

Prof. Cezary Kosikowski

Informacja BSiE nr 815
(IP – 96G)

Odmienności ustawy budżetowej oraz jej relacje z innymi ustawami

1. Ustawa budżetowa różni się od innych ustaw ze względu na:

1) wyłączność Rady Ministrów w zgłaszaniu Sejmowi projektu ustawy budżetowej lub projektu ustawy o prowizorium budżetowym oraz wyznaczenie przez Konstytucję RP terminu do przedłożenia tych projektów (art. 222 Konstytucji);

2) konieczność opracowania i dołączenia do projektu ustawy budżetowej uzasadnienia według wymogów określonych w ustawie o finansach publicznych (art. 87);

3) przyjęcie odrębnego trybu prac sejmowych nad projektem ustawy budżetowej (patrz Regulamin Sejmu) oraz prac Senatu nad ustawą budżetową (patrz Regulamin Senatu);

4) terminy zakończenia prac Sejmu nad projektem ustawy budżetowej (art. 225 Konstytucji) i prac Senatu nad ustawą budżetową (art. 223 Konstytucji), a także konsekwencje niezachowania tych terminów (art. 225 Konstytucji);

5) ściśle określenie treści ustawy budżetowej i zakaz zamieszczania w niej postanowień przekraczających ten zakres (art. 86 ustawy o f. p.);

6) zakaz ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej (art. 220 ust. 1 Konstytucji);

7) różne znaczenie prawne postanowień zawartych w ustawie budżetowej w odniesieniu do strony dochodowej (prognoza wielkości) i strony wydatkowej (nieprzekraczalny limit wielkości) budżetu państwa (art. 26 ustawy o f. p.);

8) charakter prawny ustawy budżetowej (art. 27 ustawy o f. p.), która nie stanowi podstawy roszczeń bądź zobowiązań państwa wobec osób trzecich ani roszczeń tych osób wobec państwa;

9) obowiązywanie ustawy budżetowej w okresie roku budżetowego, tj. od 1 stycznia do 31 grudnia, bez względu na datę uchwalenia i ogłoszenia ustawy budżetowej, z wyjątkami dotyczącymi niewygasania niektórych wydatków budżetowych (art. 102 ustawy o f. p.) i programów wieloletnich (art. 80 ustawy o f. p.);

10) możliwość uchwalenia tymczasowego budżetu państwa w formie ustawy o prowizorium budżetowym (art. 219 ust. 3 Konstytucji);

11) niemożliwość zwrócenia Sejmowi ustawy budżetowej przez Prezydenta RP do ponownego rozpatrzenia (art. 224 ust. 1 Konstytucji);

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

13) ograniczone możliwości dokonywania zmian w ustawie budżetowej w toku jej wykonywania (art. 97 ustawy o f. p.);

14) poddanie wykonywania oraz wykonania ustawy budżetowej kontroli bieżącej i następcej, a także podejmowanie na podstawie wyników kontroli uchwały Sejmu w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów (art. 226 Konstytucji).

2. Najważniejsze **nakazy i zakazy obowiązujące w toku uchwalania ustawy** budżetowej dotyczą w szczególności:

1) przestrzegania podziału zadań i kompetencji organów w sprawach budżetowych oraz terminów prac i ich trybu,

2) zachowania formy ustawy budżetowej (ustawy o prowizorium budżetowym) i jej treści oraz okresu obowiązywania tych ustaw;

3) jawności finansów publicznych.

3. W kwestii **podziału zadań, kompetencji, trybu i terminów** najważniejsze nakazy i zakazy dotyczą:

- wyłączności rządu i jego administracji w przygotowaniu projektu ustawy budżetowej i przedłożenia go Sejmowi do uchwalenia w terminie nie później niż do końca września roku poprzedzającego rok budżetowy (na tym tle pojawia się też **problem opracowania i przedłożenia projektu ustawy o prowizorium budżetowym oraz zgłaszania tzw. autopoprawek do projektu ustawy budżetowej**);

- wyłączności Sejmu do uchwalenia ustawy budżetowej, jednakże z ograniczeniem dotyczącym zwiększenia wielkości **deficytu budżetowego** przyjętego w projekcie ustawy budżetowej uchwalonym przez Radę Ministrów i przedłożonym Sejmowi (w związku z tym pojawia się **pytanie o to, czy analizując szczegółowo projekt ustawy budżetowej Sejm sprawdza jedynie wiarygodność projektu, czy też nadaje projektowi kształt odpowiadający woli politycznej Sejmu**);

- **zakończenia** prac parlamentarnych nad ustawą budżetową i przedłożenia jej Prezydentowi RP do podpisania **nie później niż w okresie 4 miesięcy** od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej (w tym momencie warto zwrócić uwagę na **błędy w dotychczasowej praktyce**, po to, aby ustrzec się ich w przyszłości).

4. W kwestii zachowania formy ustawy i jej treści podstawowe nakazy i zakazy odnoszą się do:

- zachowania wymogu, aby ustawa budżetowa zawierała **tylko** taką treść, jaką określiła ustawa o finansach publicznych (art. 86) oraz niektóre inne ustawy;

- zakazu **obładowywania** ustawy budżetowej treściami, które jej nie dotyczą (na tym tle pojawia się **problem** uchwalania obok ustawy budżetowej **ustawy o wykonywaniu budżetu państwa w danym roku budżetowym**),

- zakazu dokonywania zmian innych ustaw w ustawie budżetowej (na tym tle pojawia się **problem tzw. ustaw okołobudżetowych**);

- poddania ustawy budżetowej uchwalonej przez Sejm **ocenie Senatu**, który w ciągu 20 dni może zgłosić poprawki do ustawy budżetowej. Sejm musi poddać poprawki zgłoszone przez Senat głosowaniu na posiedzeniu plenarnym (w tym miejscu należy zwrócić uwagę na **dotychczasową praktykę**).

5. W kwestii jawności problem polega na respektowaniu zasady jawności finansów publicznych **w toku prac nad tworzeniem ustawy budżetowej** (zwłaszcza w fazie prac parlamentarnych), a także przez jej **ogłoszenie** w Dzienniku Ustaw i omówienie w mediach. Są to formy jawności formalnej. Natomiast jawność materialna wymaga, aby ustawa budżetowa była czytelna i wyrażała stan finansów państwa.

6. Ustawie budżetowej towarzyszą zwykle także inne ustawy, których uchwalenie nie jest co prawda obligatoryjne, ale które są uchwalane w związku z treścią ustawy budżetowej. Są dwie kategorie takich ustaw. Po pierwsze, są to tzw. **ustawy okołobudżetowe**. Polegają one najczęściej na zmianie innych ustaw obowiązujących. Zmiany dotyczą zaś zwiększenia

dochodów budżetowych lub zmniejszenia wydatków budżetowych. Rząd zgłasza projekty takich ustaw równocześnie lub z niewielkim wyprzedzeniem w stosunku do projektu ustawy budżetowej. Argumentuje też, że zawarte w tych ustawach propozycje trzeba przyjąć (uchwalić), gdyż na ich podstawie zbudowano projekt ustawy budżetowej i inaczej postąpić nie można było. Jest sprawą Sejmu, na ile oceni on taką argumentację za wiarygodną, na ile zaś ją odrzuci.

7. Wśród tzw. ustaw okołobudżetowych szczególna rola przypada **ustawom podatkowym**. Według orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zmiana ustaw podatkowych nie powinna być dokonywana w roku podatkowym, z wyjątkiem ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym. Natomiast zmiany innych ustaw podatkowych można dokonać tylko do dnia 30 listopada roku poprzedzającego rok, w którym zmienione ustawy mają obowiązywać. Termin ten odnosi się do uchwalenia i ogłoszenia ustawy podatkowej w Dzienniku Ustaw. To zaś oznacza, że wniesienie projektu zmiany ustawy podatkowej oraz jej uchwalenie powinno nastąpić znacznie wcześniej, aby uchwalona ustawa mogła być podpisana przez Prezydenta RP oraz ewentualnie dopuszczona przez Trybunał Konstytucyjny jako zgodna z Konstytucją i ogłoszona w Dzienniku Ustaw najpóźniej 30 listopada.

8. Odrębna rola przypada **ustawie o wykonywaniu budżetu państwa** w danym roku budżetowym. Opracowanie projektu i uchwalenie takiej ustawy nie jest przewidziane w przepisach prawnych jako obligatoryjne. Pomysł uchwalania tej ustawy pojawił się dopiero w roku 2001 i stanowił reakcję rządu na zastrzeżenia zgłaszane przez ekspertów sejmowych pod adresem niektórych przepisów zawartych w części normatywnej projektu ustawy budżetowej. Wcześniej wykazano, że ustawa budżetowa nie może zawierać przepisów zmieniających przepisy innych ustaw. Jeśli więc konieczne jest dokonanie takich zmian i tylko na jeden rok budżetowy, to ujęcie owych propozycji w ustawie o wykonywaniu ustawy budżetowej można uznać za usprawiedliwione. **W ustawie tej nie należy zamieszczać przepisów, które należą do części normatywnej ustawy budżetowej., ani też przepisów zmieniających inne ustawy na czas dłuższy niż dany rok budżetowy.**