

KONSTITUCYJNE PODSTAWY PROCEDURY BUDŻETOWEJ W WYBRANYCH PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ

STANISŁAW BOŻYK¹

1. Wprowadzenie

Jedną z istotniejszych materii konstytucyjnych jest regulacja w treści ustaw zasadniczych podstaw ustroju społeczno-gospodarczego państwa. W tej sferze unormowań ustrojowych znaczące miejsce zajmuje też coraz częściej problematyka finansów publicznych. Widoczne jest to szczególnie w wielu konstytucjach państw członkowskich Unii Europejskiej, które przedmiotem regulacji czynią „zagadnienia dotyczące: budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, procedury budżetowej, zasad budżetowych, ustawy budżetowej, wydatków publicznych i ich kontroli, długu publicznego, zasad podatkowych, ustawy podatkowej, waluty banku centralnego, administracji skarbowej i kontroli finansowej”.² Nawet konstytucje nieposiadające zbyt rozbudowanych unormowań w dziedzinie finansów publicznych zawierają jednak zazwyczaj w swojej treści przepisy określające ogólne zasady trybu uchwalania ustawy budżetowej.

Procedurę budżetową, czyli postępowanie z projektem ustawy budżetowej, zalicza się do szczególnych procedur tworzenia przez parlament aktów rangi ustawowej.³ Postępowanie to opiera się generalnie na modelu postępowania z projektem każdej zwykłej ustawy, ale posiada też pewne odrębności, które wynikają głównie z kluczowej roli budżetu dla funkcjonowania państwa,⁴ jak również z konieczności terminowego uchwalania tego aktu normatywnego. Na te specyficzne elementy procedury budżetowej, znajdujące swoje podstawy w konstytucji, warto zwrócić uwagę w ramach tego zwięzłego opracowania. Ilustracją przyjętych w tym zakresie

1 Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu w Białymstoku, p.o. kierownika Katedry Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

2 C. Kosikowski, *Tworzenie ustawy budżetowej (ustawy o prowizorium budżetowym) w praktyce stosowania Konstytucji RP*, (w:) *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005, s. 137.

3 W doktrynie podkreśla się zwykle, że tzw. funkcja budżetowa stanowi całkowicie odrębną funkcję parlamentu. Por. m. in. A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2011, s. 87 i n.

4 Por. M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 59 i n.

rozwiązań ustrojowych będą przepisy obowiązującej Konstytucji RP oraz ustaw zasadniczych wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej.

2. Rzeczpospolita Polska

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.⁵ określa ogólne zasady procedury budżetowej w treści odrębnego rozdziału X zatytułowanego „Finanse publiczne”. Na uwagę zasługuje tu w pierwszej kolejności przepis art. 219, w którym przyjęta została generalna zasada, że Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej. Ten sam przepis dopuszcza zarazem dwa wyjątki od powyższej zasady, stwierdzając, że: 1) w wyjątkowych przypadkach dochody i wydatki państwa w okresie krótszym niż rok może określać ustawa o prowizorium budżetowym, 2) gdy ustawa budżetowa lub ustawa o prowizorium budżetowym nie weszły w życie w dniu rozpoczęcia roku budżetowego, Rada Ministrów może prowadzić gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu ustawy.

Istotne odrębności w postępowaniu z projektem ustawy budżetowej, w porównaniu z tym trybem, który przyjęty został do prac nad projektami innych ustaw, widoczne są już przy wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej. Prawo wniesienia pod obrady parlamentu projektu ustawy budżetowej przysługuje bowiem wyłącznie Radzie Ministrów jako organowi władzy wykonawczej.⁶ Przesądza o tym art. 221 Konstytucji RP stanowiący, że: „Inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów”. Poza tym inicjatywa ustawodawcza rządu w tym zakresie jest traktowana jako wyraźnie określony konstytucyjny obowiązek egzekutywy, w którym nie może być ona wyręczona przez żaden z pozostałych podmiotów inicjatywy ustawodawczej. Nie pozostawia co do tego żadnych wątpliwości przepis art. 222 ustawy zasadniczej, w którym podkreślono, że: „Rada Ministrów przedkłada Sejmowi najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego projekt ustawy budżetowej na rok następny”.

Ten sam przepis Konstytucji RP dopuszcza jednak możliwość późniejszego wniesienia projektu ustawy budżetowej, zaznaczając jednak wyraźnie, że może ona nastąpić tylko „w wyjątkowych przypadkach”. Takie sytuacje miały już zresztą miejsce w dotychczasowej praktyce parlamentarnej; zostały one kilkakrotnie wymuszone wskutek przeprowadzania we wrześniu wyborów parlamentarnych. Wówczas dopiero po powołaniu składu nowego rządu, a więc już po upływie konstytucyjne-

5 Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

6 Por. S. Bożyk, *Sejm w systemie organów państwowych RP*, Warszawa 2009, s. 87 i n.

go terminu przedkładania projektu ustawy budżetowej, wykonywana była inicjatywa ustawodawcza w tym zakresie.⁷

W tej części Konstytucji pominięto natomiast elementy postępowania ustawodawczego w Sejmie, gdyż unormował je rozdział IV. Przyjęte w tej materii rozwiązania, jak chociażby zasada trzech czytań projektu ustawy, odnoszą się bowiem do prac nad każdym projektem ustawy, a więc też nad projektem ustawy budżetowej.⁸ Uwaga ta odnosi się również do etapu głosowania w sprawie przyjęcia przez Sejm budżetu państwa. W tym zakresie przepis art. 120 Konstytucji RP stanowi bowiem, że ustawa uchwalana jest przez Sejm w trzecim czytaniu zwykłą większością głosów i w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Przepisy rozdziału X Konstytucji RP odnoszą się jeszcze do uczestnictwa w procedurze budżetowej Senatu oraz Prezydenta RP. W art. 223 pozostawia się Senatowi tylko 20 dni na uchwalenie poprawek do ustawy budżetowej przyjętej przez Sejm, gdy tymczasem poprawki senackie do innych ustaw mogą być wnoszone w terminie do 30 dni. Z kolei art. 224 stanowi, że Prezydent RP podpisuje ustawę budżetową w ciągu 7 dni od przedłożenia tej ustawy przez Marszałka Sejmu, przy czym głowa państwa nie posiada w odniesieniu do ustawy budżetowej – tak jak wobec innych ustaw – prawa weta i nie może zwrócić jej Sejmowi do ponownego rozpatrzenia.⁹ Przed podpisaniem ustawy budżetowej Prezydent RP może natomiast, na podstawie art. 224 Konstytucji, zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie jej zgodności z przepisami ustawy zasadniczej.

Konstytucja RP z 1997 r. w rozdziale X określa też konsekwencje nieuchwalenia ustawy budżetowej w konstytucyjnie przewidzianym terminie.¹⁰ Przepis art. 225 przewiduje w tej kwestii, że jeżeli w ciągu 4 miesięcy od dnia przedłożenia przez Radę Ministrów Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie zostanie ona przedstawiona Prezydentowi RP do podpisu, Prezydent może w ciągu 14 dni podjąć decyzję o skróceniu kadencji Sejmu oraz zarządzeniu przedterminowych wyborów parlamentarnych.

7 Por. J. Głuchowski, *Budżet i procedura budżetowa*, Warszawa 2001, s. 71 i n.

8 W regulaminie sejmowym przyjęta została zasada, że pierwsze czytanie projektu ustawy budżetowej musi być zawsze przeprowadzone na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Regulamin wskazuje też, że po pierwszym czytaniu projekt tej ustawy kierowany jest w całości do Komisji Finansów Publicznych (odgrywającej podczas prac nad projektem budżetu państwa rolę tzw. komisji wiodącej) zaś poszczególne jego części są przekazywane innym komisjom sejmowym, odpowiednio do ich zakresu działania. Dopiero po zaopiniowaniu projektu przez komisje może rozpocząć się jego drugie czytanie.

9 Por. M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 1998, s. 109 i n.

10 Por. S. Bożyk, *Tryb ustawodawczy w Sejmie RP i w parlamentach państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 128 i n.

3. Wielka Brytania

Wielka Brytania jest jedynym państwem członkowskim Unii Europejskiej, którego ustroj nie jest określony w pisanej konstytucji, bo takowej państwo to nie posiada. W tej sytuacji kształt instytucji ustrojowych oraz ich funkcjonowanie oparte zostały na ustawach zwykłych parlamentu, prawie zwyczajowym (*common law*) oraz konwenansach konstytucyjnych. Takie są też podstawy prawne postępowania ustawodawczego w brytyjskim parlamencie, włączając w to również procedurę uchwalania budżetu państwa.

W Wielkiej Brytanii procedura tworzenia ustawy budżetowej także posiada swoje cechy specyficzne, które odróżniają ją od postępowania ustawodawczego ze zwykłymi projektami aktów ustawodawczych.¹¹ Przede wszystkim ma tu zastosowanie prawo wyłącznej inicjatywy ustawodawczej rządu w odniesieniu do projektu budżetu państwa, jak też projektów innych ustaw finansowych. Ustanowienie monopolu inicjatywy ustawodawczej rządu w tym zakresie oznacza zarazem, że ani wydatki budżetowe, ani też podatki i inne daniny publiczne nie mogą być zwiększane przez deputowanych ponad wielkości zaproponowane przez rząd w treści zgłoszonych pod obrady parlamentu projektów ustaw finansowych.

Formalne wykonanie inicjatywy ustawodawczej w parlamencie brytyjskim sprowadza się do złożenia projektu przewodniczącemu izby (spikerowi), przy czym może być on wniesiony do Izby Gmin lub Izby Lordów. Wyjątkiem jest projekt ustawy budżetowej oraz projekty innych ustaw finansowych, gdyż postępowanie ustawodawcze w tych sprawach może być zainicjowane wyłącznie w Izbie Gmin, zaś Izba Lordów uprawniona jest do rozpatrywania projektów ustaw finansowych dopiero w drugiej kolejności. Bezpośrednio po zgłoszeniu do Izby Gmin inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie budżetu państwa odbywa się pierwsze czytanie wniesionego projektu. Jest ono formalnością, bo sprowadza się jedynie do krótkiej informacji sekretarza Izby Gmin na posiedzeniu plenarnym o przedłożeniu projektu ustawy i skierowanie go przez spikera (bez dyskusji i żadnego głosowania) do drugiego czytania.¹²

Przyjęta w Wielkiej Brytanii procedura uchwalania ustaw istotnie ogranicza zakres udziału drugiej izby w pracach nad ostatecznym kształtem ustawy budżetowej. Wyrazem tego jest przede wszystkim pozbawienie Izby Lordów prawa sprzeciwu wobec decyzji w sprawach budżetowych podejmowanych przez Izbę Gmin.

11 Zob. szerzej A. Michalak, *Postępowanie ustawodawcze w parlamencie Zjednoczonego Królestwa w zakresie rządowych projektów ustaw publicznych*, Warszawa 2013, s. 107 i n.

12 Specyfiką postępowania ustawodawczego w brytyjskim parlamencie jest to, że etap prac komisyjnych nad projektem każdej ustawy (w tym także ustawy budżetowej) odbywa się zawsze dopiero po zakończeniu drugiego czytania na posiedzeniu plenarnym izby.

4. Francja

Konstytucja V Republiki Francuskiej z 1958 r.¹³ poświęca procedurze budżetowej tylko jeden artykuł 47, w którym określone zostały skutki niedotrzymania określonych terminów w trakcie prac nad budżetem państwa. Po pierwsze, przepis ten stanowi, że w sytuacji, kiedy Zgromadzenie Narodowe (izba pierwsza francuskiego parlamentu) nie zakończy pierwszego czytania w terminie czterdziestu dni od wniesienia projektu ustawy budżetowej, rząd przesyła ten projekt do Senatu, który winien zająć stanowisko maksymalnie w ciągu piętnastu dni. Po drugie, w treści tego przepisu przewiduje się, że w przypadku niezajęcia stanowiska przez parlament w ciągu siedemdziesięciu dni, projekt ustawy budżetowej może być wprowadzony w życie w drodze ordonansu, czyli rządowego aktu z mocą ustawy. Po trzecie, przepis art. 47 stwierdza, że wówczas gdy ustawa finansowa ustanawiająca dochody i wydatki na dany rok budżetowy nie została przedłożona przez rząd Zgromadzeniu Narodowemu w takim terminie, aby było możliwe jego promulgowanie przed rozpoczęciem nowego roku budżetowego, rząd zwraca się do parlamentu z wnioskiem o udzielenie upoważnienia do prowadzenia polityki finansowej państwa zgodnie z zasadami ustanowionymi w poprzednim roku budżetowym. W ustawie zasadniczej podkreślono przy tym, że wszelkie terminy przewidziane w art. 47 ulegają zawieszeniu, gdy parlament nie jest zwołany na swoją coroczną sesję.¹⁴

W odniesieniu do procedury budżetowej mają oczywiście zastosowanie te konstytucyjne zasady, które określają tryb uchwalania ustaw zwykłych oraz ustaw organicznych. Procedurę stanowienia ustaw budżetowych cechują jednak pewne odrębności, które widoczne są już na etapie inicjowania tego projektu aktu ustawodawczego. We Francji opracowanie założeń budżetu państwa należy do istotnych obowiązków rządu i jemu także (a *de facto* premierowi) przysługuje wyłączne prawo przedkładania projektu ustawy budżetowej parlamentowi. Projekt ten wnoszony jest zawsze w pierwszej kolejności do rozpatrzenia przez Zgromadzenie Narodowe, a tym samym druga izba francuskiego parlamentu pozbawiona została możliwości inaugurowania prac budżetowych.¹⁵

We Francji projekt ustawy budżetowej, po formalnym wniesieniu go do Zgromadzenia Narodowego, kierowany jest w pierwszej kolejności do prac w komisjach tej izby parlamentu. Dopiero po przygotowaniu sprawozdania komisji o projekcie ustawy budżetowej dochodzi do pierwszego czytania projektu na posiedzeniu ple-

13 Tekst obowiązującej konstytucji V Republiki oraz ustawy zasadnicze pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej zawiera opracowanie *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011.

14 W art. 47 konstytucji V Republiki zaznaczono ponadto, że parlament uchwała projekty ustaw finansowych, w tym projekt budżetu państwa, w sposób przewidziany przez postanowienia ustawy organicznej.

15 Zasada ta wprowadzona została do konstytucji V Republiki w wyniku jej nowelizacji z 1996 r. Dziś formułuje ją przepis art. 39 konstytucji, który stanowi, że: „Projekty ustaw finansowych i ustawy dotyczącej finansowania ubezpieczeń społecznych są wnoszone w pierwszej kolejności do Zgromadzenia Narodowego”.

narnym tej izby parlamentu. Za każdym razem pierwsze czytanie w Zgromadzeniu Narodowym kończy się głosowaniem nad całością projektu ustawy budżetowej. Po przyjęciu projektu ustawy budżetowej jest on przekazywany Senatowi, gdzie odbywa się także pierwsze czytanie tego projektu. Jeśli Senat uchwali ustawę budżetową bez żadnych poprawek, ustawę tę uważa się za przyjętą, co oznacza zakończenie postępowania ustawodawczego już na tym etapie. Kiedy jednak Senat wniósł w trakcie pierwszego czytania określone zmiany w treści projektu ustawy budżetowej, projekt ten musi powrócić do Zgromadzenia Narodowego w celu odbycia drugiego czytania.

Ustawa budżetowa we Francji, podobnie zresztą jak każdy inny akt ustawodawczy, może być uchwalona jedynie wtedy, gdy zostanie przyjęta w jednakowym brzmieniu przez obie izby parlamentu.¹⁶ Kiedy jednak nie jest możliwe osiągnięcie w tym zakresie konsensusu między izbami, premierowi przysługuje konstytucyjne prawo powołania komisji mieszanej.¹⁷ Zgodnie z art. 45 ust. 2 konstytucji V Republiki, premier może powołać taką komisję tylko w dwóch przypadkach: 1) po pierwszym czytaniu projektu ustawy budżetowej w obu izbach parlamentu, gdy rząd nada mu klauzulę „pilności”, 2) po przeprowadzeniu dwóch czytań w obu izbach parlamentu, kiedy w wyniku braku porozumienia między izbami nie doszło do uchwalenia projektu ustawy. Jeżeli w toku prac komisji mieszanej dojdzie do wypracowania wspólnego stanowiska, nad uzgodnionym tekstem projektu ustawy muszą się jeszcze odbyć kolejne czytania w obu izbach parlamentu, których finałem są zawsze głosowania w sprawie przyjęcia ustawy budżetowej. Dopiero zgodna decyzja Zgromadzenia Narodowego oraz Senatu pozwala na definitywne zamknięcie procedury budżetowej w parlamencie.

5. Niemcy

W Ustawie Zasadniczej RFN z 1949 r. zagadnienia procedury budżetowej unormowane zostały w odrębnym rozdziale X, który nosi tytuł „Finanse”. Rozdział ten nader szczegółowo określa różne aspekty przygotowywania oraz uchwalania budżetu państwa, na co znaczący wpływ ma bez wątpienia federacyjna struktura Niemiec. Z tego względu należało bowiem dokonać w treści konstytucji precyzyjnego rozdziału kompetencji ustawodawczych w sferze budżetowej pomiędzy federacją a kraje związkowe.¹⁸

16 W systemie konstytucyjnym V Republiki rola drugiej izby parlamentu (Senatu) w procesie ustawodawczym została w zasadzie zrównana ze stanowiskiem Zgromadzenia Narodowego w tym zakresie.

17 Skład tej komisji kształtowany jest na zasadzie parytetu przez deputowanych ze Zgromadzenia Narodowego i Senatu, a jej zadaniem jest wyeliminowanie istniejących rozbieżności stanowisk pomiędzy izbami parlamentu.

18 Por. A. Szmyt, *Stanowienie ustaw w RFN*, Gdańsk 1993, s. 12 i n.

W Niemczech, podobnie jak ma to miejsce w innych państwach, tryb prac nad projektem ustawy budżetowej różni się od zwykłego postępowania ustawodawczego. Różnice te dotyczą już etapu inicjatywy ustawodawczej, bowiem projekt ustawy budżetowej¹⁹ może wносить do parlamentu wyłącznie rząd federalny. Rząd zobowiązany jest przedstawić projekt tej ustawy na tyle wcześniej, aby mógł być on uchwalony przez parlament przed początkiem nowego roku budżetowego.

Z uwagi na potrzebę przyspieszenia prac nad ustawą budżetową, jej projekt jest wnoszony nie tylko do Bundestagu, ale także do drugiej izby parlamentu federalnego. Bundesrat posiada bowiem w tym zakresie uprawnienia do prezentowania swojego stanowiska, a nawet akceptacji niektórych decyzji podejmowanych przez Bundestag. Bundesrat jest uprawniony do przedstawienia swojego stanowiska dotyczącego projektu ustawy budżetowej w terminie sześciu tygodni, zaś w odniesieniu do zmian w projekcie rządowym zaproponowanych przez Bundestag – w ciągu trzech tygodni. Jeśli ustawa budżetowa zawiera tylko przepisy dotyczące wpływów i wydatków federacji planowanych na okres, na który została uchwalona, zgoda Bundesratu na jej przyjęcie nie jest wymagana. Kiedy jednak ustawa ta zawiera upoważnienia do zaciągania przez państwo kredytów, mogą być one uchwalane w drodze ustawy, której przyjęcie wymaga zgody Bundesratu.

Projekt ustawy budżetowej poddaje się procedurze pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym Bundestagu, a następnie jest on kierowany do Komisji Budżetowej, pełniącej rolę komisji wiodącej w pracach nad budżetem państwa. Jednocześnie projekty dotyczące części budżetu kierowane są do innych zainteresowanych komisji stałych, które przedstawiają swoje uwagi oraz opinie Komisji Budżetowej. Zadaniem tej wiodącej komisji jest przygotowanie sprawozdania z prac komisyjnych nad projektem ustawy budżetowej, które stanowi potem punkt wyjścia podczas drugiego czytania tego projektu na posiedzeniu Bundestagu. Ustawa budżetowa przyjęta przez Bundestag w trakcie trzeciego czytania kierowana jest do drugiej izby parlamentu. Bundesratowi przysługuje wówczas prawo wniesienia sprzeciwu przeciwko tej ustawie, ale Bundestag może skutecznie odrzucić ten sprzeciw. Przepis art. 77 ust.4 w tej materii przewiduje, że kiedy Bundesrat uchwali sprzeciw bezwzględną większością głosów, to Bundestag może odrzucić ten sprzeciw również bezwzględną większością. Gdy jednak Bundesrat uchwalił sprzeciw większością 2/3 głosów, to dla odrzucenia tego sprzeciwu wymagane jest także 2/3 głosów deputowanych do Bundestagu.²⁰

19 W art. 110 Ustawy Zasadniczej RFN podkreśla się wyraźnie, że budżet państwa może być uchwalony jedynie w drodze ustawy. Ten sam przepis dopuszcza możliwość uchwalenia budżetu federalnego na okres dłuższy niż jeden rok, ale zaznacza jednocześnie, że wówczas byłoby konieczne określenie wysokości planowanych dochodów oraz wydatków budżetowych w rozbiu na poszczególne lata.

20 Por. E. Zwierzchowski, *Postępowanie ustawodawcze w Republice Federalnej Niemiec*, (w:) *Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1993, s. 166 i n.

Przepis art. 111 ust. 1 Ustawy Zasadniczej określa konsekwencje nieuchwalenia przez parlament ustawy budżetowej w konstytucyjnie przewidzianym terminie. Przewiduje on, że jeśli do końca roku budżetowego nie zostanie przyjęty budżet na rok następny, to do czasu wejścia w życie nowej ustawy budżetowej rząd federalny może praktycznie samodzielnie prowadzić gospodarkę finansową państwa.²¹ Jest on wówczas upoważniony „do dokonywania wszystkich wydatków koniecznych: a) dla utrzymania instytucji funkcjonujących na podstawie ustawy oraz dla wykonania zadań wynikających z ustawy, b) dla wypełnienia prawnie uzasadnionych zobowiązań Federacji, c) dla kontynuowania budów, dostaw i innych świadczeń lub dla zapewnienia dalszej pomocy dla tych celów, o ile w budżecie na rok ubiegły przyznane już były na nie odpowiednie kwoty”.²² Z kolei w art. 111 ust. 2 przewiduje się, że kiedy wpływy z podatków, opłat oraz innych źródeł lub wpływy z rezerwy środków obrotowych nie pokrywają wydatków na cele wymienione w art. 111 ust. 1, rząd federalny jest uprawniony do uruchomienia w formie kredytu środków koniecznych dla utrzymania działalności gospodarczej do wysokości 1/4 sumy końcowej budżetu z poprzedniego roku.

6. Włochy

We Włoszech problematyce tworzenia ustawy budżetowej poświęca szczególną uwagę przepis art. 81 konstytucji z 1947 r. Przyjęto w nim generalną zasadę, że budżet wraz ze sprawozdaniem finansowym musi być uchwalony corocznie przez obie izby parlamentu w formie ustawy i wyłącznie na wniosek rządu. Prowadzona wtedy na posiedzeniach plenarnych dyskusja nad założeniami budżetu państwa i zamknięciem rachunków dotyczy jednocześnie zasadniczych kierunków polityki gospodarczej i finansowej, jak też stanu realizacji przyjętego programu gospodarczego. W ten sposób izby parlamentu mają możliwość sprawowania kontroli sposobu i efektów zarządzania finansami publicznymi przez Radę Ministrów.

Przedkładany corocznie przez rząd projekt ustawy budżetowej uchwalany jest tradycyjnie w zwykłym postępowaniu ustawodawczym. Projekt ustawy budżetowej, zawierający w swej treści przewidywane wpływy i wydatki, musi być wniesiony pod obrady parlamentu na pierwsze październikowe posiedzenie izby.²³ W tym samym terminie rząd zobowiązany jest przedstawić parlamentowi projekt ustawy finansowej, w którym określa się założenia polityki gospodarczej państwa.

Dla podkreślenia równego statusu ustrojowego obu izb parlamentu, dwa wymienione wyżej projekty ustawodawcze są przedkładane przemiennie: w jednym

21 Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w Niemczech – w odróżnieniu od wielu innych państw – nie jest znana instytucja prowizorium budżetowego uchwalanego przez parlament.

22 *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, s. 552.

23 Por. Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch*, Toruń 2004, s. 196.

roku wnoszone są w pierwszej kolejności pod obrady Izby Deputowanych, a w roku następnym do Senatu. W dalszej procedurze ustawodawczej projekty te są uzgadniane przez obie izby, podobnie jak ma to miejsce z innymi projektami ustaw. Po prezentacji projektu ustawy budżetowej i projektu ustawy finansowej na posiedzeniu izby, oba projekty są przesyłane do komisji budżetowej w celu przygotowania przez nią sprawozdania oraz do innych właściwych komisji stałych w celu uzyskania opinii o tych projektach. Warto dodać, że w pracach komisyjnych nad budżetem i założeniami finansów państwa uczestniczą zwykle także właściwi ministrowie.

Podczas debaty budżetowej na posiedzeniach plenarnych obu izb deputowani nie mogą proponować do rozpatrywanego projektu ustawy budżetowej ani nowych podatków, ani też nowych wydatków. Mogą natomiast zgłaszać poprawki do projektu ustawy finansowej. Do przyjęcia ustawy budżetowej niezbędne jest zgodne stanowisko Izby Deputowanych oraz Senatu.

Ustawa budżetowa powinna być przyjęta definitywnie do dnia 31 grudnia, czyli do końca mijającego roku. Jeśli jednak parlament nie zdoła uchwalić budżetu w ustalonym terminie, może w drodze odrębnej ustawy upoważnić rząd do tymczasowego wykonywania budżetu, a więc uczynić to w postaci prowizorium budżetowego. Takie rozwiązanie, zgodnie z art. 81 konstytucji, jest możliwe do zastosowania przez okres nie dłuższy aniżeli cztery miesiące, czyli maksymalnie do dnia 30 kwietnia nowego roku kalendarzowego.

7. Hiszpania

W Hiszpanii konstytucyjne podstawy procedury budżetowej określone zostały w treści odrębnego tytułu VII ustawy zasadniczej, noszącego nazwę „Gospodarka i finanse”.²⁴ Na uwagę zasługuje tu przede wszystkim art. 134 konstytucji, który zawiera kilka podstawowych zasad odnoszących się do tego postępowania. Przepis ten stanowi w pierwszej kolejności, że opracowanie projektu ustawy budżetowej i następnie jego formalne przedłożenie pod obrady parlamentu mieści się w ramach wyłącznej kompetencji hiszpańskiego rządu. W treści tego przepisu znalazło się również sformułowanie, że rozpatrzenie zgłoszonego projektu budżetu państwa, wprowadzenie do niego zmian i uchwalenie ustawy budżetowej należy do Korteżów Generalnych.

Budżet państwa uchwalany jest corocznie na okres jednego roku i obejmuje wszystkie przewidywane wydatki oraz dochody publiczne sektora państwowego.²⁵ W budżecie określa się ponadto kwotę ulg podatkowych, które dotyczą podatków na rzecz państwa. Przyjęta ustawa budżetowa nie może jednak ustanawiać nowych

24 Zob. *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, s. 361 i n.

25 Por. T. Moldawa, *System konstytucyjny Hiszpanii*, Warszawa 2012, s. 109.

podatków, ale może wprowadzać zmiany do podatków już obowiązujących, jeżeli przewiduje to określona ustawa budżetowa.

Konstytucja przewiduje w przepisie art. 134 ust. 3, że rząd powinien przedstawić projekt ustawy budżetowej Kongresowi Deputowanych co najmniej na trzy miesiące przed upływem poprzedniego roku budżetowego. Rozpatrzenie projektu ustawy budżetowej następuje na tych samych zasadach, które mają zastosowanie w ramach normalnego trybu ustawodawczego, przy czym w obu izbach parlamentu podjęcie prac nad projektem ustawy budżetowej ma zawsze pierwszeństwo w stosunku do pozostałych spraw będących w tym samym okresie przedmiotem prac w Kongresie Deputowanych oraz w Senacie. Projekt ustawy budżetowej rozpatrywany jest w dwóch czytaniach na posiedzeniach plenarnych izby, przedzielonych pracami komisji budżetowej Kongresu. W toku prac parlamentarnych wszelkie poprawki do projektu ustawy budżetowej, które zakładają wzrost wydatków w jakimkolwiek fragmencie budżetu, mogą być przyjęte do rozpatrzenia jedynie wtedy, gdy proponują obniżenie poziomu wydatków o tę samą kwotę i w ramach tej samej sekcji. Każda poprawka w projekcie ustawy budżetowej, która prowadziłaby do zmniejszenia planowanych dochodów, wymaga przy tym dla jej rozpatrzenia zgody rządu.

Jeżeli ustawa budżetowa nie zostanie uchwalona przez parlament przed rozpoczęciem nowego roku budżetowego, następuje automatyczne przedłużenie obowiązywania budżetu z roku poprzedniego, do czasu uchwalenia nowej ustawy budżetowej.

8. Portugalia

Zasadniczą cechą konstytucyjnej regulacji ustroju Republiki Portugalii jest niewątpliwie bardzo rozbudowane ujęcie problematyki ustroju społeczno-gospodarczego państwa.²⁶ Tym zagadnieniom poświęcona została obszerna część II konstytucji, nosząca tytuł „Organizacja gospodarcza”. W jej ramach wyodrębniono tytuł IV („System finansowy i podatkowy”), gdzie znalazły się też unormowania z zakresu procedury budżetowej.

W Portugalii obowiązująca konstytucja z 1976 r., w odróżnieniu od hiszpańskiej ustawy zasadniczej, nie określa jednak zasad i trybu postępowania z projektem ustawy budżetowej, odsyłając w tej materii do regulacji ustawowych.²⁷ Czyni to najpierw przepis art. 106 ust. 1, stwierdzając, że ustawa budżetowa jest co roku opraco-

26 Jest to konsekwencja daleko idących przekształceń społecznych i gospodarczych, które miały miejsce w tym państwie po tzw. rewolucji goździków, czyli obaleniu rządów dyktatorskich przez Ruch Sił Zbrojnych w 1974 r. Uchwalona dwa lata później nowa konstytucja Portugalii zawierała w swej treści znacznie szerszą, aniżeli miało to miejsce w konstytucjach innych państw zachodnioeuropejskich, regulację zagadnień ustroju gospodarczego państwa.

27 Por. A. Łabno, *System konstytucyjny Portugalii*, Warszawa 2002, s. 66 i n.

wywana, systematyzowana, poddawana głosowaniu i wykonywana zgodnie z odpowiednią ustawą ramową. Z kolei w treści art. 106 ust. 2 czytamy, że projekt ustawy budżetowej jest przedstawiany oraz poddawany głosowaniu w terminach przewidzianych w ustawie, która przewiduje zasady postępowania w sytuacji, gdy terminy te nie zostały dotrzymane.

Wyjątkiem jest przepis art. 106 ust. 3 konstytucji, który określa, jakie dane muszą być obligatoryjnie dołączone każdorazowo do projektu ustawy budżetowej. Są to informacje o: 1) przewidywanej ewolucji podstawowych wskaźników makroekonomicznych mających wpływ na budżet, a także ewolucji podaży pieniądza oraz czynników jego kreacji, 2) uzasadnieniu zmian w przewidywanych dochodach i wydatkach w porównaniu z budżetem na poprzedni rok, 3) długu publicznym, operacjach finansowych i stanie rachunków państwa, 4) stanie funduszy i służb autonomicznych, 5) środkach budżetowych przekazanych do dyspozycji regionów autonomicznych²⁸ i władz lokalnych, 6) przekazach finansowych pomiędzy Portugalią a zagranicą mających wpływ na projekt budżetu, 7) przywilejach podatkowych i oszacowaniu dochodów za rok poprzedni.

Inicjatywa w zakresie zgłoszenia projektu ustawy budżetowej przysługuje w Portugalii wyłącznie rządowi. Wykorzystywana następnie procedura prac nad projektem tej ustawy nie różni się jednak w zasadniczy sposób od zwykłego trybu ustawodawczego.

Przedłożony Zgromadzeniu Republiki projekt ustawy budżetowej kierowany jest zawsze w pierwszej kolejności do komisji parlamentarnych. Ich zadaniem jest przygotowanie opinii o projekcie, które w postaci sprawozdania z prac komisji przedstawiane są podczas debaty na posiedzeniu plenarnym parlamentu. Jest to debata o charakterze ogólnym, podczas której rozpatrywane są generalne założenia projektu budżetu państwa. Debata ta za każdym razem toczy się przez kilka dni i kończy się wraz z przyjęciem w głosowaniu tych ogólnych zasad projektu ustawy. Po tym głosowaniu rozpoczyna się debata szczegółowa, która może być prowadzona w komisjach lub na posiedzeniu plenarnym Zgromadzenia Republiki. Debata ta nie kończy się szczegółowymi głosowaniami, tak jak ma to miejsce w zwykłym postępowaniu ustawodawczym, albowiem odbywa się wtedy tylko jedno głosowanie, w którym parlament przyjmuje w całości projekt ustawy budżetowej.

28 W skład Portugalii wchodzi dwa regiony autonomiczne: Azory i Madera.

9. Austria

W Austrii problematyka charakteru i procedury uchwalania budżetu państwa określona została w części II konstytucji z 1920 r.,²⁹ która reguluje ustrój i zakres kompetencji władzy ustawodawczej, czyli obu izb parlamentu federalnego (Rady Narodowej i Rady Federalnej). Przepisy dotyczące wyłącznie procedury budżetowej umieszczono w podrozdziale mającym tytuł „Udział Rady Narodowej i Rady Federalnej w wykonawstwie federacji”.³⁰ Są to istotnie rozbudowane art. 51, 51a, 51b oraz 51 c, które normują wiele kwestii z dziedziny tworzenia federalnej ustawy budżetowej.

Postanowienia austriackiej ustawy zasadniczej dość nietypowo kształtują zakres udziału obu izb parlamentu w pracach nad budżetem państwa. Sprowadza się to do tego, że druga izba parlamentu federalnego (Rada Federalna) została praktycznie wyłączona z udziału w pracach nad ustawą budżetową. Wynika to wyraźnie z art. 42 ust. 5 obowiązującej konstytucji, który przewiduje, że budżet państwa może być uchwalany wyłącznie przez Radę Narodową, bo w tym zakresie Radzie Federalnej „nie przysługuje prawo uczestnictwa”.³¹

W Austrii tryb uchwalania ustawy budżetowej nie różni się zasadniczo od postępowania ustawodawczego w sprawie ustaw zwykłych. Konstytucja austriacka przyjmuje jednak jedno niezwykle oryginalne rozwiązanie, które odnosi się do inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie. Zgodnie z ustawą zasadniczą rząd federalny posiada *de facto* tylko pierwszeństwo wystąpienia z projektem tzw. ustawy finansowej, zawierającej także preliminarz budżetu, ale nie dysponuje monopolem w inicjowaniu takiego projektu ustawy. Rząd powinien zgłosić projekt ustawy finansowej nie później niż na 10 tygodni przed końcem roku budżetowego. Kiedy jednak rząd nie złoży w wyznaczonym terminie projektu w tej sprawie, prawo do przedłożenia projektu ustawy finansowej nabywają również deputowani do Rady Narodowej. Gdy posłowie skorzystają z tego prawa, a rząd przedstawi projekt ustawy finansowej już po upływie konstytucyjnego terminu, zadaniem Rady Narodowej staje się rozstrzygnięcie, który z dwóch zgłoszonych projektów zostanie przez nią przyjęty jako podstawa dalszych prac nad budżetem państwa. Jeżeli ta izba parlamentu federalnego nie uchwali ustawy budżetowej przed początkiem roku budżetowego, powinna wówczas uchwalić ustawę o prowizorium budżetowym. Jeśli i to uprawnienie izby nie zostanie zrealizowane, to tymczasowo może być wykonywany projekt ustawy finansowej, który został przez rząd wniesiony pod obrady parlamentu.

29 Konstytucja Austrii z 1920 r. była do tej pory wielokrotnie nowelizowana, także w odniesieniu do zagadnień ustroju gospodarczego i finansów publicznych. Por. P. Sarnecki, *System konstytucyjny Austrii*, Warszawa 1999, s. 70 i n.

30 Austria, podobnie jak RFN, jest państwem federacyjnym, co spowodowało konieczność rozdzielenia funkcji między federacją a jej podmiotami (krajami), również w sferze budżetowej.

31 *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, s. 44.

10. Szwecja

Specyfika regulacji konstytucyjnej w Królestwie Szwecji sprowadza się w głównej mierze do tego, że konstytucję tego państwa tworzy *de facto* kilka odrębnych aktów ustrojowych, stanowiących łącznie pisaną i pełną ustawę zasadniczą. Zagadnienia procedury budżetowej unormowane zostały tylko w jednym z takich aktów, a mianowicie w Akcie o Formie Rządu z 1974 r. Przepisy dotyczące problematyki budżetowej umieszczono w rozdziale 9 tego Aktu, któremu nadano tytuł „Władza finansowa”.

W Szwecji prawo zgłaszania projektu ustawy budżetowej przysługuje wyłącznie rządowi. Powinien on być przedłożony przed dniem 1 stycznia roku budżetowego³² i zawierać w swej treści plan finansowy oraz budżet centralny, a także wnioski co do wykonania budżetu państwa. Po wniesieniu projektu ustawy budżetowej do parlamentu (Riksdagu) zostaje on skierowany do komisji finansów oraz do komisji podatkowej. Sprawozdanie z prac nad projektem ustawy budżetowej opracowuje i przedstawia następnie Riksdagowi jedynie komisja finansowa.

Po przedłożeniu sprawozdania przez komisję finansową rozpoczyna się debata budżetowa na posiedzeniach plenarnych Riksdagu. Podczas debat plenarnych w zasadzie nie kwestionuje się generalnych założeń projektu budżetu państwa, które zostały przygotowane przez rząd. Liczne są natomiast poselskie propozycje poprawek szczegółowych sformułowań projektu. Po przeprowadzeniu debaty plenarnej, trwającej zwykle przez kilka posiedzeń Riksdagu, projekt ustawy budżetowej poddany zostaje pod głosowanie. Głosuje się najpierw projekt ustawy budżetowej w całości, a następnie każdą poprawkę oddzielnie.

Jeżeli Riksdag nie uchwali ustawy budżetowej przed rozpoczęciem roku budżetowego, to ma obowiązek – zgodnie z przepisami Aktu o Formie Rządu – zabezpieczenia określonych środków finansowych na okres do czasu uchwalenia nowej ustawy budżetowej.³³ Jeśli jednak Riksdag nie podejmie decyzji o przyznaniu takich środków do czasu uchwalenia następnego budżetu, mają zastosowanie postanowienia budżetu z poprzedniego roku, wraz ze zmianami wynikającymi z innych decyzji podjętych przez parlament.

11. Finlandia

W konstytucji Republiki Finlandii z 1999 r. problematyka procedury budżetowej została unormowana w rozdziale 7 zatytułowanym „Finanse publiczne”. Przepisy tego rozdziału określają kilka istotnych kwestii związanych z budżetem pań-

32 W Szwecji rok budżetowy rozpoczyna się każdorazowo w dniu 1 lipca i trwa do końca czerwca następnego roku kalendarzowego.

33 Riksdag może też upoważnić komisję finansową do podjęcia decyzji w tej sprawie w zastępstwie parlamentu.

stwa, a mianowicie: inicjowanie i uchwalanie budżetu (§ 83), treść budżetu (§ 84), wydatki w budżecie państwa (§ 85) oraz przyjmowanie budżetu uzupełniającego (§ 86). W pierwszej kolejności konstytucja przyjmuje generalną zasadę, że parlament (Eduskunta) uchwała budżet państwa na każdy kolejny rok finansowy.

Postanowienia fińskiej konstytucji przyznają wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej w odniesieniu do projektu ustawy budżetowej rządowi Republiki. Konstytucja podkreśla przy tym, że rządowy projekt ustawy budżetowej i inne związane z nią propozycje przekazywane są Eduskuncie odpowiednio wcześniej przed rozpoczęciem roku budżetowego.³⁴ Wskazuje ona ponadto, że każdy deputowany, na podstawie projektu ustawy budżetowej, może w drodze wniosku budżetowego zgłosić propozycję wydatku lub innej decyzji odnoszącej się do budżetu państwa.

Projekt ustawy budżetowej rozpatrywany jest zawsze najpierw w formie debaty wstępnej na posiedzeniu plenarnym Eduskunty, po czym jest kierowany do komisji finansów. Komisja ta w wyniku szczegółowej analizy projektu przygotowuje sprawozdanie o projekcie ustawy budżetowej i przedstawia je Eduskuncie. Podczas kolejnej debaty na forum parlamentu zgłaszane są dalsze poprawki, co powoduje niekiedy konieczność ponownego odesłania projektu ustawy budżetowej do komisji. Ustawa budżetowa zostaje ostatecznie uchwalona przez Eduskuntę po przyjęciu zaproponowanych poprawek i usunięciu wszelkich rozbieżności stanowisk między rządem a deputowanymi do parlamentu.³⁵

Ustawa budżetowa uchwalana jest przez Eduskuntę zwykłą większością głosów ogólnej liczby deputowanych. Po jej promulgacji przez prezydenta, niedysponującego prawem weta wobec ustawy budżetowej, zostaje ona opublikowana w oficjalnym organie publikacyjnym.

W przypadku nieuchwalenia ustawy budżetowej przed początkiem roku budżetowego zostaje przyjęte prowizorium budżetowe, które opiera się na projekcie przedłożonego budżetu państwa. Z kolei w trakcie wykonywania przyjętej ustawy budżetowej rząd może zgłosić do Eduskunty projekt budżetu uzupełniającego, ale jedynie wtedy, gdy zachodzi uzasadniona przyczyna zmiany przyjętych wcześniej założeń budżetowych.

12. Uwagi końcowe

Przeprowadzona tu analiza przepisów konstytucyjnych wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej pozwala na stwierdzenie, że praktycznie każda

34 Przepis § 71 konstytucji przewiduje, że każda propozycja rządowa (w tym projekt ustawy budżetowej) może być uzupełniona poprawką lub może zostać wycofana. Poprawka nie może być jednak złożona wówczas, gdy komisja stała, która rozpatruje projekt rządowy, przedstawiła już swoje sprawozdanie.

35 Zob. szerzej M. Grzybowski, *Finlandia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2007, s. 96 i n.

z zaprezentowanych ustaw zasadniczych (w tym Konstytucja RP z 1997 r.) określa podstawowe rozwiązania w zakresie procedury uchwalania budżetu państwa. W każdym z tych państw przy kształtowaniu budżetu państwa widoczne są pewne odmienności od zwykłego trybu ustawodawczego. Dotyczą one w głównej mierze etapu inicjowania projektu tego aktu normatywnego. W tym zakresie prawo inicjatywy ustawodawczej przyznane zostało konstytucyjnie we wszystkich państwach na zasadzie wyłączności tylko rządowi. Jednocześnie wyznacza się zawsze termin, w którym projekt ustawy budżetowej ma być przedłożony parlamentowi, aby uchwalenie tej ustawy było realne przed początkiem nowego roku budżetowego. Poza tym konstytucje określają za każdym razem konsekwencje nieuchwalenia ustawy budżetowej w terminie wyznaczonym przez przepisy obowiązującej ustawy zasadniczej.