie od tego co się później z tym aktem stanie i czy w ogóle wejdzie on w życie (np. jeśli Sejm nie potrafi odrzucić weta ustawodawczego Prezydenta; w takim wypadku postępowanie ustawodawcze nad budżetem musiałyby być ponowione, oczywiście nad innym już projektem). Trybunał wywodzi przy tym, że art. 21 ust. 4 "służy ochronie praw parlamentu (gdyż zawieszają prawo Prezydenta do rozwiązania Sejmu na pewien okres czasu - uwaga moja, P.S.) i nie można w nim odnajdować podstawy dla ograniczenia tych praw".

Inne są więc cele obu przepisów; w przypadku ustępu 3 celem tym jest uregulowanie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej, gdy zaczął się już rok budżetowy, a nie weszła jeszcze w życie ustawa budżetowa. Ust. 4 wskazuje na jedną z sytuacji, gdy możliwe jest rozwiązanie Sejmu przez Prezydenta, precyzuje tę sytuację i tym samym ją ogranicza. Oba te przepisy operują jednolitym rozumieniem zwrotu "(nie) uchwalenie ustawy budżetowej".

6 stycznia 1995 r.

**W SPRAWIE INTERPRETACJI TERMINU "NIEUCHWALENIE
USTAWY BUDŻETOWEJ" W ŚWIETLE ART. 21 UST. 3 I UST. 4
MAŁEJ KONSTYTUCJI**

BEATA SZEPIETOWSKA

I. Na wstępie należy przyjąć, iż zarówno ust. 3, jak i ust. 4 art. 21 Małej Konstytucji określając skutki prawne nieuchwalenia ustawy budżetowej, wiążą je z realizacją kompetencji, którymi - w zaistniałej sytuacji - dysponują organy władzy wykonawczej.

Dla Rady Ministrów nieuchwalenie ustawy budżetowej (lub ustawy o prowizorium budżetowym) przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnych wypadkach przed końcem pierwszego kwartału roku oznacza obowiązek prowadzenia gospodarki finansowej na podstawie przedłożonego Sejmowi projektu ustawy (ust. 3 art. 21 stwierdza *explicite*: ".../ Rada Ministrów prowadzi /.../").

Dla Prezydenta sytuacja nieuchwalenia ustawy budżetowej w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia Sejmowi projektu (odpowiadającego wymaganiom prawa budżetowego), a przed rozpoczęciem roku budżetowego lub w szczególnych wypadkach przed końcem pierwszego kwartału roku stanowi przesłankę ewentualnego (ust. 4 art. 21 ".../ Prezydent może /.../") rozwiązania Sejmu.

II. Termin "nieuchwalenie ustawy budżetowej" obejmuje swym zakresem przedmiotowym zróżnicowane stany faktyczne, do których można zaliczyć:

1. Nieuchwalenie przez Sejm ustawy budżetowej w konstytucyjnie wyznaczonym terminie (3 miesiące) z powodu rzeczywistego przekroczenia (niezachowania) rygorów czasowych.

Przypadek ten dotyczy nieuchwalenia ustawy budżetowej przez Sejm w takim terminie, by Senat miał konstytucyjnie wskazany okres 20 dni na podjęcie uchwały o przyjęciu bądź wprowadzeniu poprawek do budżetu, a Sejm (dla drugiego przypadku) czas na ich rozpatrzenie.

Wypada także postawić tezę, iż brak stanowiska Senatu - po upływie 20

dni - może przesądzić o niezachowaniu terminu dla uchwalenia ustawy budżetowej.

Pogląd ten znajduje swoje uzasadnienie w nieistnieniu *explicite* sformułowanej normy konstytucyjnej w odniesieniu do postępowania z projektem budżetu. Być może, przy zastosowaniu wykładni systemowej lub funkcjonalnej art. 17 ust. 2 zdanie drugie Małej Konstytucji ["Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania nie podejmie stosownej uchwały, ustawę (zwykłą) uważa się za przyjętą"] opcja powyższa uległaby podważeniu.

Należy również podkreślić, iż nieuchwalenie ustawy budżetowej przed rozpoczęciem roku budżetowego (przed upływem pierwszego kwartału) może mieć swoją przyczynę w istnieniu przerwy międzykadencyjnej.

Mała Konstytucja nie określa skutków, jakie dla procedury uchwalania budżetu rodzi powyższa sytuacja, choć wydaje się uzasadnione prowadzenie przez Radę Ministrów gospodarki finansowej w granicach poprzedniej (ostatnio obowiązującej) ustawy budżetowej do czasu uchwalenia przez nowo wybrany Sejm "nowego" budżetu.

2. Nieuchwalenie przez Sejm budżetu z powodu odrzucenia przez Izbę projektu ustawy budżetowej w całości (w I czytaniu), a w konsekwencji niezachowanie 3 miesięcznego terminu dla rozpatrzenia kolejnego projektu i uchwalenia ustawy budżetowej przed rozpoczęciem roku budżetowego lub przed końcem pierwszego kwartału roku.

Taka możliwość nie odnosi się praktycznie do głosowania ostatecznego (w III czytaniu), gdyż Komisja Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów nie ma prawa wnioskować (w swoim sprawozdaniu bądź wyjątkowo - w sprawozdaniu uzupełniającym) o odrzucenie projektu ustawy budżetowej w całości.

3. Nieuchwalenie ustawy budżetowej w III czytaniu z powodu nieuzyskania zwykłej większości głosów, wymaganej dla uchwalenia.

4. Nieuchwalenie ustawy budżetowej w wyniku przyjęcia weta Prezydenta (budżet nie uzyskał kwalifikowanej większości 2/3 głosów wymaganej dla ponownego uchwalenia), co skutkuje zamknięciem postępowania ustawodawczego wobec budżetu.

III. Dla Rady Ministrów termin "nieuchwalenie ustawy budżetowej" (użyty w art. 21 ust. 1 Małej Konstytucji) jest tożsamy z instytucją wejścia w życie (obowiązania) ustawy.

Uchwalona ustawa budżetowa dopóty nie wywiera skutków prawnych

(nie może być stosowana), dopóki nie zostanie opublikowana we właściwym, urzędowym organie publikacyjnym (Dzienniku Ustaw).

Stąd, wypadaloby przyjąć, że ust. 3 art. 21 sytuację nieuchwalenie ustawy budżetowej - z punktu widzenia jej skutków dla Rady Ministrów - traktuje dwojako. Po pierwsze, nieuchwalenie w przypadkach, o których mowa w pkt II niniejszych uwag, po drugie zaś nieuchwalenie jako brak publikacji (wejścia w życie) ustawy budżetowej, najpóźniej przed upływem pierwszego kwartału roku budżetowego.

Fakt nieuchwalenia obliguje rząd do prowadzenia gospodarki finansowej na podstawie przedłożonego projektu ustawy budżetowej.

Jeżeli zaś uznać, iż ustawa budżetowa została uchwalona przed końcem pierwszego kwartału, lecz nie została opublikowana, to Rada Ministrów (zgodnie z ust. 3) nie miałaby w żadnym akcie prawnym, tym bardziej złożonym w projekcie ustawy budżetowej, podstawy dla prowadzenia gospodarki finansowej.

Dlatego też, nieuchwalenie ustawy budżetowej (z ust. 3) jest odmienną sytuacją prawną od nieuchwalenia, o którym stanowi ust. 4 art. 21.

Powyższa rozszerzająca interpretacja ust. 3 art. 21 Małej Konstytucji nie może być zatem stosowana wprost dla rozumienia terminu "nieuchwalenie ustawy budżetowej" w znaczeniu, jakie nadaje mu treść ust. 4 tego artykułu.

Wynika to przede wszystkim z faktu, iż skutki nieuchwalenia budżetu kształtują uprawnienia innego organu władzy wykonawczej - Prezydenta, a także - z powszechnie aprobowanej wykładni autentycznej wyrażenia "uchwalenie ustawy budżetowej przez Sejm w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia projektu przez Radę Ministrów".

Konkludując, niefortunne użycie przez ustrojodawcę tego samego terminu "nieuchwalenie ustawy budżetowej" i określenie wynikających zeń odmiennych skutków prawnych może prowadzić do podważenia akceptowanego rozumienia analizowanego wyrażenia, zwłaszcza w kontekście ust. 4 w związku z ust. 1 art. 21 Małej Konstytucji.

5 lutego 1995 r.

W SPRAWIE DOPUSZCZALNOŚCI ZASTOSOWANIA PILNEGO TRYBU USTAWODAWCZEGO DO UCHWALANIA USTAWY NOWELIZUJĄCEJ USTAWĘ BUDŻETOWĄ

LESZEK GARLICKI

1. Istotą trybu pilnego (art. 16 Małej Konstytucji) jest przyspieszenie toku prac ustawodawczych, przy czym odnosi się to w szczególności do pozasejmowych etapów postępowania, a więc do etapów "senackiego" i "prezydenckiego". Tu bowiem - z mocy art. 16 ust. 4 MK - terminy trzydziestodniowe ulegają skróceniu do siedmiu dni.

Zastosowanie trybu pilnego wpływa też na przyspieszenie prac na etapie "sejmowym", tu jednak Mała Konstytucja nie narzuca żadnych terminów i odsyła dokonanie odpowiedniego unormowania do Regulaminu Sejmu (art. 16 ust. 2 MK). Także jednak i Regulamin nie ustala w tym zakresie sztywnych terminów (bo art. 56 d ust. 2 ma znaczenie instrukcyjne), w znacznej więc mierze pozostawia Prezydium Sejmu swobodę w ukształtowaniu kalendarza prac. Zastosowanie trybu pilnego wcale nie musi więc oznaczać, że projekt ustawy będzie musiał być w Sejmie rozpatrzony szybciej niż przy zastosowaniu jakiegokolwiek innego trybu postępowania - już zastosowanie trybu skróconego (art. 47 Regulaminu) może doprowadzić do jeszcze szybszego sfinalizowania prac, dla każdego też projektu Prezydium Sejmu może ustalić indywidualny kalendarz (który może być krótszy niż 30 dni) i narzucić go komisjom.

Prawne znaczenie trybu pilnego należy więc - na tle obecnie przyjętych uregulowań - widzieć przede wszystkim jako narzucenie pewnych ograniczeń Senatowi i Prezydentowi, gdy chodzi o czas rozpatrywania ustaw uchwalonych przez Sejm.

2. Mała Konstytucja nie formułuje wyraźnie żadnych przedmiotowych ograniczeń co do dopuszczalności poddania projektu ustawy trybowi pilnemu. Pod warunkiem więc, że jest to projekt wniesiony przez Radę Ministrów oraz pod warunkiem (do czego wróć), że mamy do czynienia z "uzasadnionym wypadkiem" (art. 16 ust. 1 MK) każdy projekt może być przedstawiony przez Rząd jako "pilny", chyba że z innych przepisów

konstytucyjnych wynikają jakieś wyjątki.

Nie ma przeszkód, by zastosować tryb pilny dla projektu ustawy nowelizującej np. ustawę Prawo budżetowe. Jest to bowiem "normalna" ustawa zwykła i przepisy konstytucyjne nie ustanawiają żadnych odrębności co do trybu jej rozpatrywania.

Niedopuszczalne natomiast wydaje się zastosowanie trybu pilnego dla projektu ustawy budżetowej. Procedurę uchwalania ustawy budżetowej normuje bowiem art. 21 MK, który stanowi normę szczególną wobec wszystkich innych postanowień konstytucyjnych dotyczących procedury ustawodawczej. Zastosowanie trybu pilnego do ustawy budżetowej oznaczałoby m.in., iż Senat dysponowałby jedynie terminem 7 dni na ustosunkowanie się do ustawy budżetowej. Pozostawałoby to w wyraźnej kolizji z art. 21 ust. 2 MK, który ustanawia termin 20 dni, już jako uregulowanie wyjątkowe wobec generalnego terminu z art. 17 ust. 2 MK. Ponieważ zaś tryb pilny jest - w swych skutkach prawnych - adresowany przede wszystkim do Senatu i Prezydenta, to tym bardziej taka kolizja dwóch norm wyjątkowych musi prowadzić do obrony integralności unormowań przyjętych w art. 21 MK, a więc do wykluczenia zastosowania trybu pilnego.

3. Powstaje natomiast pytanie, czy powyższe konkluzje odnoszą się też do projektów ustaw o zmianie ustawy budżetowej. Problem wydaje się mieć znaczenie szersze, bo dotyczy w ogóle pytania, czy zmiany ustawy budżetowej muszą być dokonywane w trybie art. 21 MK, czy też w "ogólnym" trybie z art. 17 MK. Gdyby przyjąć pierwszy z tych wariantów, to oznaczałoby to m.in., że inicjatywa ustawodawcza należy wyłącznie do Rządu, że Senat nie ma prawa odrzucenia ustawy i że dysponuje terminem 20 dni na jej rozpatrzenia, że wreszcie niedopuszczalne jest zastosowanie trybu pilnego.

Nie wydaje się, by przepisy konstytucyjne dawały podstawę do tak daleko idących konkluzji. Tryb z art. 21 MK ma charakter wyjątku od ogólnej procedury ustawodawczej i - jako wyjątek - powinien być poddawany interpretacji zważającej. Nie może więc znajdować zastosowania tam, gdzie przepisy konstytucyjne nie przewidziały tego w sposób wyraźny.

Można oczywiście zgłosić zastrzeżenie, że odnośnie do nowelizacji budżetu ogólnych zasad procedury ustawodawczej prowadzi do nadmiernego rozszerzenia prawa inicjatywy ustawodawczej, odpowiednio do art. 15 ust. 1 MK. Dopuszczenie zaś inicjatyw poselskich w odniesieniu do zmian budżetu

groziłoby rozsadzeniem całej gospodarki finansowej Państwa. Tu jednak można odwołać się do art. 53 ust 5 i art. 22 MK, które ustanawiają wyłączność Rządu tak w opracowaniu projektu budżetu, jak i w ponoszeniu odpowiedzialności za jego realizację. Daje to moim zdaniem podstawy do uznania, że w każdym inicjatywa zmian ustawy budżetowej zawsze należy tylko do Rady Ministrów.

Skoro więc możliwa jest konkluzja, że do procedury zmian ustawy budżetowej stosuje się art. 15 i art. 17 MK (a nie - art. 21 MK), to nie podstawą, by odmawiać zastosowania także art. 16 i formułować tezę o niedopuszczalności posługiwania się przez Rząd instytucją trybu pilnego. Wniosek ten jest rezultatem wykładni i nie wynika w sposób wyraźny z pisanego tekstu Małej Konstytucji. Stąd rozstrzygnięcie obecnej sprawy przez Sejm (Prezydium) będzie miało znaczenie istotnego precedensu.

4. O zastosowaniu trybu pilnego decyduje Rada Ministrów (art. 16 ust. 1) i pozostaje to w sferze jej swobodnego uznania, byleby tylko spełniony został warunek "uzasadnionego wypadku".

Prezydium Sejmu nie ma możliwości odmowy przyjęcia projektu jako "pilnego", chyba że dana ustawa nie może być temu trybowi poddawana (wracam tu do przykładu ustawy budżetowej). Nie jest też - moim zdaniem - wykluczona kontrola Prezydium Sejmu nad dochowaniem drugiej przesłanki, tzn. oceny, czy zachodzi "uzasadniony wypadek". Choć należałoby tu pozostawić daleko idącą swobodę oceny Rządowi, to jednak skoro przepisy konstytucyjne formułują tego typu przesłankę materialną, to nie mogą też pozostawiać tych rozstrzygnięć Rady Ministrów bez jakiegokolwiek kontroli. Wydaje się więc, że Prezydium Sejmu może tu stosować art. 56a ust. 2 Regulaminu (w jego powiązaniu z art. 31 ust. 6), także gdy jest zdania, że przesłanka "uzasadnionego wypadku" nie została spełniona (a w każdym razie nie została należycie wykazana).

5. Powstaje jednak pytanie, czy prawidłowość zastosowania trybu pilnego może też zostać zakwestionowana w innych sytuacjach. niesporne jest moim zdaniem, że Trybunał Konstytucyjny może - badając tryb do chodzenia ustawy do skutku - oceniać, czy zastosowanie trybu pilnego było dopuszczalne. W razie stwierdzenia, że tryb pilny zastosowano do projektu, który w takim trybie nie mógł być rozpatrywany, albo że za stosowanie go bez "uzasadnionego wypadku", Trybunał orzeknie, że ustawa jest sprzeczna z Konstytucją.

Prawidłowość zastosowania trybu pilnego może też być przedmiotem oceny przez Prezydenta. Może on na tej podstawie odmówić podpisania ustawy bądź też skierować ją do rozpatrzenia przez TK (art. 18 ust. 3 i 4 MK), ale kto wie, czy nie może też uznać, że skoro dany projekt nie mógł być poddany trybowi pilnemu, to termin 7 dni po prostu Prezydenta nie wiąże. Niewiele można wskazać procedur - poza Trybunałem Stanu - które pozwoliłyby przeciwstawić się takiemu stanowisku Prezydenta, który np. podpisałby ustawę dopiero 30 dnia po jej przekazaniu.

6. Tym silniej podkreśla to precedensową rolę obecnie toczzonego postępowania, bo sposób potraktowania go przez Sejm (Prezydium Sejmu) i - potem - innych uczestników procesu ustawodawczego pozwoli na ostateczne rozstrzygnięcie pytania, czy do procedury zmian ustawy budżetowej należy stosować "ogólny tryb ustawodawczy" z art. 15-17 MK.

6 listopada 1993 r.

PROCEDURA UCHWALANIA BUDŻETU W PROJEKTACH KONSTITUCJI RP

JOANNA MARIA KAROLCZAK

W zestawieniu użyto następujących skrótów:

1) *P* - projekt Prezydenta RP, składający się z dwóch części: ustrojowe, i regulującej prawa i wolności obywatelskie, datowany 6 maja 1994 r. (druk ZN nr 1);

2) *SLD* - projekt złożony przez posłów i senatorów SLD w dniu 5 maja 1994 r. (druk ZN nr 2);

3) *S* - projekt senacki, uchwalony przez Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji, złożony przez członków Zgromadzenia Narodowego 19 marca 1993 r. (druk ZN nr 3);

4) *PSL* - projekt złożony przez posłów i senatorów reprezentujących głównie Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego, koła Poselskie Unii Pracy i Mniejszości Niemieckiej, Partii Rencistów i Emerytów "Nadzieja" oraz posłów niezrzeszonych w dniu 28 kwietnia 1993 r. (druk ZN nr 4);

5) *KPN* - projekt Konfederacji Polski Niepodległej złożony 30 kwietnia 1993 r. (druk ZN nr 5);

6) *UD* - projekt Klubu Parlamentarnego Unii Demokratycznej, złożony przez parlamentarzystów UD 29 kwietnia 1994 r. (druk ZN nr 6);

7) *NSZZ* - projekt obywatelski NSZZ Solidarność, datowany 3 września 1994 r. (druk ZN nr 7).

Ustawa budżetowa jest ustawą określającą dochody i wydatki Państwa, której cechą charakterystyczną jest to, iż jest uchwalana corocznie, co zgodnie stanowią wszystkie projekty: *P art. 41*, *SLD art. 88 ust. 1 i 2*, *S art. 79 ust. 1 (w formie ustawy zwykłej S art. 52 ust. 1 pkt d)*, *PSL art. 81 ust 1 i 2 (ustawa zwykła - art. 52 ust 1 pkt 4)*, *NSZZ art. 71 ust 1*, *KPN art. 88 ust. 2*.

Podmiot przedkładający projekt, termin przedłożenia

Podmiotem przygotowującym projekt ustawy budżetowej jest we

wszystkich projektach Rada Ministrów: *P art. 42 ust. 1, SLD art. 116 ust 2 pkt 4, S. art. 79 ust 2, PSL art. 103 ust. 5, UD art. 109 ust. 2. 5, NSZZ art. 71 ust. 2, KPN art. 89 ust 1.*

Termin przedłożenia budżetu jest określony różnie:

- nie później niż **110 dni** przed początkiem roku budżetowego (*P art 42 ust. 1*);

- nie później niż na **3 miesiące/90 dni** przed początkiem następnego roku budżetowego (*SLD art. 90 ust 1, S art. 79 ust 2*),

- nie później niż na **dwadzieścia dwa miesiące/60 dni** przed początkiem następnego roku budżetowego (*PSL art. 83 ust 1, NSZZ art. 71 ust. 2*),

- w terminie umożliwiającym jej uchwalenie przed rozpoczęciem roku budżetowego (*UD art 64 ust 1*).

Nieco inną konstrukcję przewiduje projekt *KPN (art. 89 ust 1)* gdyż projekt przedstawia się Prezydentowi RP (a nie Sejmowi) nie później niż **60 dni** przed rozpoczęciem roku budżetowego, a Prezydent RP przesyła projekt budżetu Izbie Poselskiej i Senatowi najpóźniej wraz z ich zwołaniem na sesję zimową (*KPN art. 89 ust 2*). Ponadto Prezydent, którego kadencja wygasa w danym roku, choćby się ubiegał o ponowny wybór, nie może skierować projektu budżetu do Izb przed inauguracją nowej kadencji prezydenckiej (*KPN art. 89 ust. 3*).

Dwa projekty przewidują możliwość odstępstw od ustalonych wyżej terminów: w wyjątkowych wypadkach projekt budżetu Państwa Rada Ministrów przedkłada Sejmowi na początku roku budżetowego, ale nie później niż do końca pierwszego kwartału (*SLD art. 90 ust. 2*), lub też w terminie umożliwiającym - w szczególnych wypadkach - uchwalenie przed 1 kwietnia upływającego roku budżetowego (*UD art. 61 ust. 4*).

Cechy projektu

Warunki, jakim powinien odpowiadać projekt budżetu, określa ustawa (*NSZZ art 71 ust 7, o trybie przygotowania projektu budżetu Państwa - P art. 42 ust. 2, PSL art. 83 ust. 2, SLD art. 90 ust. 3 - organiczna*).

Szczególny przepis przewiduje projekt *NSZZ (art. 71 ust 3)*: projekt budżetu Państwa przed przekazaniem do Sejmu powinien być przedstawiony komisji trójstronnej (zgodnie z art. 43 w jej skład wchodzi pracownicy, pracodawcy, Rząd). Opinie stron nie uwzględnione w przedkładanym Sejmowi projekcie budżetu należy przedstawić wraz z projektem.

Terminy

Projekt *SLD* nie podaje szczegółowych terminów poza ogólnym 3-miesięcznym na uchwalenie budżetu od przedłożenia Sejmowi projektu przez rząd. Żadnych szczegółów nie podają projekty *PSL* i *NSZZ*. Pozostałe cztery przewidują następujące procedury:

dla Sejmu: Według projektu prezydenckiego (*P art. 43 ust 1*) Sejm rozpatruje projekt budżetu w ciągu **60 dni** od przedłożenia go przez Radę Ministrów, o 10 dni krótszy termin przewiduje projekt Senatu (*S art. 79 ust 3*), który na rozpatrzenie budżetu pozostawia się obu Izbowi Sejmu¹ łącznie 90 dni od złożenia projektu przez Rząd, przy czym Izbie Poselskiej - **50 dni**. Projekt *UD (art. 64 ust 1)* nie określa w ten sposób terminu, przewidując obowiązek przedłożenia Sejmowi przez Radę Ministrów projektu w terminie umożliwiającym uchwalenie budżetu przed rozpoczęciem roku budżetowego, a nie później niż do 1 kwietnia (jest to sformułowanie tożsame z obecnie obowiązującym art. 21 ust. 1 Małej Konstytucji).

dla Senatu: Senat rozpatruje projekt w ciągu **20 dni** od dnia przekazania go przez Marszałka Sejmu według projektu Prezydenta (*P art. 43 ust 2*). Ponadto, jeżeli Sejm w terminie 60 dni projektu nie uchwalił, Senat rozpatruje projekt budżetu w przedłożeniu rządowym w ciągu kolejnych 35 dni (*P art. 43 ust 5*).

Natomiast zgodnie z projektem Senatu na rozpatrzenie budżetu pozostawia się obu Izbowi Sejmu łącznie 90 dni od złożenia projektu przez Rząd, przy czym Senatowi **30 dni** (*S art. 79 ust. 3*). Według projektu *UD (art. 64 ust 2)* Senat może podjąć uchwałę o przyjęciu lub proponującą poprawki do projektu ustawy budżetowej w ciągu 20 dni od przekazania go Senatowi.

Według dwóch projektów budżet uważa się za przyjęty, jeżeli Senat nie zajmie wobec niego stanowiska w terminie 20 dni (*P art. 43 ust 2*) lub 30 dni (*S art. 79 ust 5*).

dla Sejmu po poprawkach Senatu: Sejm rozpatruje w ciągu 15 dni poprawki przyjęte przez Senat według projektu Prezydenta (*P art. 43 ust 3*), a według projektu Senatu (*S art 79 ust. 3*) na rozpatrzenie budżetu pozostawia się obu Izbowi Sejmu łącznie 90 dni od złożenia projektu przez Rząd, przy

¹ W projekcie Senatu Sejmem nazywa się obie Izby parlamentu, tj. Izbę Poselską i Senat.

czym Izbie Poselskiej na rozpatrzenie zmian wprowadzonych przez Senat - **10 dni**.

Uchwałę Senatu wprowadzającą poprawki w projekcie budżetu uważa się za przyjętą, jeżeli nie zostanie przez Sejm odrzucona według projektu Prezydenta (*P art. 43 ust 4*). Uchwałę Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej większością 11/20 głosów lub jeżeli Izba Poselska nie odrzuci jej większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby swoich członków - zgodnie z projektem Senatu (*S art. 79 ust 4*).

Inny tryb przewiduje projekt *KPN*: uchwały w sprawie przyjęcia projektu budżetu wraz z proponowanymi poprawkami Izby przesyłają Prezydentowi R.P (*art 89 ust. 5*), Prezydent zwołuje sesję budżetową w ciągu 14 dni od chwili otrzymania poprawek (*art. 89 ust. 6*), na pierwszym posiedzeniu sesji budżetowej Sejmu Prezydent RP wygłasza orędzie (*art. 89 ust 7*), komisje sejmowe mogą zażądać od poszczególnych ministrów, aby uzasadnili poszczególne pozycje budżetu (*art. 89 ust. 9*), poprawki do budżetu i całą ustawę budżetową Sejm uchwała zwykłą większością głosów (*art. 89 ust 10*), jeśli ustawa budżetowa nie zostanie uchwalona przed początkiem roku budżetowego, rząd działa w oparciu o preliminarz budżetowy (*art. 89 ust 11*).

Ogłoszenie budżetu

Zgodnie z projektem Prezydenta (*P art. 44*) Prezydent podpisuje i zarządza ogłoszenie budżetu w brzmieniu przyjętym przez:

- 1) uchwałę Sejmu, jeżeli Izby budżet w ustalonych terminach przyjęły, bądź przyjął go tylko Sejm,
- 2) uchwałę Sejmu, jeżeli Senat nie zajął wobec projektu stanowiska w terminie,
- 3) uchwałę Senatu, jeżeli Sejm nie zajął wobec projektu stanowiska w terminie,
- 4) projekt rządowy, jeżeli Izby w oznaczonym terminie uchwał co do projektu budżetu nie podjęły.

Podobnie, choć mniej szczegółowo regulują tę kwestię projekt Senatu (*S art. 79 ust. 6*) - Prezydent podpisuje i zarządza ogłoszenie budżetu: a) w brzmieniu nadanym przez Izby Sejmu, b) w brzmieniu projektu rządowego, jeżeli Izby Sejmu nie uchwalą budżetu w przepisany terminie.

Wg projektu *SLD* (*art. 88 ust. 4*) Prezydent podpisuje budżet i

provisorium w ciągu 7 dni od dnia ich uchwalenia przez Sejm i zarządza ich ogłoszenie w Dzienniku Ustaw RP. Do ustawy budżetowej nie stosuje się postanowień *art. 87 ust. 3* (prawo wystąpienia Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją) ani nie zarządza się ogólnokrajowego referendum (*87 ust. 4 i 5*).

W myśl projektu *KPN (art. 89 ust. 12)* Prezydent RP zarządzi ogłoszenie budżetu natychmiast po uchwaleniu go przez Sejm, ale najpóźniej w ostatnim dniu pierwszego kwartału roku budżetowego w brzmieniu:

- a) nadanym przez Sejm,
- b) uwzględniającym wszystkie poprawki, które Sejm zdążył uchwalić,
- c) ustalonym w projekcie rządowym, jeżeli Sejm budżetu nie uchwalił w przewidzianym terminie.

Prezydent nie może wstrzymać ogłoszenia ustawy o budżecie (*art. 92 ust. 7*).

Projekt *NSZZ* przewiduje w *art. 71 ust. 5*, że uchwaloną przez Sejm ustawę budżetową przekazuje się niezwłocznie do podpisania Prezydentowi. Jeśli Sejm nie dokonał zmian w rządowym projekcie ustawy budżetowej Prezydent nie może odmówić jej podpisania. W takim przypadku wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności ustawy budżetowej z Konstytucją nie wstrzymuje biegu terminu przewidzianego dla podpisania ustawy. W myśl *art 71 ust 6* w razie nie uchwalenia ustawy budżetowej w ciągu trzech miesięcy od dnia wniesienia jej do Sejmu Prezydent ogłasza ustawę budżetową zgodnie z projektem rządowym albo rozwiązuje Sejm.

Projekt *UD* nie przewiduje szczególnego trybu, z czego wynika, że Prezydent ma 30 dni na podpisanie ustawy, przy czym zarówno może zwrócić się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie do Sejmu, jak i do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności z Konstytucją (*art. 65*, zbliżony do treści obecnej *art. 64 Małej Konstytucji*).

Projekt *PSL* dla wszystkich ustaw określa termin podpisania jako "niezwłoczny", dając Prezydentowi prawo wystąpienia w ciągu miesiąca od jej uchwalenia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności z Konstytucją lub w takim samym terminie przekazania Sejmowi do ponownego rozpatrzenia (*art 80*). Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm bezwzględną większością głosów, Prezydent podpisuje ustawę i zarządza niezwłocznie jej ogłoszenie.

Odrzucenie lub nieuchwalenie budżetu

Projekt *Prezydenta* przewiduje możliwość odrzucenia przez Sejm projektu budżetu w terminie 20 dni od otrzymania przedłożenia rządowego (P art. 45 ust. 1), przez Senat - w terminie 10 dni od upływu terminu przewidzianego na przyjęcie projektu budżetu przez Sejm (*P art. 45 ust 2*). Pozostałe projekty nie przewidują takich terminów.

Skutki:

Tylko projekt *Prezydenta* przewiduje, że odrzucenie przez Izby projektu budżetu w całości powoduje realizację dochodów i wydatków publicznych w granicach zeszłorocznego budżetu. Rząd przedkłada niezwłocznie projekt nowego budżetu (*P art. 45 ust 3*). Pozostałe przewidują, że w razie nieuchwalenia budżetu Państwa lub prowizorium budżetowego Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu budżetu (*SLD art. 90 ust. 4, UD art. 64 ust. 4, NSZZ art. 71 ust 4*).

Ponadto 2 projekty: *SLD (art. 90 ust 5)* i *NSZZ (art. 71 ust. 6)* przewidują, że jeżeli budżet Państwa nie zostanie uchwalony w ciągu 3 miesięcy od przedłożenia Sejmowi projektu przez Rząd, Prezydent może, (na wniosek Rady Ministrów - *SLD*), ogłosić ustawę budżetową w brzmieniu projektu rządowego, a projekt *KPN (art. 89 ust. 13)*, że jeśli Sejm złożony mu projekt budżetu w całości odrzuci to Prezydent w ciągu siedmiu dni prześle do Sejmu nowy projekt budżetu lub prowizorium budżetowego.

Prowizorium budżetowe

Istnienie tej instytucji przewidują cztery projekty: w wyjątkowych wypadkach dochody i wydatki Państwa w okresie krótszym niż rok może określać ustawa o prowizorium budżetowym (*SLD art 88 ust 3, NSZZ art 71 ust. 1, P art 47 - albo ustawa o zmianach w ustawie budżetowej*).

Natomiast projekt *KPN (art 88 ust 3-4)* stanowi, że jeśli wskutek okoliczności nadzwyczajnych Sejm lub jego Izby nie mogą się zebrać, preliminarium budżetowe określa dekretem Prezydent RP. Będzie ono przedstawione Sejmowi na najbliższej sesji.

Prawo rozwiązania Sejmu przysługuje Prezydentowi w następujących projektach:

Prezydent może rozwiązać Sejm (także 6 miesięcy przed upływem własnej kadencji i rok po wybraniu Sejmu) jeśli Sejm nie uchwali w terminie

budżetu Państwa (bez kontrasygnaty - art. 65 ust. 1 pkt 1) zarządzeniem Prezydenta wydanym po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu oraz Prezesa Rady Ministrów (*P art 26 ust 1 i 2*).

Prezydent może rozwiązać Izbę Poselską/Sejm przed upływem kadencji, po zasięgnięciu opinii Marszałka Izby Poselskiej/Sejmu i Marszałka Senatu jeżeli Izby nie uchwały w ciągu 90 dni/3 miesięcy ustawy budżetowej [*S art. 82 ust 2. a, UD art. 64. 5 w zw. z 47 ust 3; bez kontrasygnaty (102.2.3)*].

Taką możliwość przewiduje też projekt *NSZZ (art. 71 ust. 6)* - w razie nie uchwalenia ustawy budżetowej w ciągu trzech miesięcy od dnia wniesienia jej do Sejmu Prezydent ogłasza ustawę budżetową zgodnie z projektem rządowym albo rozwiązuje Sejm.

W myśl projektu *KPN (art. 89 ust. 13)* w wypadku odrzucenie przez Sejm złożonego mu projektu budżetu w całości Prezydent ma prawo rozwiązać obie Izby (albo przesłać nowy projekt budżetu).

Poza tymi uregulowaniami niektóre projekty przewidują jeszcze:

Zakaz ustanawiania budżetu dekretem

Trzy projekty stanowią, że ustawowe upoważnienie Prezydenta do wydawania dekretów nie może dotyczyć budżetu Państwa (*P art 49 ust. 1, NSZZ art 68 ust 4*) lub że nie jest dopuszczalne udzielenie Radzie Ministrów w drodze ustawy organicznej pełnomocnictw do wydawania rozporządzeń z mocy ustawy dla uchwalenia lub zmiany budżetu Państwa (*SLD art. 96 ust 1*).

Projekt *KPN (art. 93 ust 3 c)* przewiduje, że dekret nie może dotyczyć budżetu, ale od tej zasady ustanawia wyjątek w *art. 88 ust 5* jeżeli z powodu rozwiązania Izby Poselskiej lub obu Izb budżet nie został przedstawiony i uchwalony - Prezydent dekretem upoważni rząd do pobierania dochodów i czynienia wydatków w granicach zeszłorocznego budżetu aż do czasu uchwalenia prowizorium budżetowego lub budżetu na pierwszej sesji nowego Sejmu.

Zakaz referendum w sprawie budżetu

Trzy projekty nie dopuszczają referendum w sprawie budżetu (*SLD art 95 ust 2, S art 84 ust 2, UD art. 77 ust. 2*).

Opiniowanie budżetu

Dwa projekty przewidują opinie do budżetu: Krajowa Izba Gospodarki i Pracy może zgłaszać opinie do rozpatrywanych przez Sejm projektów ustaw w dziedzinie projektu budżetu Państwa, ale nie przysługuje jej inicjatywa ustawodawcza (*SLD art. 146 ust 2 pkt 6*). Zgodnie z projektem *NSZZ* projekt budżetu Państwa przed przekazaniem do Sejmu powinien być przedstawiony komisji trójstronnej (zgodnie z art. 43 w jej skład wchodzi pracownicy, pracodawcy, rząd). Opinie stron nie uwzględnione w przedkładanym Sejmowi projekcie budżetu należy przedstawić wraz z projektem (*NSZZ art. 71 ust. 3*).

Sesja dla uchwalenia budżetu

Zgodnie z projektem *UD (art. 57 ust. 3)* Prezydent zwołuje sesję jesienną nie później niż 1 października. Zamknięcie sesji może nastąpić nie wcześniej niż po wejściu w życie ustawy budżetowej.

W myśl projektu *KPN (art. 44 ust 2)* sesja zimowa Izby Poselskiej będzie otwarta corocznie najpóźniej w listopadzie i nie może być zamknięta przed upływem 12 tygodni, chyba że projekt budżetu uzyska akceptację w terminie wcześniejszym. Zgodnie z *art. 53 ust. 2* podczas sesji zimowej Senat dokonuje akceptacji projektu rządowej ustawy budżetowej. Po zamknięciu sesji zimowych Izby Poselskiej i Senatu jest zimowa zwyczajna budżetowa sesja Sejmu (*art. 57 ust 2*).

13 grudnia 1994 r.

W SPRAWIE MOŻLIWOŚCI WYDŁUŻENIA TRZYMIESIĘCZNEGO TERMINU PRAC SEJMU NAD BUDŻETEM PAŃSTWA

BEATA SZEPIETOWSKA

I. Rozstrzygnięcie wyżej postawionego problemu wymaga poddania szczegółowej analizie następujących zagadnień:

1. konstytucyjne oznaczenie terminu, w którym Rada Ministrów zobowiązana będzie przedłożyć Sejmowi do rozpatrzenia projekt ustawy budżetowej;

2. konstytucyjne określenie trybu prac nad projektem ustawy budżetowej w parlamencie oraz oznaczenie terminu uchwalenia budżetu przez Sejm;

3. konsekwencje prawne nieuchwalenia ustawy budżetowej, za szczególnym uwzględnieniem prawa Prezydenta do rozwiązania Sejmu.

II. Mając na uwadze szczególne znaczenie ustawy budżetowej dla funkcjonowania Państwa w roku budżetowym, wyrażone *expressis verbis* w art. 20 Małej Konstytucji "Dochody i wydatki Państwa na rok kalendarzowy określa ustawa budżetowa", należy uznać, że ustrojodawca rozstrzygając o obowiązku uchwalenia budżetu nadaje tym normom charakter *ius cogens*.

Oznacza to, że każdy z podmiotów (organów państwa) uczestniczących w procesie legislacyjnym musi je bezwzględnie respektować.

Dlatego, aprobując postulat konkretyzowania przepisów konstytucyjnych określających tryb ustawodawczy właściwy dla uchwalenia ustawy budżetowej, można proponować:

1. konstrukcję wykonania inicjatywy ustawodawczej

a) Wydaje się uzasadnione wskazanie nieprzekraczalnego terminu, w którym Rada Ministrów winna wnieść do Sejmu projekt ustawy budżetowej.

Można go oznaczyć na dzień 31 sierpnia roku poprzedzającego rok budżetowy.

Opcja powyższa, uwzględniając szeroko rozumianą funkcję tworzenia

prawa przez Sejm, umożliwi przystąpienie Izby do prac nad budżetem niezwłocznie po zakończeniu wakacji parlamentarnych (z reguły przypadających w sierpniu).

Data 31 sierpnia musi być traktowana jako termin ostateczny, od którego nie przewiduje się żadnych wyjątków.

b) Jedyne odstępstwo może zaś dotyczyć nie przesłanek formalnych, a merytorycznych.

Chodzi o sytuację przedłożenia przez Radę Ministrów - w szczególnie uzasadnionych wypadkach - projektu prowizorium budżetowego, a nie ustawy budżetowej.

Wniesienie projektu prowizorium budżetowego nie zwalnia Rady Ministrów z obowiązku przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej, który winien wpłynąć w nieprzekraczalnym terminie do dnia 30 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy;

2. konstrukcję trybu prac nad ustawą budżetową w parlamencie

a) Zaproponowany wyżej termin podstawowy wniesienia projektu ustawy budżetowej - 31 sierpnia - oznacza dla parlamentu rozpoczęcie biegu okresu czteromiesięcznego dla uchwalenia budżetu, zgodnie z zasadą, że uchwalenie budżetu winno nastąpić przed rozpoczęciem roku budżetowego (bez wyjątków).

W granicach wyznaczonych okresem czterech miesięcy (31 sierpnia -31 grudnia) można wnosić o ustalenie:

- dla Sejmu 90 dni - od złożenia projektu budżetu przez Radę Ministrów - na rozpatrzenie przez Izbę (uchwalenie budżetu),

- dla Senatu 20 dni - od upływu terminu przewidzianego dla Sejmu (lub terminu wcześniejszego, jeżeli Sejm uchwali budżet przed upływem 90 dni) - na przedłożenie Sejmowi stanowiska Senatu wobec ustawy budżetowej,

- dla Sejmu 10 dni - od upływu terminu przewidzianego dla Senatu (lub terminu wcześniejszego, jeżeli Senat zajmie stanowisko przed upływem 20 dni) - na rozpatrzenie stanowiska Senatu.

Uchwaloną przez Sejm ustawę budżetową przedstawia się Prezydentowi do podpisu, w brzmieniu:

- nadanym po rozpatrzeniu stanowiska Senatu,

- nadanym przez Sejm, jeżeli Senat w ustalonym terminie nie zajął

stanowiska.

Prezydent podpisuje ustawę budżetową w ciągu 20 dni od dnia jej przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw RP.

Prezydent może odmówić podpisania ustawy budżetowej i z umotywowanym wnioskiem przekazać ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia.

Sejm w ciągu 10 dni od dnia przekazania ustawy budżetowej zajmuje stanowisko wobec wniosku Prezydenta.

Po ponownym uchwaleniu ustawy budżetowej przez Sejm większością 2/3 głosów, Prezydent w terminie 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw RP, chyba że wystąpi do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie jej zgodności z Konstytucją (prawo kontroli prewencyjnej ustaw bez zmian).

b) W szczególnie uzasadnionym wypadku - wniesienia przez Radę Ministrów projektu prowizorium budżetowego - zakończenie prac w Sejmie uchwaleniem prowizorium (również w terminie 90 dni) jest równoznaczne z gotowością Izby do rozpoczęcia prac nad projektem ustawy budżetowej, który Rząd musi przedłożyć do dnia 30 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy (zgodnie z propozycją z punktu II. 1b opinii).

Postępowanie z projektem ustawy budżetowej przebiega w oparciu o wyżej ustalone terminy, co oznacza, że uchwalenie budżetu przez Sejm nastąpi przed upływem pierwszego kwartału nowego roku budżetowego.

Należy wyraźnie podkreślić, że postępowanie legislacyjne z projektem ustawy budżetowej (projektem prowizorium budżetowego) wyznaczone przepisami konstytucyjnymi nie powinno ulegać zmianie (skróceniu) przez przepisy Regulaminu Sejmu.

W chwili obecnej, w myśl art. 16 ust. 1 i 2 Małej Konstytucji (*lex specialis* do art. 21) Rada Ministrów może określić wniesiony przez siebie projekt ustawy (a zatem budżetu i prowizorium budżetowego) jako pilny.

Z punktu widzenia realizowania przez Sejm funkcji ustawodawczej (podobnie dla Senatu) uzasadniony staje się postulat, by spod klauzuli pilności wyłączyć projekt ustawy budżetowej (prowizorium budżetowego);

3. konsekwencje prawne nieuchwalenia ustawy budżetowej przez Sejm w aspekcie prawa Prezydenta do rozwiązania Izby (parlamentu)

Przed przystąpieniem do rozważań szczegółowych celowe jest zasygnalizowanie, że termin "nieuchwalenie" ustawy budżetowej obejmuje swym zakresem przedmiotowym zróżnicowane sytuacje faktyczne, które rodzą odmienne skutki prawne.

Przez "nieuchwalenie" ustawy budżetowej należy rozumieć:

a) nieuchwalenie przez Sejm budżetu w konstytucyjnie wyznaczonym terminie (proponowanym w opinii) z powodu faktycznego przekroczenia (niezachowania) rygorów czasowych.

Przypadek ten dotyczy zarówno nieuchwalenia przez Sejm ustawy budżetowej w ciągu 90 dni (od dnia wniesienia projektu), jak i nieuchwalenia budżetu z powodu upływu 10 dni wyznaczonych Sejmowi na rozpatrzenie stanowiska Senatu;

b) nieuchwalenie przez Sejm budżetu z powodu odrzucenia przez Izbę projektu w całości (odrzućenie projektu w I czytaniu); taka możliwość teoretycznie nie odnosi się do głosowania ostatecznego (III czyta nie), gdyż Komisja Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów nie ma prawa wnioskowania (w swoim sprawozdaniu lub wyjątkowo w sprawie zdaniu uzupełniającym) o odrzucenie budżetu w całości;

c) nieuchwalenie budżetu w wyniku przyjęcia weta Prezydenta (budżet nie uzyskał kwalifikowanej większości 2/3 głosów wymaganej dla ponownego uchwalenia), co skutkuje zamknięciem postępowania ustawodawczego wobec budżetu.

Tak sprecyzowane trzy odmienne przesłanki nieuchwalenia ustawy budżetowej winny zatem wywoływać zróżnicowane konsekwencje prawne zarówno względem parlamentu (status Izby), jak i Rady Ministrów w - kontekście wskazania podstawy prawnej dla prowadzenia gospodarki finansowej do czasu uchwalenia budżetu.

Przedstawiona dalej propozycja oparta jest na założeniu, że Państwo nie może pozostawać bez budżetu.

Mając na uwadze powyższe oraz respektując zasadę podziału i równowagi władz (do tego momentu w procesie uchwalania budżetu - z wyraźną uprzywilejowaną władzą ustawodawczą) należy rozważyć:

dla przypadku a:

nieuchwalenie ustawy budżetowej przez Sejm przed rozpoczęciem roku budżetowego (wyjątkowo - przed upływem pierwszego kwartału) -

podpisanie przez Prezydenta ustawy budżetowej w brzmieniu projektu przedłożonego przez Radę Ministrów z równoczesną kompetencją (możliwością) rozwiązania Sejmu (z przesłanki - nieuchwalenie budżetu w konstytucyjnie określonym terminie).

Wypada także zauważyć, iż nieuchwalenie ustawy budżetowej przed rozpoczęciem roku budżetowego (przed upływem pierwszego kwartału) może mieć swoją przyczynę w istnieniu przerwy międzykadencyjnej.

Wówczas uzasadnione byłoby uznanie kompetencji Rady Ministrów do prowadzenia gospodarki finansowej w granicach zeszłorocznego budżetu [bądź też złożonego w terminie (31 sierpnia) projektu nowej ustawy budżetowej; na marginesie - kadencja Prezydium Sejmu biegnie mimo rozwiązaniem Sejmu] do czasu uchwalenia ustawy budżetowej przez Sejm nowej kadencji;

dla przypadku b:

odrzućcia przez Sejm projektu ustawy budżetowej w całości. - Ta sytuacja niejako przenosi swoiście rozumianą "winę" za nieuchwalenie budżetu na Radę Ministrów [Sejm negatywnie ocenia konstrukcję (zatem i koncepcję) dochodów i wydatków państwa proponowaną przez Rząd].

Stąd, nieuchwalenie ustawy budżetowej przed rozpoczęciem roku budżetowego nie uzasadnia możliwości rozwiązania Sejmu przez Prezydenta.

Należałoby natomiast zobligować Radę Ministrów do przedłożenia w krótkim np. siedmiodniowym terminie (od dnia odrzucenia pierwszego projektu) projektu ustawy budżetowej, który przygotuje po rozważeniu zmian postulowanych przez komisje (posłów). Do czasu uchwalenia ustawy budżetowej rząd prowadziłby gospodarkę w oparciu o podstawy określone jak w punkcie a;

dla przypadku c:

nieuchwalenia ustawy budżetowej z powodu zamknięcia postępowania

ustawodawczego dla budżetu. - I w tej sytuacji Prezydent nie może rozwiązać Sejmu, bowiem Izba uchwaliła ustawę budżetową w konstytucyjnie określonym terminie (przed rozpoczęciem roku budżetowego lub wyjątkowo - przed upływem pierwszego kwartału).

Jednocześnie Państwo pozostaje bez budżetu.

Stąd, wypada sugerować działanie Rady Ministrów określone w punkcie b, z tym, że nowy projekt powinien uwzględniać stanowisko Prezydenta; (prowadzenie gospodarki finansowej, jak w punkcie a).

15 kwietnia 1994 r.

KALENDARZ PROCESU TWORZENIA BUDŻETU PAŃSTWA W WYBRANYCH KRAJACH

WŁADYSŁAW BOGDAN SZTYBER

1. Uwagi ogólne

Rok budżetowy trwa dwanaście miesięcy. Nie we wszystkich krajach jego początek i koniec wypada w tym samym okresie. W większości badanych krajów rok budżetowy pokrywa się z rokiem kalendarzowym. W niektórych krajach rok budżetowy nie jest zbieżny z rokiem kalendarzowym. Wśród porównywanych krajów taka niezbieżność występuje w Japonii, w Kanadzie, w Szwecji, w Wielkiej Brytanii oraz w USA. W trzech krajach, mianowicie: w Japonii, w Kanadzie oraz w Wielkiej Brytanii rok budżetowy rozpoczyna się 1 kwietnia, natomiast w Szwecji 1 lipca, a w USA 1 października.

Typowymi uczestnikami tworzenia budżetu są: rząd oraz parlament, rząd przygotowuje projekt budżetu, natomiast parlament uchwała budżet. Rolę rządu i parlamentu, ewentualnie innych jeszcze organów w procesie powstawania budżetu uregulowane są w systemach budżetowych poszczególnych krajów.

Typowy kalendarz procesu tworzenia budżetu obejmuje okres przygotowania projektu budżetu przez rząd oraz okres dyskusji, nad projektem budżetu w parlamencie, wprowadzania ewentualnych poprawek do projektu budżetu i uchwalenia budżetu.

Czas trwania kalendarza procesu tworzenia budżetu jest znacznie zróżnicowany w poszczególnych krajach.

Proces tworzenia budżetu rozpoczyna się zwykle od określenia polityki finansowej oraz wytycznych do opracowania budżetu dla jednostek budżetowych. Decydują o nich, w zależności od kraju minister finansów, premier, rząd, lub prezydent (USA).

Od określenia polityki finansowej i ogłoszenia wytycznych do opracowania projektu budżetu oraz przekazania go parlamentowi upływa w poszczególnych krajach na ogół nie mniej niż sześć miesięcy. W tym okresie ministrowie przygotowują resortowe projekty budżetów częściowych, które

przekazują ministerstwu odpowiedzialnemu za opracowanie projektu budżetu państwa (z reguły jest nim ministerstwo finansów).

Następnie ministerstwo finansów analizuje resortowe projekty budżetów oraz negocjuje je z odpowiednimi ministerstwami.

W przypadku braku uzgodnienia stanowisk między ministerstwem finansów a innym ministerstwem w sprawie odcinkowego projektu budżetu - decyduje na ogół gabinet.

Ostateczny projekt budżetu państwa przyjmuje z reguły gabinet i przedkłada go parlamentowi na kilka miesięcy przed początkiem roku budżetowego. Najczęściej parlament otrzymuje projekt budżetu państwa na trzy i więcej miesięcy przed początkiem roku budżetowego. W tym okresie trwają w parlamencie prace nad przedłożonym przez rząd projektem budżetu państwa. Na ogół wnoszone są do niego poprawki i przeprowadza się głosowania.

11 maja 1994 r.

ANEKS
SCHEMAT KALENDARZA PROCESU TWORZENIA BUDŻETU
PAŃSTWA W WYBRANYCH KRAJACH

Oznaczenia przyjęte w kalendarzach:

Rok t - jest rokiem budżetowym.

Rok t-1 - jest rokiem poprzedzającym rok budżetowy.

Rok t-2 - jest to rok kalendarzowy poprzedzający o dwa lata rok budżetowy.

Liczby przed nazwami miesięcy oznaczają liczbę miesięcy pozostających do początku roku budżetowego.

Miesiące podane w nawiasach oznaczają przedział czasu, w którym odbywają się (opisane z prawej strony kalendarza) prace nad budżetem.

Kalendarz budżetowy w Belgii

Miesiące przed początkiem roku budżetowego RB (t-1)	Fazy cyklu budżetowego
RB (t-1) 11-10 (luty - marzec)	Przygotowanie wytycznych i norm budżetowych przez ministrów Budżetu i Finansów, które po przyjęciu ich przez Radę Ministrów (Gabinet) przekazuje się ministrom "wydatkowym" odpowiedzialnym za funkcjonowanie określonych sfer działalności państwa.
9-8 (kwiecień - maj)	Opracowanie przez ministrów "wydatkowych" szacunków odcinkowych projektów budżetu, przy założeniu niezmienionej polityki; sprawdzenie tych szacunków przez Inspektorat Finansowy.
7-6 (czerwiec- lipiec)	Dyskusja Ministra Budżetu z ministrami "wydatkowymi", ewentualna debata Rady Ministrów w kwestiach spornych i podjęcie przez nią decyzji; kalkulacja zmian i wprowadzenie ich do projektu budżetu.
4 (koniec września)	Przyjęcie projektu ustawy budżetowej przez Radę Ministrów i przekazanie jej wraz z dokumentacją budżetową do Parlamentu.
3-0 (październik -początek roku budżetowego t) RB(t)	Debata budżetowa w Parlamencie i podjęcie decyzji
0 (1 styczeń)	Początek roku budżetowego (t)

Kalendarz budżetowy w Danii

Miesiące przed początkiem roku budżetowego RB (t)	Fazy cyklu budżetowego
Rok t-2 13 (grudzień)	Rząd (Gabinet) decyduje dokładnie o celach wydatków państwowych i informuje o nich w Parlamencie.
Rok t-1 13-11 (grudzień-luty)	Ministerstwo Finansów przygotowuje oraz negocjuje propozycje limitów wydatków dla ministerstw oraz wytyczne budżetowe.
11 (koniec lutego)	Gabinet określa limity wydatków dla ministerstw.
10-9 (marzec-kwiecień)	Ministerstwa przygotowują projekty budżetów oraz przekazują je Ministerstwu Finansów na początku maja.
8-7 (maj-czerwiec)	Ministerstwo Finansów poddaje dokładnemu badaniu projekty budżetów i podejmowane są decyzje o eliminacji nadwyżek wydatków.
5 (sierpień)	Projekt ustawy budżetowej wraz z odpowiednimi dokumentami przekazuje się Parlamentowi.
4-1 (wrzesień-grudzień)	Przed końcowym głosowaniem w połowie grudnia w Parlamencie, projekt ustawy budżetowej jest przedmiotem dyskusji oraz zgłaszane są do niego poprawki.
Rok t 0 (1 styczeń)	Początek roku budżetowego (t)

Kalendarz budżetowy w Finlandii

Miesiące przed początkiem roku budżetowego RB (t)	Fazy cyklu budżetowego
Rok t-2	
13 (grudzień)	Ministerstwa przedstawiają średniookresowe plany wydatków Ministerstwu Finansów.
Rok t-1	
12-10 (styczeń-marzec)	Ministerstwo Finansów przygotowuje własny punkt widzenia o średniookresowych planach ministerstw, określa pułapy i wytyczne do opracowania budżetu na następny rok.
10 (marzec)	Ministerstwo Finansów informuje ministerstwa o jego (nieformalnych) pułapach i wytycznych.
9 (koniec kwietnia)	Ministrowie przesyłają Ministerstwu Finansów propozycje budżetowe.
9-8 (kwiecień-maj)	Gabinet określa wytyczne polityki makroekonomicznej i finansowej oraz przedstawia Parlamentowi oświadczenie o jego polityce ekonomicznej.
8-5 (maj-sierpień)	Ministerstwo Finansów bada propozycje budżetowe ministerstw oraz prowadzi z nimi dwustronne negocjacje.
5 (koniec sierpnia)	Gabinet kończy prace nad projektem budżetu na tzw. Konferencji Budżetowej.
4 (środek września)	Projekt Ustawy Budżetowej przekazuje się do Parlamentu.
4-0 (wrzesień -1 styczeń)	Parlament dyskutuje nad projektem budżetu i decyduje o nim,
1-0 (grudzień)	Prezydent zatwierdza budżet.
Rok t	
0 (1 styczeń)	Początek roku budżetowego (t)

Kalendarz budżetowy we Francji

Miesiące przed początkiem roku budżetowego RB (t)	Fazy cyklu budżetowego
Rok t-1	
12-11 (styczeń-luty)	Dyrekcja Budżetu opracowuje koncepcje budżetu na podstawie założeń ekonomicznych.
12-10 (styczeń-marzec)	Minister Gospodarki, Finansów i Prywatyzacji, Wiceminister Budżetu oraz Premier dyskutują, a następnie wyznaczają kierunki polityki budżetowej; przekazanie ministrom kierunków polityki budżetowej oraz instrukcji do opracowania projektów budżetu.
9-7 (kwiecień-czerwiec)	Negocjacje Dyrekcji Budżetu z ministerstwami Premier przesyła ministerstwu limity wydatków.
6 (lipiec)	Drugi etap negocjacji Dyrekcji Budżetu z ministerstwami na temat ograniczeń wydatków oraz doskonalenia limitów.
5-4 (sierpień-wrzesień)	Określenie polityki podatkowej i ostateczne przygotowanie projektu budżetu.
3 (pierwszy wtorek października)	Przekazanie Zgromadzeniu Narodowemu dokumentacji budżetowej.
Rok t	
0 (1 styczeń)	Początek roku budżetowego (t)

Kalendarz budżetowy w Hiszpanii

Miesiące przed początkiem roku budżetowego RB (t)	Fazy cyklu budżetowego
Rok t-1	
10 (marzec)	Generalna Dyrekcja Budżetu wchodząca w skład Ministerstwa Gospodarki i Finansów wydaje techniczne wytyczne dotyczące przygotowania budżetu.
9 (kwiecień)	Rząd zatwierdza cele wydatków bieżących i kapitałowych przyszłego budżetu na podstawie ekonomicznych prognoz i budżetowych projekcji.
8 (maj)	Władze naczelne, takie jak: Parlament (Cortes), ministerstwa przedstawiają Ministerstwu Gospodarki i Finansów szacunkowe projekty dochodów i wydatków.
4 (wrzesień)	Ministerstwo Gospodarki i Finansów na podstawie własnych szacunków przewidywanego przebiegu aktywności gospodarczej w następnym roku przygotowuje projekt Ustawy o Budżecie Państwa oraz przedstawia go Gabinetowi.
3 (październik)	Gabinet aprobuje projekt Ustawy Budżecie Państwa i przekazuje go Parlamentowi co najmniej na trzy miesiące przed zakończeniem poprzedniego roku budżetowego. W Parlamencie toczy się dyskusja nad projektem Ustawy o Budżecie Państwa. Parlament może wprowadzać zmiany do projektu budżetu. Głosowanie odbywa się nad poszczególnymi Sekcjami (Resortami).
0 (1 styczeń)	Początek roku budżetowego (t)

Kalendarz budżetowy Holandii

Miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego RB(t)	Fazy cyklu budżetowego
Rok t-2	
13-11 (grudzień-luty)	<p>Ministerstwo Finansów (MF):</p> <ul style="list-style-type: none"> -aktualizuje Wieloletnie Szacunki wydatków i niepodatkowych dochodów budżetowych, -porządkuje wnioski z dyskusji z okresu t-2, -selekcjonuje propozycje ograniczeń (cięć) wydatków, -przygotowuje własny zarys projektu budżetu (framework letter).
Rok t-1	
11-10 (luty-marzec)	Gabinet na podstawie zarysu projektu budżetu MF decyduje o rozmiarach budżetu, o podziale ograniczeń (cięć) oraz ustosunkowuje się do ewentualnych nowych inicjatyw w zakresie polityki finansowej MF.
10-9 (marzec-15 kwiecień)	Ministrowie przygotowują projekty budżetów i przekazują je MF przed 15 kwietnia.
9-7 (kwiecień-czerwiec)	MF prowadzi negocjacje z ministerstwami.
7-6 (koniec czerwca- lipiec)	Gabinet na podstawie makroekonomicznych prognoz decyduje o wydatkach oraz w kwestiach nierozwiązanych w projekcie MF.
5 (sierpień)	Gabinet decyduje o pozostałych kwestiach budżetowych, np. o podatkach, składkach ubezpieczenia społecznego, o wpływie na redystrybucję siły nabywczej itd. na podstawie sierpniowego projektu budżetu przedłożonego przez MF.
4 (trzeci czwartek września)	Przekazanie projektu budżetu z odpowiednimi dokumentami Parlamentowi.
3 (październik)	Druga Izba Parlamentu (Senat jest Pierwszą Izbą) przeprowadza dyskusję nad kierunkami polityki ogólnej, gospodarczej i finansowej.
2 (listopad-luty)	Obydwie Izby Parlamentu dyskutują i decydują o każdym "rozdziale budżetowym".
Rok t	
0 (1 styczeń)	Początek roku budżetowego (t)

Kalendarz budżetowy w Japonii

Miesiące przed początkiem roku budżetowego RB (t)	Fazy cyklu budżetowego
Rok t-1	
12-11 (kwiecień-maj)	Ministerstwa (i agencje) przygotowują raporty dotyczące następnego roku budżetowego.
10-9 (czerwiec-lipiec)	Gabinet dyskutuje i aprobuje wytyczne polityki budżetowej przygotowane przez Ministerstwo Finansów.
8 (sierpień)	Ministerstwa przekazują własne potrzeby budżetowe, szacunki dochodów i wydatków Ministerstwu Finansów. Ministerstwa równocześnie zgłaszają zapotrzebowanie na fundusze do corocznie tworzonego Programu Inwestycji Finansowych i Pożyczek (PJFP nie jest częścią budżetu, ale jest częściowo z niego finansowany i podlega aprobacie Parlamentu).
7-4 (wrzesień-grudzień)	Ministerstwo Finansów negocjuje z ministerstwami i agencjami potrzeby budżetowe, łącznie z potrzebami na fundusze PJFP.
4 (grudzień)	Gabinet decyduje o szacunkach budżetowych oraz o PJFP, biorąc również pod uwagę przewidywane wyniki makroekonomiczne w przyszłym roku budżetowym.
Rok t	
3 (późny okres stycznia)	Gabinet przekazuje Parlamentowi dokumentację projektu budżetu. Ministerstwo Finansów prezentuje projekt budżetu w obydwu izbach Parlamentu.
1-0 (marzec-kwiecień)	Parlament dyskutuje projekt budżetu a następnie go uchwala. W przypadku wydatków kontynuowanych w następnych latach Parlament uchwala je na odpowiedni okres. Wydatki kontynuowane z poprzednich okresów nie są ponownie uchwalane.
0 (1 kwiecień)	Początek roku budżetowego

Kalendarz budżetowy w Kanadzie

Miesiące przed początkiem roku budżetowego (RB (t/t+1))	Fazy cyklu budżetowego
Rok t-1	Resorty sporządzają w Wieloletnich (trzyletnich) Planach Operacyjnych (WPO) zestaw potrzeb i przedstawiają je Urzędowi Skarbu Państwa (USP) do 31 marca.
12-10 (kwiecień-czerwiec)	Urząd Skarbu Państwa analizuje WPO, negocjuje zadania i niezbędne środki na ich realizację, aprobuje skorygowane "poziomy środki" (Reference Levels).
9-6 (lipiec-październik)	Minister Finansów przygotowuje zalecenia w zakresie planu finansowego i alokacji środków, które są przedmiotem rozważań i ustaleń przez Rządowy Komitet Priorytetów i Planowania. Resorty przygotowują korektę do WPO oraz "najważniejsze szacunki" (Main Estimates), a następnie przedstawiają je Urzędowi Skarbu Państwa.
5-4 (listopad-grudzień)	Urząd Skarbu Państwa aprobuje skorygowane "rozmiary środków" WPO oraz szczegółowe budżety resortowe "najważniejszych szacunków".
Rok t	
3-2 (styczeń-luty)	Minister Finansów przedkłada budżet Parlamentowi (Dzień-Budżetowy).
2 (luty)	Prezydent Urzędu Skarbu Państwa przedstawia szczegółowy plan wydatków (Main Estimates) w Parlamencie.
1 (marzec)	Parlament głosuje preliminarz budżetowy (Interim Supply)
0 (1 kwiecień)	Początek roku budżetowego (t/t+1)
+3 (pod koniec czerwca)	Parlament głosuje nad budżetem

Kalendarz budżetowy Norwegii

Miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego RB(t)	Fazy cyklu budżetowego
Rok t-1	
12 (styczeń)	Gabinet określa wytyczne do opracowania budżetu oraz wstępne limity wydatków dla ministerstw.
11-9 (luty-kwiecień)	Ministrowie przygotowują projekty budżetu, uwzględniając również propozycje przekraczające limity ich wydatków uporządkowane zgodnie z ich priorytetem.
8 (maj)	Gabinet wstępnie dyskutuje o podatkach i pożyczkach oraz określa (koryguje) wytyczne).
7-5 (czerwiec-sierpień)	Minister Finansów dokładnie bada projekty budżetów ministerstw oraz prowadzi z nimi negocjacje. Jeśli nie dochodzi do uzgodnień między nimi - decyzje podejmuje Gabinet.
5 (sierpień)	W Gabinetecie prowadzi się ostateczne dyskusje o polityce ekonomicznej oraz o polityce wydatków w następnym roku.
3 (październik)	Gabinet przekazuje Parlamentowi propozycje budżetowe.
1 (grudzień)	Parlament prowadzi ostateczną debatę nad propozycjami budżetu oraz wnosi do nich poprawki. Na podstawie tych poprawek Ministerstwo Finansów koryguje propozycje budżetowe, przygotowując Ostateczny Projekt Budżetu. W środku grudnia odbywa się ostateczne głosowanie nad Projektem Budżetu w Parlamencie.
Rok t	
0 (1 styczeń)	Początek roku budżetowego

Kalendarz budżetowy w Portugalii

Miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego RB (t)	Fazy cyklu budżetowego
Rok t-1	
9 (kwiecień)	Ministrowie przedstawiają zapotrzebowanie na środki inwestycyjne Ministerstwu Finansów (MF) oraz Ministrowi Planu i Rozwoju Regionalnego (MPRR), które jest dokładnie badane przez Departament Planowania Centralnego (DPC).
7 (czerwiec)	Gabinet określa limity inwestycyjne dla każdego ministerstwa. Ministerstwa przygotowują propozycje bieżących wydatków i dochodów budżetowych i przedstawiają je MF oraz MPRR.
6-5 (lipiec-sierpień)	Dyrekcja Budżetu MF analizuje propozycje budżetowe ministerstw, negocjuje je z nimi oraz przekazuje Sekretarzowi Stanu ds. Budżetu, który je zatwierdza.
4 (pod koniec września)	Departament Planowania Centralnego przesyła szacunki oraz inne informacje dotyczące inwestycji Dyrekcji Generalnej Rachunków Publicznych (DGRP) Ministerstwa Finansów.
4-3(wrzesień-październik)	Rząd przygotowuje dokumentację budżetową.
3 (15 października)	Rząd przekazuje Parlamentowi projekt budżetu wraz z odpowiednią dokumentacją.
3-1 (15 październik 15 grudzień)	Parlament dyskutuje nad projektem budżetu i uchwała Ustawę o Planie i o Budżecie Państwa oraz upoważnia rząd do zaciągania pożyczek do wysokości określonej w procentach produktu krajowego brutto.
Rok t	
0 (1 styczeń)	Początek roku budżetowego (t)

Kalendarz budżetowy w RFN

Miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego RB (t)	Fazy cyklu budżetowego
Rok t-2 13 (grudzień)	Ministerstwo Finansów (MF) przesyła ministerstwom federalnym szczegółowe instrukcje w zakresie przygotowania budżetu oraz dostosowania średniokresowego planu finansowego.
Rok t-1 11-10 (luty-marzec)	Federalne ministerstwa przedstawiają swoje projekty budżetu oraz planu finansowego Ministerstwu Finansów.
11-7 (luty-czerwiec)	Ministerstwo Finansów prowadzi negocjacje z poszczególnymi ministerstwami.
7-6 (czerwiec-lipiec)	Gabinet podejmuje ostateczną decyzję w sprawie projektu budżetu oraz Federalnego Planu Finansowego.
5 (sierpień)	Przekazanie Parlamentowi projektu budżetu oraz planu finansowego.
4 (wrzesień)	Minister Finansów przedstawia projekt budżetu w Parlamencie w czasie pierwszego czytania.
2-1 (listopad-grudzień) 1 (grudzień)	Końcowe czytanie i głosowanie nad budżetem. Podpisanie Ustawy Budżetowej przez Prezydenta i jej publikacja.
Rok t 0 (1 styczeń)	Początek roku budżetowego (t)

Kalendarz budżetowy w Szwecji

Miesiące przed początkiem roku budżetowego RB (t/t + 1)	Fazy cyklu budżetowego
Rok t-1	
17 (luty)	Rząd przesyła dyrektywy sporządzone, przez Ministra Finansów agencjom państwowym, które są ujmowane w budżecie.
14 (maj)	Rząd prezentuje Parlamentowi swoją politykę, ekonomiczną i budżetową w wieloletnich (czteroletnich) projekcjach dochodów i wydatków, które stanowią podstawę dla sformułowania polityki budżetowej w roku przyszłym. Parlament dyskutuje przedstawione przez rząd wytyczne polityki.
11 (sierpień)	Agencje państwowe prezentują projekty budżetów odpowiednim ministerstwom i Ministrowi Finansów.
9-7 (październik-grudzień)	Okres negocjacji między ministerstwami a Ministrem Finansów.
Rok t	
6 (styczeń)	Prezentacja projektu Ustawy Budżetowej w Parlamencie.
6-4 (styczeń-marzec)	Rząd przedstawia Parlamentowi poprawki do projektu Ustawy Budżetowej, wynikające z negocjacji między ministerstwami a Ministerstwem Finansów.
3 (kwiecień)	Rząd przedstawia Parlamentowi skorygowany projekt Ustawy Budżetowej.
2-1 (maj-czerwiec)	Dyskusja nad projektem Ustawy Budżetowej w Parlamencie, który może go zmienić w obydwu kierunkach
0 (1 lipca)	Początek roku budżetowego RB (t/t+1)

Kalendarz budżetowy Wielkiej Brytanii

Miesiące przed początkiem roku budżetowego RB (t/t + 1)	Fazy cyklu budżetowego
Rok t-1	
12-11 (kwiecień-maj)	Ministrowie przygotowują informacje o wydatkach publicznych w następnych trzech latach budżetowych oraz propozycje zmian priorytetów
9 (lipca)	Na podstawie propozycji Sekretarza Skarbu Gabinet przyjmuje globalne wielkości planowania. Po ich ustaleniu Sekretarz Skarbu przekazuje każdemu Ministrowi propozycje dla jego resortu.
7-6 (wczesna jesień)	Negocjacje dwustronne, a w przypadku potrzeby również wielostronne negocjacje między ministerstwami.
6-5 (październik-listopad)	Rząd przygotowuje Jesienne Oświadczenie zawierające m.in. plan wydatków publicznych na następne trzy lata
RB(t)	
3 (wczesny Nowy Rok)	Publikacja Białej Księgi zawierającej szczegółowy Plan Wydatków Publicznych.
3-2 (styczeń-luty)	Opracowanie szczegółowych projektów wydatków resortowych w następnym roku budżetowym, które będą przedmiotem głosowania w Parlamencie.
1 (połowa marca)	Dzień Budżetowy. Opublikowanie Planu Wydatków i przekazanie ich Parlamentowi wraz z propozycjami podatkowymi oraz projekcją średniookresowej Strategii Finansowej
0 (1 kwiecień)	Początek roku budżetowego (t/t+1)
+ 4 (koniec lipca)	Zakończenie procesów legislacyjnych w zakresie opodatkowania oraz wydatków

Kalendarz budżetowy we Włoszech

Miesiące przed początkiem roku budżetowego RB (t/t + 1)	Fazy cyklu budżetowego
Rok t-1	
11 (luty)	Ministerstwo Skarbu wydaje techniczne wytyczne do opracowania projektu budżetu
9-8 (kwiecień-maj)	Ministerstwa przekazują swoje projekty budżetu do Ministerstwa Skarbu. Ministerstwo Skarbu prowadzi negocjacje z każdym ministerstwem
6 (lipiec)	Ministerstwo Skarbu oraz Ministerstwo Planowania Gospodarczego przekazują wytyczne polityki budżetowej do Komitetu Planowania Gospodarczego, na czele którego stoi Premier oraz do władz regionalnych
6-4 (lipiec-wrzesień)	Komitet Planowania Gospodarczego weryfikuje i aprobuje budżetowe wytyczne oraz aprobuje Raport Programowy
4 (wrzesień)	Gabinet przyjmuje projekt budżetu i przekazuje Parlamentowi dokumentację budżetową. Po dyskusjach, wprowadzeniu ewentualnych poprawek Parlament przyjmuje trzy rodzaje postanowień: Ustawę Finansową, Ustawę Budżetową oraz budżet wieloletni (trzyletni). Ustawa Finansowa uchwalana jest przed Ustawą Budżetową. Określa ona ramy debaty parlamentarnej przy uchwalaniu Ustawy Budżetowej.
0 (1 stycznia)	Początek roku budżetowego (t)

Kalendarz budżetowy w USA

Miesiące przed początkiem roku budżetowego RB(t)	Fazy cyklu budżetowego
Rok t-2	
W przybliżeniu 18 (wiosna)	Biuro Zarządzania i Budżetu (BZB) przygotowuje projekcję budżetową na okres pięcioletni RB (t) do RB(t+4).
16 (czerwiec)	Prezydent określa wytyczne ogólnego budżetu oraz polityki finansowej na następujące okresy: RB(t), RB(t+1) do RB(t+4).
13-10 (wrzesień - grudzień)	Resorty branżowe na podstawie wytycznych Prezydenta opracowują własne budżety na analogiczne okresy.
Rok t-1	
9 (pierwszy poniedziałek po 3 stycznia)	Przekazanie Kongresowi Budżetu Prezydenta.
8 (15 lutego)	Biuro Budżetowe Kongresu przekazuje budżet komisjom.
8 (25 lutego)	Komisje przekazują swoje uwagi i oceny budżetu Komisji Budżetowej Senatu i Komisji Budżetowej Izby Reprezentantów.
6 (1 kwietnia)	Senacka Komisja Budżetowa ogłasza konkurencyjną uchwałę budżetową.
6 (15 kwietnia)	Kongres kończy akcję konkurencyjnej uchwały budżetowej.
5 (15 maja)	Debata w Izbie Reprezentantów nad łącznymi ustawami upoważnieniowymi.
4 (10 czerwca)	Komitet Upoważnień Izby Reprezentantów przedstawia ostatnią ustawę o rocznym upoważnieniu.
4 (15 czerwca)	Kongres kończy akcję uzgodnień legislacyjnych.
4 (30 czerwca)	Izba Reprezentantów kończy akcję rocznych ustaw upoważnieniowych.
0 (1 października)	Początek roku budżetowego (t).

**ZAKRES KOMPETENCJI PARLAMENTU I RZĄDU WOBEC
FINANSÓW PAŃSTWA (BUDŻET, FUNDUSZE CELOWE,
AGENCJE) NA PODSTAWIE UNORMOWAŃ
KONSTITUCYJNYCH W WYBRANYCH PAŃSTWACH²**

BEATA SZEPIETOWSKA

1) Relatywnie najbliższy rozwiązaniom polskim jest **niemiecki system budżetowy**.

Struktura ustawy budżetowej jest niemal taka sama, składa się na nią część ogólna (całkowite wydatki, limit gwarancji kredytowych udzielanych przez państwo, górna granica deficytu budżetowego) oraz plan szczegółowy (granice wydatków państwa w rozbiciu na pozycje, w tym obsługa długu, rezerwa budżetowa i prognoza dochodów).

Podstawę konstrukcji budżetu stanowi pięcioletni plan finansowy państwa, którego istnienie przewiduje art. 109 ust. 3 Konstytucji. Plan ten określa prognozy dochodów i wydatków, kierunki polityki finansowej państwa wyrażone ilościowo oraz rządowe projekty inwestycyjne.

Plan jest corocznie aktualizowany w trakcie prac nad projektem budżetu, co zapewnia spójność obu dokumentów. Obejmuje on rok bieżący, nadchodzący rok budżetowy oraz następujące po nim 3 lata.

Plan finansowy jest corocznie przedmiotem debaty parlamentarnej, nie podlega jednak uchwaleniu przez parlament (nie jest ustawą).

Wysokość deficytu budżetowego jest w Niemczech pośrednio ograniczona przez Konstytucję. Zgodnie z art. 110 ust. 2 wpływy i wydatki budżetowe muszą się równoważyć. W zasadzie zatem deficyt budżetowy nie powinien wystąpić.

Ustawa Zasadnicza przewiduje jednak wyjątki od tej zasady. Rząd może zaciągać kredyty celem sfinansowania następujących wydatków budżetowych:

- a) wydatków na cele dochodowe (inwestycji - zgodnie z art. 115 Konstytucji)
- b) wydatków obligatoryjnych, jeśli budżet nie został uchwalony przed

² Opracowano przy wykorzystaniu publikacji Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych: *Metody opracowania budżetu państwa*, Warszawa 1993.

rozpoczęciem roku budżetowego (art. 111 Konstytucji - zaciągnięcie przez rząd kredytu do wysokości 1/4 globalnej sumy budżetu roku ubiegłego)

c) wydatków niezbędnych dla zachowania równowagi gospodarczej, tj. dla zrealizowania programu antyrecesyjnego (art. 109 ust. 2 Konstytucji).

Konstytucyjne etapy konstrukcji budżetu

Po zakończeniu negocjacji budżetowych (rozpoczynają się na 10 miesięcy przed wejściem w życie ustawy i trwają 4 miesiące) Ministerstwo Finansów przygotowuje ostateczny projekt budżetu.

Projekt ten wraz z projektem planu finansowego przedstawiany jest do zatwierdzenia rządowi, który na 5 miesięcy przed rozpoczęciem roku budżetowego podejmuje ostateczne decyzje.

Projekt budżetu musi być przekazany parlamentowi w sierpniu. Jego pierwsze czytanie, podczas którego projekt zostaje przedstawiony przez Ministra Finansów, odbywa się we wrześniu.

W Niemczech istnieje szereg ograniczeń kompetencji parlamentu względem projektu ustawy budżetowej.

Tylko rząd posiada w tej dziedzinie inicjatywę ustawodawczą.

Parlament może wprowadzać do rządowego projektu ustawy budżetowej poprawki, ale zgodnie z art. 113 Konstytucji poprawki zwiększające wydatki wymagają zgody rządu. Rząd może też zażądać ponownego głosowania poprawki w ciągu 4 tygodni od jej uchwalenia przez parlament.

Duża szczegółowość prawnie wiążących zapisów ustawy budżetowej w znacznym stopniu ogranicza swobodę decyzyjną władzy wykonawczej na etapie wykonania. Jednakże na mocy art. 112 Konstytucji, Minister Finansów upoważniony jest do przekraczania wysokości uchwalonych kredytów budżetowych w uzasadnionych wypadkach, o czym obowiązany jest powiadomić parlament. Dopuszczalne jest także w niektórych sytuacjach przenoszenie kredytów budżetowych między pozycjami oraz ich przeniesienie na przyszły rok budżetowy.

2) **We francuskim systemie budżetowym** istnieje wyraźne rozróżnienie między pojęciami budżetu państwa i ustawy finansowej.

Bużdet jako plan dochodów i wydatków państwa uchwalany jest jako część ustawy finansowej, która określa także zmiany podatkowe i inne aspekty polityki finansowej państwa. W przybliżeniu można stwierdzić, że

francuska ustawa finansowa odpowiada ustawie budżetowej i ustawom "okołobudżetowym" - w Polsce.

Podstawą konstrukcji budżetu we Francji jest średnioterminowy (obecnie pięcioletni) plan narodowy. Plan ten uchwała parlament; jest on prawnie wiążący dla programów uznanych za priorytetowe. Plan narodowy jest planem ekonomicznym, określa przede wszystkim politykę inwestycyjną państwa, tzn. przewidywane inwestycje publiczne oraz formy "zachęt" dla inwestorów prywatnych. W tej zatem dziedzinie jego wpływ na projekt budżetu jest szczególnie istotny.

Obok planu narodowego podstawę prac nad budżetem na nadchodzący rok budżetowy stanowi budżet o dwa lata wcześniejszy. Ten budżet jest już bowiem w chwili przygotowywania projektu zamknięty i znane są wyniki jego wykonania.

Budżet francuski jest planem kasowym. Poszczególne ministerstwa posiadają odrębne rachunki bankowe, ich obsługa jest jednak skupiona w rękach Generalnego Skarbnika Skarbu Państwa, podlegającego Ministrowi Finansów.

Kredyty budżetowe uchwalane przez parlament określają górną granicę wyjątków. Dopuszczalne jest natomiast ich niepełne wykorzystanie. Władza wykonawcza ma zatem możliwość samodzielnego dokonania korekty budżetu zmniejszającej wydatki w fazie jego wykonania. Podobna elastyczność jest możliwa przy przenoszeniu kredytów budżetowych.

Mimo to, budżet Francji jest nieomal co roku nowelizowany, czasem nawet wielokrotnie. Nowelizacji dokonuje się zazwyczaj w drugiej połowie roku budżetowego, gdy znane są już częściowe dane o realizacji dochodów budżetowych.

Konstytucyjne etapy konstrukcji budżetu

Projekt budżetu przygotowany przez rząd zostaje przedstawiony Radzie Stanu, która opiniuje go pod względem formalno-prawnym. Cały proces zostaje zakończony we wrześniu, czyli na 3 miesiące przed wejściem ustawy w życie. Tradycyjnie projekt zostaje przedstawiony parlamentowi w pierwszy wtorek października.

Najistotniejsze znaczenie posiada art. 40 Konstytucji, który nie pozwala członkom parlamentu korzystać z inicjatywy ustawodawczej i z prawa

składania poprawek, jeżeli wykorzystanie tych uprawnień wywoływałoby w konsekwencji zmniejszenie dochodów publicznych albo ustanowienie nowych, bądź powiększenie istniejących wydatków.

Przepis ten dotyczy ustaw o charakterze finansowym w jak najszerszym znaczeniu, jak i ustaw pośrednio powodujących skutki finansowe.

Za niedopuszczalne uznano nawet poprawki dotyczące przesunięć kredytów budżetowych.

Przewodniczący Zgromadzenia Narodowego odmówi przyjęcia każdej poprawki sprzecznej z tym artykułem, po zapoznaniu się z opinią przewodniczącego lub generalnego sprawozdawcy Komisji Budżetu.

W praktyce art. 40 Konstytucji pozwala na dowolność w postępowaniu władzy wykonawczej, która może "przyjąć na swój rachunek" wnioski ustawodawcze i poprawki członków parlamentu niedopuszczalne w świetle tego artykułu, lub odwrotnie, wstrzymać inicjatywę ustawodawczą i poprawki deputowanych powołując się na ewentualne skutki finansowe takich propozycji.

Kompetencje parlamentu w zakresie ustawodawstwa o charakterze finansowym podlegają - niezależnie od ograniczeń wynikających z art. 40 Konstytucji - ogólnej zasadzie konstytucyjnej (art. 34 Konstytucji), zgodnie z którą parlament nie może wykroczać poza sfery enumeratywnie wymienione w Konstytucji.

Jeżeli komisje finansów obu izb będą chciały dokonać zmian w rządowym projekcie ustawy o charakterze finansowym, to rząd, jeżeli nie zechce uznać za własne poprawek komisji, może powołać się na art. 42 Konstytucji, który głosi, że dyskusja plenarna odbywa się nad tekstem przedstawionym przez rząd.

Skutecznym środkiem hamowania inicjatywy parlamentu jest prawo pierwszeństwa dla rządowych projektów ustaw przy ustalaniu porządku dziennego (art. 48 ust. 1 Konstytucji), co pozwala nie dopuścić pod obrady wniosku ustawodawczego, na który rząd nie wyraził zgody.

Rząd może sprzeciwić się na mocy art. 41 Konstytucji przyjęciu każdego wniosku ustawodawczego lub poprawki, powołując się na okoliczność, że dotyczą one materii pozaustawowej lub wkraczają w zakres upoważnienia do wydawania dekrétów, udzielonego rządowi. W takiej sytuacji przewodniczący Zgromadzenia Narodowego, po ewentualnym porozumieniu się z prezydium Zgromadzenia, może stwierdzić niedopuszczalność wniosku.

Jeśli stanowiska rządu i przewodniczącego Izby są odmienne, spór rozstrzyga Rada Konstytucyjna.

W toku debaty parlamentarnej rząd może zażądać głosowania tylko nad poprawkami zgłoszonymi lub zaakceptowanymi przez członków rządu (art. 44 ust. 3 Konstytucji), co pozwala mu odrzucić wszelkie inne poprawki. Rząd może również sprzeciwić się rozpatrywaniu jakiejkolwiek poprawki, która nie była uprzednio dyskutowana w komisji. Rząd może zobowiązać Izby do wypowiedzenia się w jednym głosowaniu nad częścią lub całością debatowanego tekstu.

Z mocy art. 49 ust. 3 Konstytucji rząd może powiązać głosowanie nad ustawą finansową z kwestią zaufania. Przy takim postawieniu sprawy projekt w brzmieniu rządowym uważa się automatycznie za przyjęty, chyba że przynajmniej 1/10 członków Zgromadzenia Narodowego opowie się za złożeniem wniosku o wotum nieufności dla rządu, a wniosek ten zostanie przez Zgromadzenie uchwalony.

Tryb uchwalenia ustawy budżetowej jest specyficzny. Najpierw poddaje się pod głosowanie ogólne warunki równowagi budżetowej, tzn. dochody i deficyt. Z kolei parlament dyskutuje nad szczegółowymi zmianami podatkowymi, ale tylko takimi, które nie zmniejszają planowanych dochodów państwa w danym roku budżetowym.

Drugą fazą jest głosowanie nad wydatkami. Najpierw przyjmowana jest globalna wielkość wydatków, która zdaniem rządu umożliwi wykonywanie zadań publicznych na poziomie zaakceptowanym przez parlament w poprzednim roku. Następnie głosowane są ewentualne kredyty na nowe przedsięwzięcia poszczególnych resortów. Procedura ta ma wyraźny charakter inkrementalny (przyrostowy).

Jeżeli Zgromadzenie Narodowe nie wypowie się w ciągu 40 dni od dnia przedłożenia projektu ustawy budżetowej, to rząd przesyła projekt do Senatu, który winien go rozpatrzyć w ciągu 15 dni.

Jeśli parlament w ciągu 70 dni nie uchwali ustawy budżetowej, rząd może ją wprowadzić w życie w formie dekretu z mocą ustawy (art. 47 Konstytucji). Jeżeli natomiast ustawa finansowa nie zostanie przedłożona dostatecznie wcześniej, aby promulgować ją przed rozpoczęciem roku budżetowego, rząd może zwrócić się do parlamentu w trybie pilnym o upoważnienia do pobierania podatków, a następnie może otwierać za pomocą dekretu kredyty dotyczące pozycji budżetowych, które były przedmiotem uchwały

parlamentu w roku poprzednim.

3) **W Wielkiej Brytanii** opracowanie budżetu opiera się na planie trzyletnim, bazującym na tzw. średnioterminowej strategii finansowej, zatwierdzonej i uaktualnianej corocznie przez parlament

Budżet brytyjski ma charakter inkrementalny, co oznacza, że podstawą do planowania wydatków na dany rok budżetowy jest suma wydatków w roku poprzednim zwiększona zgodnie z założeniami planu wieloletniego.

Rok budżetowy w Wielkiej Brytanii trwa od 1 kwietnia do 31 marca i pokrywa się z rokiem podatkowym. Ponieważ podstawa prawna do wydatków uchwalana jest w trakcie roku budżetowego, przed jego rozpoczęciem parlament, w formie tzw. *Votes on Accounts* zezwala na wydatkowanie określonych sum (zazwyczaj 34% sumy przyznanej w roku ubiegłym), do czasu uchwalenia zgody na propozycje wydatków rządowych na dany rok.

Najważniejsze dokumenty rządowe i akty prawne dotyczące wydatków publicznych to:

a) Oświadczenie finansowe i raport budżetowy - określa ogólną strategię gospodarczą rządu oraz plany wydatków publicznych na najbliższe 3 lata budżetowe i porównuje wstępne wyniki wykonania bieżącego budżetu z planami z lat ubiegłych.

b) Oświadczenie jesienne - podsumowuje wnioski, zawarte w raporcie w sprawie wydatków publicznych, przygotowanym w ciągu miesięcy letnich i określa plany wydatków poszczególnych resortów na najbliższe 3 lata.

c) Dodatek statystyczny do Oświadczenia jesiennego i raporty resortowe - dostarczają szczegółowych informacji, będących podstawą planów zawartych w Oświadczeniu jesiennym.

d) Plany wydatków - są to szczegółowe plany wydatków poszczególnych resortów na najbliższy rok budżetowy.

e) Ustawa finansowa - jest aktem prawnym wprowadzającym w życie zmiany podatków, przyjęte wraz z budżetem. Ustawa finansowa jest odpowiednikiem tzw. ustaw okołobudżetowych.

f) Ustawa asygnacyjna - jest aktem prawnym zawierającym zgodę na wydatki rządowe. Dokument ten jest uchwalany w trakcie roku budżetowego. Odpowiada on w przybliżeniu tej części ustawy budżetowej, która określa wydatki państwa w podziale na części budżetowe.

Zasadnicze etapy konstrukcji budżetu

Zaraz po Nowym Roku (początek stycznia) rząd publikuje Dodatek statystyczny do Oświadczenia jesiennego i raportów resortowych, podające pełne wyniki przeglądu wydatków publicznych.

W okresie styczeń-luty następuje szczegółowa analiza propozycji poszczególnych resortów przez Ministerstwo Skarbu.

W połowie marca odbywa się debata budżetowa, dla której proces legislacyjny dotyczący wydatków (Ustawa asygnacyjna), jak i dochodów państwa (Ustawa finansowa) musi zostać zakończony przed letnią przerwą w obradach parlamentu (koniec lipca). Z reguły uchwalenie obu ustaw ma miejsce pod koniec czerwca.

Rządowa inicjatywa w przedmiocie budżetu sprowadza się do akceptacji przez parlament prośby gabinetu o przyznanie pieniędzy na wydatki publiczne.

W praktyce wyłącznie rząd proponuje zwiększenie wydatków, jednak parlament może użyć nacisków politycznych w tym celu. Parlament mógłby teoretycznie zaproponować zmniejszenie wydatków, w praktyce jednak rząd - dzięki bezwzględnej większości w parlamencie - przeforsowuje swoje propozycje.

4) **Konstytucja Włoch** przyznaje rządowi prawo inicjatywy w zakresie przedstawienia projektu budżetu. Izba Deputowanych i Senat zatwierdzają budżet. Ustawa taka nie może stanowić nowych podatków i nowych wydatków.

Każda inna ustawa ustanawiająca nowe lub większe wydatki winna wskazywać środki na ich pokrycie.

Tylko ustawa może upoważnić do tymczasowego wykonywania budżetu na okres nie przekraczający łącznie 4 miesięcy.

5) **Konstytucja Finlandii** przyznaje rządowi prawo inicjatywy w zakresie przedstawienia projektu ustawy budżetowej. Projekt ten winien być złożony przynajmniej na dwa miesiące przed końcem sesji parlamentarnej.

Budżet roczny zawierający dochody i wydatki na dany rok budżetowy uchwalany jest przez Izbę Przedstawicieli i ogłaszany w trybie przewidzianym dla ustaw.

Fundusze przeznaczone na pokrycie wydatków nie będących zwykłymi wydatkami rocznymi państwa mogą być na podstawie specjalnych przepisów

wydzielone z budżetu państwa. Dochód z podatku lub innego źródła, który winien być pobrany na mocy obowiązujących ustaw lub dekretów w danym roku, nie może być nieobjęty projektem budżetu na ten rok.

Procenty i spłaty amortyzacyjne pożyczek i innych długów opartych na zobowiązaniach skarbu państwa, jak również wydatki, które winny być dokonane w roku budżetowym na mocy obowiązujących przepisów, wnosi się do projektu budżetu w całości.

Budżet powinien obejmować kredyty przeznaczone na pokrycie wydatków, które muszą być dokonane w myśl obowiązujących ustaw lub dekretów, a które nie wniesione zostały do budżetu jako odrębne pozycje. Powinien obejmować także niezbędne kredyty oddane do dyspozycji rządu na cele nieprzewidziane.

Inne wydatki objęte projektem budżetu poddawane są corocznie rozpatrzeniu i uchwale Izby Przedstawicieli.

Kredyty uchwalone przez Izbę z własnej inicjatywy są wprowadzane do budżetu warunkowo.

Kredyty zamieszczone w projekcie nie mogą być przekraczane ani przenoszone z jednego roku finansowego na drugi, chyba że pozwalają na to odpowiednie postanowienia zawarte w samej ustawie budżetowej. Nie można także przenosić pozycji z jednej części budżetu, oddzielnie uchwalonej jako całość przez Izbę Przedstawicieli, do innej jego części.

Budżet winien wskazywać dochody wystarczające na pokrycie wydatków.

Jeżeli Izba Przedstawicieli nie uchwali budżetu przed początkiem roku projektowane wydatki oraz dochody będą ściągnięte prowizorycznie na dotychczasowej podstawie.

Jeżeli ujawni się bezwzględna potrzeba wniesienia zmian do uchwalonego już budżetu, rząd przedłoży Izbie Przedstawicieli projekt budżetu dodatkowego.

6) Konstytucja Grecji stanowi, że projekt budżetu państwa jest przedstawiany Izbie Deputowanych przez ministra finansów co najmniej na miesiąc przed rozpoczęciem roku finansowego.

Jest uchwalany w trybie zapewniającym prawo wypowiedzi wszystkim frakcjom politycznym reprezentowanym w Izbie.

Podczas corocznej sesji zwyczajnej Izba przyjmuje budżet państwa i ustawę o wykonaniu budżetu.

Jeżeli budżet lub powyższa ustawa nie zostanie przyjęta do końca trwania sesji Izby, to budżet na rok finansowy, który się zakończył lub rok, który się kończy zostaje na mocy dekretu (z wniosku Rady Ministrów) uznany za obowiązujący w ciągu dalszych 4 miesięcy.

Ustawa może ustanowić budżet dwuletni.

7) **Zgodnie z Konstytucją Hiszpanii**, do rządu należy opracowanie budżetu państwa, a do Kortezów Generalnych (parlamentu) jego rozpatrzenie, wprowadzenie do niego zmian i uchwalenie.

Budżet państwa ma charakter roczny, obejmuje całość wydatków i dochodów publicznego sektora państwowego oraz określa kwotę ulg podatkowych, które dotyczą podatków na rzecz państwa.

Rząd powinien przedstawić projekt budżetu Kongresowi Deputowanych co najmniej na 3 miesiące przed upływem poprzedniego roku budżetowego.

Jeżeli budżet nie zostanie uchwalony przed rozpoczęciem nowego roku budżetowego, następuje automatyczne przedłużenie obowiązywania budżetu z roku poprzedniego aż do uchwalenia nowego budżetu.

Po uchwaleniu budżetu państwa rząd może przedkładać projekty ustaw, które pociągają za sobą wzrost wydatków publicznych lub zmniejszenie dochodów przypadających na dany rok budżetowy.

Wszelki wniosek lub poprawka, która pociąga za sobą wzrost kredytów lub zmniejszenie wpływów budżetowych wymagają zgody rządu dla ich rozpatrzenia.

Ustawa budżetowa nie może ustanawiać podatków. Może wprowadzać do nich zmiany, jeśli tak stanowi określona ustawa podatkowa.

8) **Konstytucja Czech** przewiduje, że projekt ustawy o budżecie państwa wnosi rząd, a rozpatruje go na posiedzeniu jawnym i uchwała tyl Izba Poselska.

9) **Na Litwie** rok budżetowy rozpoczyna się 1 stycznia i kończy 31 grudnia.

Projekt ustawy budżetowej opracowuje rząd i przedkłada go Sejmowi nie później niż na 75 dni przed końcem roku budżetowego.

Projekt ustawy budżetowej rozpatruje Sejm i uchwała go formie ustawy przed początkiem roku budżetowego.

Rozpatrując projekt ustawy budżetowej Sejm może zwiększyć wydatki tylko wówczas, gdy wskaże źródło ich pokrycia. Wydatki wynikające z ustaw nie mogą być zmniejszone bez zmiany tych ustaw.

Jeżeli ustawa budżetowa nie zostanie uchwalona w terminie, wydatki miesięczne w początku roku budżetowego nie mogą być wyższe niż 1/2 wydatków budżetu roku poprzedniego.

W ciągu roku budżetowego Sejm może zmienić ustawę budżetową w trybie właściwym dla przygotowania, przyjęcia i uchwalenia ustawy budżetowej.

W razie potrzeby Sejm może uchwalić budżet uzupełniający.

W analizowanych konstytucjach nie istnieją postanowienia odnoszące się do kształtowania środków z wyodrębnieniem funduszy celowych bądź agencji.

5 marca 1995 r.

W SPRAWIE ROZWIĄZANIA PARLAMENTU Z POWODU NIEUCHWALENIA USTAWY BUDŻETOWEJ NA PODSTAWIE UNORMOWAŃ KONSTYTUCYJNYCH W WYBRANYCH PAŃSTWACH

BEATA SZEPIETOWSKA

I. Konstytucje państw postkomunistycznych: Bułgarii (z lipca 1991 r.), Słowacji (z września 1992 r.), Słowenii (z grudnia 1991 r.) i Węgier (z października 1989 r.) opierając swój ustrój o zasadę podziału władzy, prawo rozwiązania parlamentu przyznają prezydentowi.

Równocześnie żadna z analizowanych ustaw zasadniczych nie wskazuje sytuacji nieuchwalenia ustawy budżetowej jako przesłanki rozwiązania Izby.

1) **Konstytucja Bułgarii** uznaje kompetencję Prezydenta do rozwiązania Zgromadzenia Narodowego w razie nieosiągnięcia zgody Izby na utworzenie Rady Ministrów.

2) **Konstytucja Słowacji** gwarantuje Prezydentowi prawo rozwiązania Rady Narodowej jeżeli Izba trzykrotnie w ciągu 6 miesięcy od wyborów nie przyjmie deklaracji programowej rządu (nie uchwali dla Rady Ministrów wotum zaufania).

3) **Konstytucja Słowenii** przyznaje Prezydentowi prawo rozwiązania Zgromadzenia Państwowego jeśli Izba nie wybierze kandydata na premiera.

4) **Konstytucja Węgier** uzależnia rozwiązanie Zgromadzenia Krajowego przez Prezydenta od zaistnienia sytuacji, w której:

a) Izba podczas tej samej kadencji na przestrzeni 12 miesięcy co najmniej w czterech wypadkach uchwali wotum nieufności wobec rządu;

b) w wypadku ustania pełnomocnictw rządu w przeciągu 40 dni, licząc od dnia przedstawienia pierwszego wniosku osobowego, Izba nie dokona wyboru na premiera osoby proponowanej przez Prezydenta Republiki.

5) Ponadto, konstytucje Litwy (październik 1992 r.) i Węgier przewidują możliwość samorozwiązania Parlamentu, bez wskazania przesłanek.

II. Konstytucje monarchii europejskich jeśli przewidują możliwość rozwiązania parlamentu, to prawo to powierzają królowi.

1) **W Belgii** monarcha może rozwiązać Izby (Reprezentantów i Senat)

razem, bądź też każdą oddzielnie. Rząd może domagać się od króla rozwiązania Parlamentu, gdy utraci jego zaufanie.

Obie Izby rozwiązują się z mocy prawa, gdy nastąpiło złożenie deklaracji o rewizji Konstytucji lub w przypadku opróżnienia tronu.

Natomiast Parlament nie może rozwiązać się sam i nie może też przedłużyć swojej kadencji.

2) **Konstytucja Hiszpanii** stanowi, że jeśli od pierwszego głosowania nad inwestyturą dla programu politycznego przedstawionego przez kandydata(ów) na premiera upłynęły 2 miesiące, a żaden z nich nie uzyskał zaufania Kongresu, to król rozwiązuje obie Izby i zarządza nowe wybory-

Ponadto, o rozwiązaniu Kongresu, Senatu lub Kortezów Generalnych postanawia król na wniosek przewodniczącego rządu, po uprzednim rozpatrzeniu tej propozycji przez Radę Ministrów. Wniosek o rozwiązanie nie może być zgłoszony kiedy jest w toku wniosek o wyrażenie wotum nieufności.

3) **Konstytucje Norwegii i Szwecji** ograniczają funkcje monarchy wyłącznie do zadań reprezentacyjnych.

Prawo rozwiązania Riksdagu (Szwecja) przysługuje przewodniczącemu Izby w sytuacji, gdy deputowani w kolejnym z rzędu - czwartym głosowaniu odrzucą kandydaturę premiera (brak inwestytury).

4) **W Wielkiej Brytanii** prawo rozwiązania Izby Gmin przysługuje królowi. Skrócenie kadencji jest determinowane relacją między Izbą i rządem i następuje zwyczajowo na wniosek premiera.

III. Konstytucje republik europejskich również nie określają *acpressis verbis* prawa do rozwiązania parlamentu z powodu nieuchwalenia usta wy budżetowej.

1) **W Finlandii** Prezydent może rozwiązać Izbę Przedstawicieli, choć Konstytucja nie wskazuje przesłanek tego działania. W praktyce dopuszczalność skrócenia kadencji istnieje wówczas, gdy Parlament odmawia Radzie Ministrów zaufania.

2) **We Francji** Prezydent Republiki może, po zasięgnięciu opinii premiera i przewodniczących Izb, ogłosić rozwiązanie Zgromadzenia Narodowego (izby pochodzącej z wyborów powszechnych i bezpośrednich).

Jest to ważny oręż w rękach Prezydenta, który może czynić z niego użytek w sposób dyskrecyjny; on bowiem ocenia potrzebę przeprowadzenia wyborów wcześniejszych, a zatem rozstrzygnięcia sporu

powstałego między Prezydentem a Parlamentem (dwa razy Ch. de Gaulle w 1962 i 1968 r.), lub też decyduje się na wyłonienie nowej większości parlamentarnej (identycznej - F. Mitterrand w 1981 r.) i mocno zbliżonej do opcji prezydenckiej - F. Mitterrand w 1988 r.).

Stosowanie tej instytucji może jednak stwarzać niebezpieczeństwa i dla Prezydenta. Jeśli bowiem wyborcy wyłonią większość parlamentarną wroga Prezydentowi, ten będzie musiał albo ustąpić, albo pogodzić się z faktem, co może odbić się na jego autorytecie. W takim działaniu jest zatem zawarty spory ładunek odpowiedzialności Prezydenta wobec wyborców.

Prawo rozwiązania może Prezydent wykorzystać także w celu rozpoznania stanu opinii publicznej w kraju, może ono stanowić również element nowej legitymizacji władzy, którą sprawuje szef państwa. Może wreszcie stanowić także czynnik konsolidacji i umacniania istniejącej większości parlamentarnej.

3) **Konstytucja Niemiec** przyznaje Prezydentowi prawo rozwiązania Parlamentu Związkowego (Bundestagu) wiążąc je przede wszystkim z instytucją konstruktywnego wotum nieufności wobec osoby Kanclerza.

W celu obalenia rządu opozycja musi przedstawić Parlamentowi Związkowemu nowego kandydata na Kanclerza, który dla objęcia funkcji powinien uzyskać bezwzględną większość głosów. Jeżeli większość ta nie zostanie osiągnięta dotychczasowy Kanclerz pozostaje na stanowisku - niezależnie od tego, ilu deputowanych deklaruje mu poparcie. Nie jest bowiem istotne, czy Kanclerz ma za sobą większość w Izbie, wystarcza stwierdzenie, iż jego konkurent takiej większości nie umie zgromadzić wokół siebie.

Konstrukcja konstruktywnego wotum nieufności dopuszcza więc możliwość utrzymania się Kanclerza, który nie dysponuje już większością w Parlamencie Związkowym. Aby stworzyć jednak takiemu Kanclerzowi szansę rozwiązania kryzysu, Konstytucja pozwala mu na uzyskanie statusu tzw. kanclerza mniejszości. W tym celu winien wystąpić do Bundestagu z wnioskiem o wyrażenie mu wotum zaufania, a jeśli wniosek ten zostanie odrzucony to przysługują mu dwie możliwości działania.

Po pierwsze, może on próbować rządzić bez poparcia Parlamentu Związkowego i w tym celu może zwrócić się do Prezydenta o wprowadzenie "stanu wyższej konieczności ustawodawczej", co pozwoli mu na wprowadzenie w życie aktów ustawodawczych, nawet wbrew woli

Bundestagu (może to dotyczyć także ustawy budżetowej). Stan taki nie może jednak przedłużyć się ponad 6 miesięcy i wymaga stałego poparcia Prezydenta i Rady Związku (Bundesratu), co w praktyce nie wydaje się zbyt realne.

Po drugie, może on oddać decyzję w ręce wyborców, zwracając się do Prezydenta Związku o rozwiązanie Parlamentu.

Przykładem może być pierwszy w Niemczech wypadek wystąpienia z wnioskiem w przedmiocie konstruktywnego wotum nieufności, który miał miejsce w 1972 r. w wyniku przejścia kilku deputowanych z obozu rządzącego do opozycji - na tle kontrowersji nad ratyfikacją układów z PRL i ZSRR. Frakcja CDU/CSU wysunęła osobę R. Barzela na stanowisko kanclerza, któremu zabrakło jednak 2 głosów do wymaganej większości. Kanclerz Brandt nie dysponował zatem większością potrzebną dla uchwalania ustaw i przedstawił Parlamentowi wniosek o wotum zaufania. Po odrzuceniu tego wniosku Kanclerz wystąpił do Prezydenta o rozwiązanie Parlamentu, który rozpiisał nowe wybory, notabene zwycięskie dla Kanclerza Brandta.

Innego rodzaju sytuacja powstała w 1966 r., kiedy to FDP na tle sporu o projekt budżetu doprowadziła do ustąpienia ministrów FDP z rządu Kanclerza Erharda. Jednakże frakcje SPD/FDP nie mogąc przeprowadzić uchwały o konstruktywnym wotum nieufności, postanowiły przegłosować wniosek wzywający Kanclerza do wystąpienia z wnioskiem o wyrażenie mu wotum zaufania. Efektem głosowania było podanie się Kanclerza do dymisji.

Prezydent Związku może również rozwiązać Parlament w razie niewybrania Kanclerza przez Izbę (w praktyce nie występuje).

4) **Konstytucja Grecji** uznaje, że Prezydent może rozwiązać Izbę Deputowanych, jeżeli dwa rządy bądź podały się do dymisji lub/i wyrażono wobec nich wotum nieufności i jeżeli skład Izby nie gwarantuje stabilności rządowej.

Ponadto, Prezydent rozwiązuje Izbę Deputowanych, na wniosek rządu, który uzyskał wotum zaufania, mając na celu odnowienie zaufania społecznego poprzez rozwiązanie kwestii mającej szczególną wagę dla kraju. Również - na wniosek rządu - Izba zostaje rozwiązana, jeśli nie jest zdolna wybrać w trzeciej turze Prezydenta Republiki.

5) **Konstytucja Włoch** stanowi, że Prezydent może, po wysłuchaniu przewodniczących izb, rozwiązać obie izby lub tylko jedną z nich. Nie może

wykonywać tego uprawnienia w ciągu ostatnich sześciu miesięcy swojej kadencji.

IV. Konkludując, w żadnym z analizowanych krajów rozwiązanie parlamentu nie jest warunkowane ustanowioną *apclicite* w konstytucji przesłanką nieuchwalenia ustawy budżetowej.

Nie oznacza to równocześnie, że sytuacja niewywiązania się parlamentu z podstawowego obowiązku, jakim jest uchwalenie ustawy budżetowej, pozostaje bez wpływu na istnienie władzy ustawodawczej.

Regułą systemu rządów parlamentarno-gabinetowych jest uzależnienie bytu i funkcjonowania gabinetu od aprobaty wyrażonej przez parlament (instytucje wotum zaufania oraz wotum nieufności). Stąd, akceptacja programu nowego rządu bądź też realizowanej przezeń polityki może być determinowana koncepcją dochodów i wydatków państwa zawartą w przedkładanym przez gabinet projekcie ustawy budżetowej.

Rolą prezydenta lub monarchy będzie zatem taka ocena relacji między parlamentem i rządem, by stosując właściwe środki prawne (np. instytucję rozwiązania izby) prowadzić do stabilności systemu podzielonych władz, gwarantującej efektywność wykonywania konstytucyjnych uprawnień.

6 marca 1995 r.

ART. 20 UST. 4 MAŁEJ KONSTYTUCJI W KONTEKŚCIE DYSKUSJI POSELSKIEJ

JOANNA MARIA KAROLCZAK

Przeanalizowano sprawozdania stenograficzne z:

- 12 posiedzenia Sejmu I kadencji dnia 2 kwietnia 1992 r. (I czytanie projektu),
- 22 posiedzenia w dniach 31 lipca i 1 sierpnia 1992 r. (sprawozda nie Komisji Nadzwyczajnej o projekcie),
- 27 posiedzenia w dniach 16 i 17 października 1992 r. (sprawozda nie Komisji Nadzwyczajnej o stanowisku Senatu) oraz
- biuletyny z posiedzeń Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu Ustawy Konstytucyjnej.

Analizy dokonywano pod kątem treści art. 20 ust. 4, poszukując wyjaśnienia, czy termin trzymiesięczny dla uchwalenia budżetu według intencji ustawodawcy miał być przewidziany tylko dla prac Sejmu, czy dla prac obu Izb, czyli do momentu przyjęcia ustawy przez Sejm i Senat i przedstawienia jej Prezydentowi do podpisu.

W dyskusjach toczonych podczas prac w komisjach:

- proponowano zapisanie konkretnego terminu złożenia projektu przez Radę Ministrów (wrzesień),
- podkreślano że słuszny jest przepis dający Prezydentowi możliwość rozwiązania Sejmu, skoro nie wywiązuje się on z "jednego ze swych kardynalnych obowiązków" czyli nie uchwała budżetu,
- sugerowano by termin trzymiesięczny nie biegł, jeśli Sejm otrzymał dokument (projekt), który nie spełnia wymogów prawnych.

W dyskusji na posiedzeniach plenarnych w czasie I czytania i po poprawkach Senatu w ogóle kwestia będąca przedmiotem analizy nie absorbowała uwagi Wysokiej Izby.

W dyskusji na posiedzeniu plenarnym w II czytaniu podkreślano, że przepis mówiący o tym, że jeżeli ustawa budżetowa nie zostanie uchwalona w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia Sejmowi projektu budżetu odpowiadającego wymaganiom prawa budżetowego, oznacza że: 1) data uchwalenia nie jest wyznaczona, 2) wprowadzony jest merytoryczny wymóg zgodności projektu budżetu z wymogami prawa, 3) Prezydent może lecz nie

musi rozwiązać Sejm. Zwracano uwagę, że początkiem liczenia tego terminu jest złożenie w Sejmie projektu, który odpowiada wszelkim wymogom przewidzianym w Prawie budżetowym. Proponowano także skreślenie słów "odpowiadającego wymaganiom Prawa budżetowego" sugerując, że to co nie odpowiada tym wymaganiom - w ogóle nie jest projektem.

Zwracano także uwagę, że nie jest słuszna eliminacja rozpatrywania projektu ustawy budżetowej równoległe w Sejmie i w Senacie, skoro "utrzymuje się groźbę" rozwiązania Sejmu, jeśli ustawa nie zostanie uchwalona w ciągu 3 miesięcy od wniesienia projektu,

W dyskusji aczkolwiek poruszano kwestię ewentualnego rozwiązania parlamentu, nie podnoszono kwestii czy termin 3 miesięczny zastrzeżony jest tylko dla Sejmu czy dla całej procedury ustawodawczej (Sejm -Senat - ponownie Sejm). Faktem jest jednak, że w dyskusjach tych w znikomym zakresie pojawiała się kwestia rozpatrywania ustawy przez Senat, a koncentrowano się na zadaniach Sejmu.

Konkludując, na podstawie dostępnego materiału nie sposób ustalić intencji ustawodawcy: czy termin trzymiesięczny dla uchwalenia budżetu jest terminem tylko dla Sejmu czy dla obu Izb.

8 grudnia 1994 r.

W SPRAWIE RELACJI MIĘDZY PARLAMENTEM, RZĄDEM I BANKIEM CENTRALNYM NA PRZYKŁADZIE UNORMOWAŃ KONSTYTUCYJNYCH W WYBRANYCH PAŃSTWACH³

BEATA SZEPIETOWSKA

I. Na wstępie wypada podkreślić, że zdecydowana większość analizowanych ustaw zasadniczych nie zawiera unormowań odnoszących się *expressis verbis* do instytucji banku centralnego: nie określa nazwy, trybu kreacji, struktury wewnętrznej i kompetencji, przez co nie przesądza o konstytucyjnej pozycji banku w systemie organów państwowych.

Szczegółowe uregulowanie statusu banku centralnego wynika natomiast z tych przepisów konstytucji, które kształtując zakres materii poddanej wyłączności ustawy nakładają na parlament obowiązek ustawowego unormowania - najogólniej - spraw pieniądza, kredytów, tworzenia banków i instytucji emisyjnych.

1) Sąd, **Konstytucja Związku Australijskiego** przewiduje dla Parlamentu prawo wydawania przepisów w zakresie:

- rozpisywania wewnętrznej pożyczki pieniężnej,
- obiegu pieniężnego,
- bicia monety i płatnych środków płatniczych,
- bankowości.

2) **Konstytucja Austrii** nadaje Federacji uprawnienia ustawodawcze w zakresie:

- pieniądza,
- kredytu,
- giełd towarowych i giełd papierów wartościowych,
- bankowości.

3) **Konstytucja Francji** daje Parlamentowi prawo do uchwalania ustaw odnoszących się do:

- wymiaru, wysokości i sposobu pokrywania wszelkiego rodzaju po

³ Przy wykorzystaniu referatu Z. Szpringer i J. Żyżyńskiego - *Walory aplikacyjne koncepcji niezależności banku centralnego*, w: *Status banku centralnego - doświadczenia i perspektywy*, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1995.

datków,

- sposobu i emisji pieniądza.

4) **Konstytucja Grecji** stanowi, że zasady bicia i emisji pieniądza określa ustawa.

5) **Konstytucja Hiszpanii** do wyłącznej kompetencji państwa zalicza ustawodawstwo w zakresie:

- systemu monetarnego,
- dewiz, wymiany i wymienialności,
- podstaw systemu kredytowego,
- podstaw systemu bankowego,
- finansów publicznych i długu państwa.

6) **Konstytucja Stanów Zjednoczonych** uznaje prawo Kongresu do:

- zaciągania pożyczek na rachunek Państwa,
- bicia monety, określenia jej wartości oraz wartości walut zagranicznych.

7) **Konstytucja Włoch** upoważnia władzę ustawodawczą do:

- wydawania regulacji, koordynowania i kontrolowania operacji kredytowych.

Do grona państw, których konstytucje *explicite* przewidują istnienie banków centralnych należą:

1) **Niemcy:**

- Federacja tworzy bank walutowo-emisyjny jako bank federalny.

2) **Portugalia:**

- Bank Portugalii - jako bank centralny - posiada monopol na emisję pieniędzy, i zgodnie z planem i dyrektywami rządu, współpracuje w realizowaniu polityki monetarnej i finansowej.

3) **Finlandia:**

- Działalność Banku Finlandii znajduje się pod gwarancją i kontrolą Izby Przedstawicieli oraz pod nadzorem pełnomocników wybranych przez tę Izbę.

Bank Finlandii *zarządzany* jest na podstawie regulaminu uchwalonego w trybie przewidzianym dla ustaw.

Izba określa, w jaki sposób zyski banku mogą być obracane na potrzeby państwa.

4) **Szwecja:**

- Bank Szwecji jest centralnym bankiem Królestwa odpowiedzialnym za politykę walutową i kredytową. Powinien on ponadto dbać o bezpieczny i

skuteczny obieg pieniądza.

Bank ma wyłączne prawo emisji banknotów i monet oraz decydowania o ich wyglądzie. Zasady płatności i obiegu pieniądza określa ustawa.

Bank Szwecji jest organem centralnym podległym Riksdagowi (parlamentowi). Bankiem zarządza ośmiu komisarzy banku: Riksdag wybiera siedmiu, a ci powołują na pięć lat ósmego komisarza, który obejmuje równocześnie funkcję Gubernatora Banku Szwecji. Komisarz, któremu Riksdag odmówi zaufania zostaje zwolniony z funkcji. Komisarze wybrani przez parlament mogą odwołać Gubernatora banku.

5) **Konfederacja Szwajcarii:**

- Prawo emisji banknotów i wszelkich innych znaków pieniężnych przysługuje wyłącznie Związkowi.

Związek może wykonywać swoje wyłączne prawo do wydawania banknotów za pośrednictwem banku państwowego, znajdującego się pod specjalnym zarządem, lub też przekazać te funkcje (z zastrzeżeniem prawa ich odkupu) centralnemu bankowi akcyjnemu, którego zarząd sprawowany będzie przy udziale i pod kontrolą Związku.

Głównym zadaniem banku, korzystającego z monopolu emitowania banknotów, będzie regulacja obrotu pieniężnego w kraju, ułatwienie czynności płatniczych oraz prowadzenie w ramach ustawodawstwa związkowego polityki kredytowej i pieniężnej zgodnej z ogólnym interesem kraju.

Z czystego zysku banku po potrąceniu stosownego procentu lub dywidendy na kapitał zakładowy lub akcyjny oraz po dokonaniu potrzebnych potrąceń na fundusz rezerwowy, co najmniej 2/3 oddaje się kantonom.

Bank i jego oddziały nie podlegają żadnemu opodatkowaniu na rzecz kantonów.

Związek nie może uchylić się od obowiązku wykupu banknotów i innych znaków płatniczych ani wprowadzać ich do przymusowego obiegu, z wyjątkiem okresów wojny albo kryzysu walutowego.

Emitowane banknoty muszą posiadać pokrycie w złocie lub w kredytach krótkoterminowych.

Ustawodawstwo związkowe określi bardziej szczegółowo sposób wykonania postanowień niniejszego artykułu.

Warto także wspomnieć, że państwa postkomunistyczne uchwalając nowe ustawy zasadnicze dokonały konstytucjonalizacji instytucji banku

centralnego.

Przykładowo, **Węgry** powołały Węgierski Bank Narodowy, którego zadaniem jest praworządne emitowanie środków płatniczych, ochrona stabilności narodowych środków płatniczych oraz regulowanie obrotu finansowego, w trybie ustalonym odrębną ustawą.

Prezesa Węgierskiego Banku Narodowego mianuje na sześć lat Prezydent Republiki. Prezes składa Zgromadzeniu Krajowemu (parlamentowi) coroczne sprawozdanie z działalności Banku.

Konstytucja Czech ustanawia Czeski Bank Narodowy jako centralny bank państwowy. Celem jego działalności jest troska o stabilność pieniądza. Pozycję, kompetencję oraz szczegóły (w tym ingerencję w działalność banku) określa ustawa.

Podobnie, **Republika Słowacka** powołała w swej Konstytucji bank emisyjny (szczegóły określa ustawa), a **Republika Słowenii** posiada bank centralny (szczegóły określa ustawa) niezależny w swej działalności i odpowiedzialny przed Zgromadzeniem Państwowym (parlament), które powołuje Gubernatora Banku.

II. Jak potwierdza praktyka, pozycja banku centralnego nie jest uzależniona od istnienia konstytucyjnych przepisów określających jego status. W przeważającej mierze sytuacja prawna banku centralnego kształtowana jest przez ustawodawstwo oraz prestiż i zaufanie do tej instytucji.

1) Można tu wskazać Bundesbank (**Niemcy**), którego niekwestionowana i często podawana za przykład niezależność wiąże się zarówno z prestiżem i zaufaniem, jak i z autonomią formalno-prawną.

Bank nie podlega ani parlamentowi, ani rządowi, chociaż jest zobowiązany do popierania ogólnej polityki rządu. Bundesbank odpowiada za politykę monetarną, rząd za fiskalną (podatki) i kursową.

Teoretycznie Bundesbank może podejmować działania sprzeczne z niektórymi posunięciami rządu, jednak w praktyce, z uwagi na określone rozwiązania o charakterze tak formalnym, jak i nieformalnym, sprzeczności i konflikty między rządem a Bundesbankiem są rzadkie i krótkotrwałe. Na przykład członkowie rządu mają prawo uczestniczenia w posiedzeniach Rady Banku, bez prawa głosu oraz możliwość zgłaszania wniosków, które powinny być rozpatrzone w ciągu dwóch tygodni. Rząd jest zobligowany do zapraszania prezesa Bundesbanku do uczestniczenia w posiedzeniach, na

których omawiane są sprawy związane z polityką pieniężną.

2) **Centralny Bank Szwajcarii**, konstytucyjnie niezależny od władzy państwowej, zobowiązany jest do konsultowania z nią swej polityki.

3) W **Austrii** stopień niezależności banku centralnego jest niższy, mimo konstytucyjnego przepisu gwarantującego tę niezależność, o czym świadczy m.in. fakt sprawowania nad nim nadzoru przez ministra finansów. Minister finansów może np. powołać komisarza, który jest uprawniony do uczestniczenia w zebraniach organów banku z głosem doradczym i prawem żądania potrzebnych informacji. Jeśli uzna, że decyzja zarządu jest sprzeczna z prawem, może ją zawiesić i w ciągu siedmiu dni zawiadomić o tym ministra finansów. Decyzje w kwestiach wątpliwych podejmuje natomiast Trybunał Arbitrażowy w skład którego wchodzi prezes Sądu Najwyższego jako przewodniczący oraz czterech członków (po dwóch z rządu i banku).

4) W **Japonii, Kanadzie, Norwegii, Szwecji i USA** bank centralny jest bezpośrednio podporządkowany władzy ustawodawczej. Zarządzający bankiem przedkłada parlamentowi sprawozdania z działalności, składa wyjaśnienia dotyczące polityki pieniężnej.

Np. w USA przewodniczący zarządu FED (System Rezerwy Federalnej) jest zobowiązany do przedstawienia dwa razy w roku obu izmom parlamentu celów i założeń polityki pieniężnej.

W Szwecji parlament sprawuje nadzór nad bankiem za pośrednictwem Parlamentarnej Komisji Bankowej oraz odrębnie powoływanej Komisji Weryfikacyjnej. Bank przedkłada parlamentowi roczne sprawozdania z działalności. Parlament powołuje Radę Administracyjną Banku. Mimo formalnej niezależności od rządu wiele spraw uzgadnianych jest z ministrem budżetu i gospodarki oraz Narodowym Biurem Długów.

W Kanadzie i Japonii mimo podporządkowania banku parlamentowi ma on obowiązek współdziałać z rządem. W Kanadzie bank centralny składa coroczne sprawozdania ministrowi finansów. Minister może kierować dyrektywy do banku, które są przedstawiane również parlamentowi. Rząd ma ustawowe prawo decydowania o polityce pieniężnej jako instancja ostateczna, a minister finansów może na piśmie wydać bankowi centralnemu stosowną dyrektywę (nigdy z tego nie skorzystano).

5) W **Australii, Belgii i Danii** powiązania banku centralnego z rządem są jeszcze silniejsze.

W tym pierwszym kraju bank centralny jest zobowiązany do

informowania rządu o swej polityce, rząd może też nakazać realizację określonej polityki po uprzednim powiadomieniu parlamentu. Parlament jest organem rozstrzygającym konflikty między rządem a bankiem. W razie przeciwnych stanowisk rządu i banku złożona procedura prowadzi do rozstrzygnięć na korzyść rządu (do tej pory nie była stosowana).

W **Belgii** minister finansów ma prawo kontrolowania wszystkich operami banku oraz prawo weta w przypadku, gdy bank działa niezgodnie z prawem lub interesem państwa. Od 1993 roku rząd nie może jednak sprzeciwić się działaniom banku, jeśli stanowią one realizację zobowiązań z Maastricht, ani też dowolnie zaciągać w nim kredytów.

W **Danii** bank składa sprawozdania ministrowi gospodarki.

6) Stosunkowo silna zależność banku od rządu występuje także we **Francji, Włoszech i Wielkiej Brytanii**

We Francji minister gospodarki szczegółowo ustala politykę pieniężną państwa, a działania banku są analizowane i zatwierdzane przez rząd. W 1993 r. realizując ustalenia traktatu z Maastricht, powołano działający autonomicznie Komitet Polityki Monetarnej.

We **Włoszech** bank centralny pozostaje formalnie własnością rządu dysponującego uprawnieniami do kształtowania polityki monetarnej. W 1993 r. uzyskał on uprawnienia do samodzielnego kształtowania stopy dyskontowej.

Zaznaczyć należy, że podległość banku centralnego rządowi lub parlamentowi, wyrażająca się w sprawowaniu nadzoru, bywa zabezpieczona więzami strukturalnymi przez wpływ na skład i powoływanie organów banku (uprawnienia w tym zakresie przysługują w większości krajów władzy wykonawczej).

5 marca 1995 r.