

Cytowanie

CHICAGO: P. Pest, *Checks and balances w procedurze budżetowej w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024, nr 1, s. 67–81, <https://doi.org/10.15804/ppk.2024.01.05>

APA: Pest, P. (2024), *Checks and balances w procedurze budżetowej w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 1, s. 67–81, <https://doi.org/10.15804/ppk.2024.01.05>

Przemysław Pest

ORCID ID: 0000-0002-1168-0991

Uniwersytet Wrocławski

E-mail: przemyslaw.pest@uwr.edu.pl

Checks and balances w procedurze budżetowej w Polsce

Słowa kluczowe: finanse publiczne, budżet państwa, procedura budżetowa, *checks and balances*, władza ustawodawcza, władza wykonawcza

Keywords: public finance, state budget, budget procedure, checks and balances, legislative power, executive power

Streszczenie

Artykuł dotyczy problematyki *checks and balances* w procedurze budżetowej w Polsce. W pierwszej kolejności w artykule zostaje wyjaśniony termin *checks and balances*. Następnie artykuł omawia konstytucyjną regulację procedury budżetowej oraz występujące w tej procedurze organy władzy publicznej. Rozważania te pozwalają na wyróżnienie „budżetowych *checks and balances*” oraz ich omówienie z punktu widzenia relacji pomiędzy organami władzy publicznej biorącymi udział w procedurze budżetowej, ze szczególnym uwzględnieniem opracowania, uchwalenia i kontroli wykonania budżetu. Poruszone są również wątki charakteru prawnego budżetu państwa i zawartych w nim norm prawnych, różnic pomiędzy budżetem państwa i ustawą budżetową, a także zagadnienie projektu ustawy budżetowej a dyskontynuacji prac parlamentu.

Abstract**Checks and Balances in the Budget Procedure in Poland**

The article presents the checks and balances in the budget procedure in Poland. In the first place, the article explains the term checks and balances. Next the article discusses the constitutional regulation of the budget procedure and the public authorities that participate in this procedure. These considerations allow to distinguish “budget checks and balances” and describe them from the point of view of the relationship between the public authorities participating in the budget procedure. The article also presents the legal nature of the state budget and the legal norms contained therein, the differences between the state budget and the Budget Act and the issue of the draft budget versus the principle of discontinuation of works of the parliament.

✱

I. Wstęp

Zasada podziału władz, wyrażona w art. 10 Konstytucji RP, jest jedną z najważniejszych zasad ustrojowych państwa polskiego. Realizacją tej zasady są konstytucyjnie mechanizmy *checks and balances*, pozwalające na równoważenie się władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Funkcjonowanie państwa, a więc i jego trzech władz, jak również realizacja przez państwo jego zadań, nie byłyby możliwe bez publicznych środków finansowych. Państwo realizuje bowiem swoje zadania przez wydatkowanie środków publicznych. Najważniejszym instrumentem prawnym, który pozwala na realizację wydatków publicznych, jest budżet państwa, przyjmujący formę prawną ustawy budżetowej. Jako najważniejszy akt publicznego planowania finansowego budżet państwa jest opracowywany, uchwalany, wykonywany i kontrolowany w specjalnej procedurze, nazywanej procedurą budżetową, w której biorą udział organy władzy ustawodawczej i wykonawczej¹.

¹ Konstytucja RP przyznaje również w art. 224 ust. 2 pewną rolę w procedurze budżetowej Trybunałowi Konstytucyjnemu. Pomijam w artykule problematykę sądów jako dysponentów części budżetowych.

Budżet państwa stanowi formalną podstawę wydatkowania środków publicznych, bez której państwo nie mogłoby funkcjonować. Istnienie budżetu państwa, zawartego w ustawie budżetowej, które samo w sobie jest wartością konstytucyjnie chronioną, umożliwia realizację innych zasad i wartości konstytucyjnych, np. prawa do sądu, prawa do zabezpieczenia społecznego, prawa do ochrony zdrowia, prawa do nauki, wolności korzystania z dóbr kultury. Określenie „wydatki budżetu państwa” jest przy tym pewnym uproszczeniem. Wydatkowa norma budżetowa to w istocie indywidualno-konkretne upoważnienie dla dysponenta części budżetowej do dokonania wydatku do określonego limitu (kredytu budżetowego) w danym roku budżetowym. Ze względu na istotność budżetu państwa dla funkcjonowania państwa, Konstytucja RP modyfikuje w procedurze budżetowej kompetencje poszczególnych organów władzy publicznej w stosunku do procedury legislacyjnej dotyczącej innych ustaw.

Tak zarysowany obszar badawczy pozwala na wskazanie celów opracowania. Po pierwsze, będzie to analiza jak rozumiane są *checks and balances* w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego. Po drugie, przedstawienie konstytucyjnej regulacji procedury budżetowej. Po trzecie, określenie które z przepisów Konstytucji RP dotyczące procedury budżetowej można uznać za *checks and balances* i jak regulacja konstytucyjna kształtuje relacje pomiędzy władzą ustawodawczą i władzą wykonawczą w procedurze budżetowej. Poruszone zostaną również wątki charakteru prawnego budżetu państwa i zawartych w nim norm prawnych, różnic pomiędzy budżetem państwa i ustawą budżetową, a także zagadnienie projektu ustawy budżetowej a dyskontynuacji prac parlamentu. Artykuł został przygotowany w oparciu o metodę dogmatyczno-prawną i skupia się na analizie przepisów Konstytucji RP, z pominięciem – ze względu na ograniczone ramy opracowania – regulacji ustawy o finansach publicznych.

II. *Checks and balances* w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego

Checks and balances to termin zaczerpnięty z amerykańskiej praktyki konstytucyjnej. W polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że ich istotą jest zapewnienie równowagi władz przez ograniczanie na wypadek nad-

miernej ingerencji jednej władzy w zakres kompetencji drugiej oraz zapewnianie niezbędnej współpracy władz². Sam termin *checks and balances*, którym posługuje się literatura amerykańska, jest różnie tłumaczony na język polski. Można spotkać się między innymi z określeniami takimi jak: „hamowanie i powściągnięcie”³, „system hamulców i równoważników”, „system hamulców i ograniczników”⁴ czy „system hamulców i równowagi”⁵. W dalszej części artykułu będę posługiwał się oryginalnym terminem *checks and balances* i rozumiał go jako uregulowane konstytucyjnie instrumenty prawne służące równoważeniu się władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej w celu realizacji określonej w art. 10 Konstytucji RP zasady podziału władz.

Przez to, że *checks and balances* nie są zdefiniowane ani też wyliczone w Konstytucji RP ich wyróżnienie będzie rolą doktryny, przede wszystkim prawa konstytucyjnego. Dwie podstawowe prace w tym zakresie to monografie: J. Kuciński, *Legislatywa, egzekutywa, judykatura. Konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010 oraz G. Kuca, *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2014⁶. Wymienieni Autorzy wska-

² M. Grzybowski, A. Kulig, *Systemy ustrojowe Stanów Zjednoczonych i Kanady*, Kraków 2015, s. 41–42.

³ R. Balicki, *Ustroje państw współczesnych*, Wrocław 2003, s. 102.

⁴ R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 192.

⁵ A. Pułło, *System konstytucyjny Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 1997, s. 21.

⁶ Problematyka zasady podziału władzy i relacji pomiędzy organami władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej jest szeroko omawiana w doktrynie prawa konstytucyjnego, por. w szczególności: M. Florczak-Wątor, *Trybunał Konstytucyjny a zasada podziału władzy*, „Jurysta” 2004, nr 7/8, s. 11 i n.; R.M. Małajny, *O pojmowaniu zasady podziału władzy państwowej* [w:] *Zasady prawa. Materiały konferencyjne*, red. C. Martysz, A. Matan, Z. Tobor. Bydgoszcz-Katowice 2007, s. 99 i n.; R. Piotrowski, *Zasada podziału władz w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 113 i n.; R.M. Małajny, *Zasada podziału władzy a system rządów parlamentarnych*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 12, s. 16 i n.; G. Kuca, *O potrzebie reinterpretacji pojęcia „zasada podziału władzy”* [w:] *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013, s. 255 i n.; R.M. Małajny, *Podział władzy państwowej jako przesłanka jej legitymacji*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 3, s. 9 i n.; *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, tom 1 i 2, Rzeszów 2016; R.M. Małajny, *Podział władzy w Konstytucji RP z 1997 roku. Analiza formalna*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 6, s. 97 i n.; R. Piotrowski, *Zasada podziału władz*

zują, że mechanizmy *checks and balances* mają zapewniać współdziałanie władz oraz ich wzajemne ograniczanie. Do mechanizmów determinujących współdziałanie władz zaliczają między innymi⁷: udzielanie przez Sejm wotum zaufania Radzie Ministrów, wybór Rady Ministrów przez Sejm (w stosunkach między władzą ustawodawczą i władzą wykonawczą); stwierdzanie przez Sąd Najwyższy ważności wyborów do Sejmu i Senatu, wybór indywidualnie przez Sejm sędziów Trybunału Konstytucyjnego (w stosunkach między władzą ustawodawczą i władzą sądowniczą); stwierdzanie przez Sąd Najwyższy ważności wyboru Prezydenta RP, powoływanie przez Prezydenta RP sędziów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, prezesów Sądu Najwyższego oraz wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego (w stosunkach między władzą wykonawczą a władzą sądowniczą). Natomiast do katalogu mechanizmów wzajemnego ograniczania się władz wskazani Autorzy zaliczają między innymi⁸: kontrolę działalności Rady Ministrów przez Sejm, prawo Prezydenta RP do skrócenia w określonych sytuacjach kadencji Sejmu (w stosunkach między władzą ustawodawczą i władzą wykonawczą); orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją oraz zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, orzekanie przez Trybunał Stanu o odpowiedzialności konstytucyjnej posłów i senatorów (w stosunkach między władzą ustawodawczą i władzą sądowniczą); orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności przepisów prawa – wydawanych przez centralne organy państwowe – z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, prawo łaski (w stosunkach między władzą wykonawczą a władzą sądowniczą).

a demokracja konstytucyjna [w:] *Dwie dekady Konstytucji RP – doświadczenia i wyzwania*, red. M. Haczkowska, H. Duszka-Jakimko, Opole 2018, s. 9 i n.; P. Tuleja, *Wykładnia konstytucji a zasada podziału władzy* [w:] *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, t. II, red. M. Granał, Warszawa 2020, s. 211 i n.

⁷ J. Kuciński, *op.cit.*, s. 73–74; G. Kuca, *op.cit.*, s. 119–120.

⁸ J. Kuciński, *op.cit.*, s. 74–76; G. Kuca, *op.cit.*, s. 113–114.

III. Konstytucyjna regulacja procedury budżetowej

Ustawa budżetowa, zawierająca budżet państwa, to szczególna ustawa w polskim porządku prawnym. Z punktu widzenia proceduralnego ma ona swoje szczególne zasady opracowania, uchwalenia, wykonywania i kontroli wykonania, składające się na procedurę budżetową. Procedura budżetowa jest uregulowana w przepisach rozdziału X Konstytucji RP „Finanse publiczne” (art. 219–226 Konstytucji RP), a także w innych przepisach konstytucyjnych (art. 146 ust. 4 pkt 5 i 6 oraz art. 204 ust. 1 pkt 1 i 2 Konstytucji RP).

Patrząc przez pryzmat kolejnych etapów procedury budżetowej Konstytucja RP:

1. na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej:
 - przyznaje wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej Radzie Ministrów (art. 221 Konstytucji RP);
 - nadaje Radzie Ministrów wyłączną kompetencję do uchwalenia projektu budżetu państwa (art. 146 ust. 4 pkt 5 Konstytucji RP);
 - określa termin przedłożenia Sejmowi przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy – najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego (art. 222 Konstytucji RP);
2. na etapie uchwalenia ustawy budżetowej:
 - wskazuje na kompetencję Sejmu do uchwalenia budżetu państwa w formie ustawy budżetowej (art. 219 ust. 1 Konstytucji RP);
 - ogranicza swobodę Sejmu w dokonywaniu zmian w projekcie ustawy budżetowej, w ten sposób, że zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej (art. 220 ust. 1 Konstytucji RP);
 - wskazuje, że Senat może uchwalić poprawki do ustawy budżetowej w ciągu 20 dni od dnia jej przekazania Senatowi (art. 223 Konstytucji RP);
 - wyłącza kompetencję Prezydenta RP do przekazania ustawy budżetowej Sejmowi do ponownego rozpatrzenia oraz wprowadza 7-dniowy termin na podpisanie ustawy budżetowej przez Prezydenta RP (art. 224 ust. 1 Konstytucji RP);

- wprowadza 2-miesięczny termin dla Trybunału Konstytucyjnego na wydanie orzeczenia w przypadku zwrócenia się Prezydenta RP do Trybunału z wnioskiem w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej przed jej podpisaniem (art. 224 ust. 2 Konstytucji RP);
- nadaje Prezydentowi RP uprawnienie do skrócenia kadencji Sejmu, jeżeli w ciągu 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu uchwalona ustawa budżetowa nie zostanie mu przedstawiona do podpisu (art. 225 Konstytucji RP);
- 3. na etapie wykonywania ustawy budżetowej:
 - reguluje kompetencje Rady Ministrów do kierowania wykonaniem budżetu państwa oraz uchwalania zamknięcia rachunków państwowych i sprawozdania z wykonania budżetu (art. 146 ust. 4 pkt 6 Konstytucji RP);
- 4. na etapie kontroli wykonania ustawy budżetowej:
 - nakłada na Radę Ministrów obowiązek przedłożenia Sejmowi sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego (art. 226 ust. 1 Konstytucji RP);
 - wśród kompetencji NIK wskazuje przedkładanie Sejmowi analizy wykonania budżetu państwa oraz opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów (art. 204 ust. 1 pkt 1 i 2 Konstytucji RP);
 - wskazuje, że Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej i po zapoznaniu się z opinią NIK podejmuje, w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia Sejmowi sprawozdania, uchwałę o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium (art. 226 ust. 2 Konstytucji RP).

Wskazane wyżej przepisy konstytucyjne wśród podmiotów procedury budżetowej wymieniają: Radę Ministrów, Sejm, Senat, Prezydenta RP, Trybunał Konstytucyjny oraz NIK. Organy władzy ustawodawczej mają pierwszoplanową rolę na etapach uchwalenia i kontroli wykonania budżetu państwa. Natomiast organy władzy wykonawczej, a więc Rada Ministrów, a praktyce cały podległy jej aparat administracji rządowej, na etapach opracowania projektu i wykonywania budżetu państwa.

IV. *Checks and balances* w procedurze budżetowej

Przedstawienie prezentowanych w doktrynie prawa konstytucyjnego mechanizmów *checks and balances*, a także konstytucyjnej regulacji procedury budżetowej prowadzi do wniosku, że do konstytucyjnych *checks and balances* w procedurze budżetowej należy zaliczyć:

1. wyłączone prawo inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów w zakresie projektu ustawy budżetowej zawierającej budżet państwa;
2. wyłączne prawo uchwalania ustaw budżetowanych przez parlament;
3. prawo Prezydenta RP do podpisania ustawy budżetowej oraz wystąpienia – przed podpisaniem – do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z Konstytucją RP, a także prawo Prezydenta RP do skrócenia kadencji Sejmu, jeżeli w ciągu czterech miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu uchwalona ustawa budżetowa nie zostanie mu przedstawiona do podpisu; jednocześnie Prezydent RP jest pozbawiony kompetencji do przekazania – przed podpisaniem – ustawy budżetowej Sejmowi z umotywowanym wnioskiem do ponownego rozpatrzenia;
4. udzielenie albo odmowa udzielenia przez Sejm absolutorium z wykonania budżetu Radzie Ministrów.

Wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów w zakresie ustawy budżetowej zawierającej budżet państwa wynika z art. 221 Konstytucji RP. W doktrynie prawa finansowego wskazuje się, że uzasadnienie obowiązywania art. 221 Konstytucji RP – który swoim zakresem przedmiotowym obejmuje również ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo – sprowadza się do ograniczenia kręgu podmiotów dysponujących prawem inicjatywy ustawodawczej w sprawach z zakresu finansów publicznych o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa. Przepis ten przewiduje monopol wykonywania prawa inicjatywy ustawodawczej przez Radę Ministrów w zakresie aktów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki finansowej państwa. Przyjęcie takiego rozwiązania pozostaje w związku z konstytucyjnymi kompetencjami Rady Ministrów do prowadzenia polityki państwa, w tym polityki finansowej. Opracowanie budżetu państwa, stanowiącego najważniejszy element ustawy budżetowej,

wymaga dostępu do niezbędnej wiedzy specjalistycznej oraz zaangażowania doświadczonego, wyspecjalizowanego aparatu i odpowiedniej bazy technicznej. Żaden inny podmiot określony w art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji RP nie jest w stanie spełnić tych warunków⁹. Ustawa budżetowa, której najważniejszym elementem jest budżet państwa, jest przy tym jedyną ustawą, której coroczne przygotowanie, uchwalenie i wykonywanie jest konstytucyjnym obowiązkiem organów państwa¹⁰.

Sejm uchwała corocznie budżet państwa (art. 219 ust. 1 Konstytucji RP), który określa dochody i wydatki państwa (art. 219 ust. 3 Konstytucji RP) i który jest dla Rady Ministrów podstawą prowadzenia gospodarki finansowej państwa (art. 219 ust. 4 Konstytucji RP). Konstytucja RP przesądza zatem o konieczności corocznej autoryzacji dochodów i wydatków państwa przez parlament, co wynika z historycznej genezy budżetu jako skutku walki politycznej między monarchą a przedstawicielami reprezentacji stanowej o kontrolę nad dochodami i wydatkami państwa. Budżet państwa zawiera przy tym normy indywidualno-konkretne, które są charakterystyczne dla aktów stosowania prawa, a nie normy abstrakcyjno-generalne, właściwe aktom stanowienia prawa. O uchwaleniu budżetu państwa w formie ustawy przesądza nie charakter prawny norm prawnych zawartych w budżecie, ale znaczenie materii objętej budżetem dla funkcjonowania państwa. Budżet państwa jest najważniejszą, poniżej Konstytucji RP, regulacją prawną dla funkcjonowania państwa. Sama zaś ustawa budżetowa jest ustawą jedynie w sensie formalnym (akt prawny uchwalony w określonym trybie), a nie materialnym (akt prawny zawierający normy abstrakcyjno-generalne).

Przy okazji należy wyraźnie podkreślić, że budżet państwa i ustawa budżetowa nie są synonimami. Budżet państwa jest najważniejszym planem finansowym państwa, a ustawa budżetowa jest formą prawną jaką ten budżet przyjmuje. Ustawa budżetowa składa się z części opisowej (kilkanaście stron) oraz załączników w formie tabel (kilkaset stron). Budżet państwa to nie całość materii ustawy budżetowej, to również nie część opisowa ustawy budżetowej. W istocie budżet państwa jest zawarty w kilku załącznikach do ustawy

⁹ W. Miemieć, K. Sawicka, *Komentarz do art. 221 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1550.

¹⁰ M. Zubik, *Uwagi ustrojowe na tle projektu ustawy budżetowej na rok 2002*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 2, s. 21.

budżetowej (nie wszystkich, niektóre załączniki, które stanowią część ustawy budżetowej, nie są budżetem państwa). I tak budżetem państwa będą załączniki do ustawy budżetowej określające: dochody i wydatki budżetu państwa, dochody i wydatki budżetu środków europejskich, przychody i rozchody budżetu państwa, wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych, zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami oraz zaplanowane kwoty dotacji. Natomiast załączniki do ustawy budżetowej niebędące budżetem państwa to: zestawienie programów wieloletnich, wykazy programów finansowanych z udziałem środków europejskich, plany finansowe agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych oraz innych państwowych osób prawnych. W przypadku zestawienia programów wieloletnich oraz wykazów programów finansowanych z udziałem środków europejskich nie mogą one być zaliczone do budżetu państwa, ponieważ mają charakter wieloletni, a nie roczny. Budżet państwa – zgodnie z art. 219 ust. 1 Konstytucji RP – musi mieć charakter roczny. Z kolei plany finansowe agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych oraz innych państwowych osób prawnych nie są budżetem państwa, ponieważ są to plany jednostek sektora finansów publicznych finansowanych netto, których przychody i koszty nie wchodzi do budżetu państwa.

Jeżeli chodzi o trzeci *checks and balances*, Konstytucja RP reguluje kompetencje Prezydenta RP wobec uchwalonej przez parlament ustawy budżetowej odmiennie w porównaniu z wszystkimi innymi ustawami. Wyłącza ona prawo Prezydenta RP do przekazania ustawy budżetowej Sejmowi do ponownego rozpatrzenia oraz wprowadza siedmiodniowy termin na podpisanie ustawy budżetowej przez Prezydenta RP (art. 224 ust. 1 Konstytucji RP), a także nadaje Prezydentowi RP uprawnienie do skrócenia kadencji Sejmu, jeżeli w ciągu czterech miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu uchwalona ustawa budżetowa nie zostanie mu przedstawiona do podpisu (art. 225 Konstytucji RP). Skąd wynika odmienna regulacja kompetencji Prezydenta w stosunku do ustawy budżetowej wobec wszystkich innych ustaw? W mojej ocenie ma ona swoje źródło w zasadzie ciągłości formalnych podstaw prowadzenia gospodarki finansowej państwa i zabezpieczeniu państwa przed tzw. próżnią budżetową. Jednym z najważniejszych zadań Prezydenta jest czuwanie nad przestrzeganiem

Konstytucji (art. 126 ust. 2 Konstytucji RP). Tymczasem przyznanie Prezydentowi RP prawa weta w stosunku do uchwalonej przez parlament ustawy budżetowej, w przypadku jego zastosowania, mogłoby prowadzić właśnie do próżni budżetowej, czyli braku formalnych podstaw wydatkowania publicznego. Prezydenckie weto niweczyłoby zatem konstytucyjną zasadę ciągłości formalnych podstaw prowadzenia gospodarki finansowej państwa. Co więcej, przekreślałoby również podjęte przez reprezentację parlamentarną Narodu decyzje dotyczące kierunków polityki finansowej państwa. W związku z tym nieprzyznanie Prezydentowi RP uprawnienia do zawetowania ustawy budżetowej jest logicznym następstwem zasady ciągłości formalnych podstaw prowadzenia gospodarki finansowej państwa, która wyraźnie wynika z konstytucyjnych regulacji procedury budżetowej. Powierzenie Prezydentowi RP kompetencji do skrócenia kadencji Sejmu (i tym samym, zgodnie z art. 98 ust. 4 zd. 2 Konstytucji RP, również Senatu), jeżeli w określonym terminie nie zostanie mu przedstawiona do podpisu uchwalona ustawa budżetowa, należy tłumaczyć tą samą zasadą. W wypadku, gdy Sejm nie jest w stanie uchwalić formalnych podstaw prowadzenia gospodarki finansowej państwa, a więc urzeczywistnić konstytucyjnej zasady, Prezydent jako strażnik przestrzegania Konstytucji może skrócić kadencję Sejmu, doprowadzając do nowych wyborów. Jednocześnie skracając kadencję Sejmu Prezydent nie powoduje, że państwo pozostaje bez formalnych podstaw wydatkowania, ponieważ zgodnie z art. 219 ust. 4 Konstytucji RP podstawą gospodarki finansowej państwa będzie w tej sytuacji projekt ustawy budżetowej. Jest to jedna z dwóch przewidzianych w Konstytucji RP sytuacji, w których Prezydent RP ma kompetencję do skrócenia kadencji Sejmu. Drugą jest obligatoryjne skrócenie kadencji Sejmu w razie nieudzielenia przez Sejm wotum zaufania Radzie Ministrów w drugiej rezerwowej (czyli trzeciej) procedurze powoływania rządu (art. 155 ust. 2 Konstytucji RP). Oba te przypadki dotyczą sytuacji, w których Sejm nie jest zdolny do podjęcia działań istotnych z punktu widzenia interesu państwa, co wiąże się z brakiem stabilnej większości w Sejmie¹¹. Ustrojodawca uznaje zatem te dwie sytuacje – powołanie Rady Ministrów oraz uchwalenie ustawy budżetowej zawierającej budżet państwa – za wartości konstytucyjne istotniejsze niż kontynuowanie misji przez wybrany demokratycznie parlament.

¹¹ G. Kuca, *op.cit.*, s. 202.

Przy okazji warto wypowiedzieć się w dawnym¹², chociaż dzisiaj już nieco zapomnianym, sporze między doktryną prawa konstytucyjnego i doktryną prawa finansowego odnośnie objęcia projektu ustawy budżetowej zawierającej budżet państwa zasadą dyskontynuacji prac parlamentu. Jest to istotny problem w kontekście opisanej wyżej kompetencji Prezydenta do skrócenia kadencji Sejmu. Ze względu na wskazaną wyżej zasadę ciągłości formalnych podstaw prowadzenia gospodarki finansowej państwa, która stanowi pewien motyw przewodni konstytucyjnej regulacji procedury budżetowej w art. 221–226, należy opowiedzieć się za stanowiskiem, że projekt ustawy budżetowej jest objęty zasadą dyskontynuacją prac parlamentu. Co za tym idzie, w przypadku roku wyborczego 4-miesięczny termin na skrócenie kadencji Sejmu, określony w art. 225 Konstytucji RP, będzie biegł od złożenia nowego projektu ustawy budżetowej w Sejmie nowej kadencji. Wniosek ten potwierdza również brak wyraźnych podstaw normatywnych – ustawowych albo też wynikających z regulaminu Sejmu i Senatu – wyłączających zastosowanie zasady dyskontynuacji w przypadku projektu ustawy budżetowej¹³.

Ostatnim wskazywanym *checks and balances* w procedurze budżetowej jest procedura absolutoryjna, polegająca na udzieleniu albo odmowie udzielenia przez Sejm absolutorium z wykonania budżetu państwa Radzie Ministrów. Problematykę tę reguluje art. 226 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem Rada Ministrów w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa, a Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią NIK podejmuje, w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia Sejmowi sprawozdania, uchwałę o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium. Przyznanie Sejmo-

¹² Por. w szczególności M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 289–290 oraz opinie M. Zubika, Z. Szpringer, C. Kosikowskiego oraz A. Szmyta zamieszczone w „Biuletynie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2001, nr 4, s. 9–32; opinie Z. Szpringer, P. Winczorka, C. Kosikowskiego, A. Szmyta, M. Zubika oraz M. Granata zamieszczone w „Przeglądzie Sejmowym” 2002, nr 1, s. 79–107 oraz opinie K. Działochy, S. Gebethnera, C. Kosikowskiego, R. Mastalskiego, J. Wawrzyniaka S. Wronkowskiej oraz W. Sokolewiczka zamieszczone w „Przeglądzie Sejmowym” 2006, nr 3, s. 81–115.

¹³ Problematykę tę szczegółowo analizuje, wraz z omówieniem dotychczasowych stanowisk zajmowanych w literaturze przedmiotu, M. Radajewski w: *Wyjątki od zasady dyskontynuacji prac polskiego parlamentu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2, s. 155 i n.

wi prawa do kontroli wykonania budżetu państwa jest logiczną konsekwencją jego kompetencji w zakresie uchwalania ustawy budżetowej. Sejm ocenia wykonanie budżetu jako odpowiadające jego woli wyrażonej w uchwalonej ustawie budżetowej¹⁴. Procedura absolutoryjna mogłaby się wydawać skutecznym *checks and balances* Sejmu w stosunku do Rady Ministrów. Tak jednak nie jest, ponieważ Konstytucja RP nie wiąże z nieudzieleniem absolutorium żadnych skutków prawnych.

V. Zakończenie

Przedstawienie i zbadanie konstytucyjnej regulacji procedury budżetowej prowadzi do wniosku, że „budżetowe *checks and balances*” istnieją, ale nie mogą być one uznane za instrumenty skutecznie równoważące kompetencje budżetowe Rady Ministrów.

Wyłączne prawo uchwalania ustaw budżetowanych przez parlament należy wiązać z zasadą zupełności (powszechności) budżetu, zgodnie z którą budżet powinien określać całość dochodów i wydatków państwa. Zasada ta w ostatnich 20 latach staje się jednak coraz bardziej iluzoryczna, a tworzenie kolejnych podmiotów realizujących zadania publiczne ze środków publicznych w interesie publicznych niebędących jednostkami sektora finansów publicznych, powoduje, że budżet państwa i ustawa budżetowa nie obejmują wspólnie całości publicznej gospodarki finansowej państwa, a pewne wydatki są wyłączone z corocznej autoryzacji parlamentarnej. Co za tym idzie „budżetowa *checks and balances*”, dająca parlamentowi wyłączne prawo uchwalania ogółu dochodów i wydatków państwa w ustawie budżetowej, staje się iluzoryczna. Także niechętnie korzystanie przez kolejnych Prezydentów RP z możliwości prewencyjnego zaskarżenia ustawy budżetowej do Trybunału Konstytucyjnego oraz duża niechęć Trybunału do stwierdzania niekonstytucyjności ustaw budżetowych czyni kolejny z budżetowych mechanizmów *checks and balances* nieefektywnym. W końcu przyjęty przez polskiego ustrojodawcę model absolutorium budżetowego, w którym odmowa udzielenia Radzie Ministrów absolutorium przez Sejm nie pociąga za sobą skutków praw-

¹⁴ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 226 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 24.

nych, powodują, że również i ten „budżetowy *checks and balances*” należy uznać za nieefektywny.

Konstytucyjna regulacja procedury budżetowej oraz występujące w niej *checks and balances* świadczą o tym, że podstawową konstytucyjną zasadą procedury budżetowej jest zasada ciągłości formalnych podstaw prowadzenia gospodarki finansowej państwa, mająca chronić państwo przed próżnią budżetową. Przyjęte w Polsce rozwiązania ustrojowe bardzo mocno chronią przed wystąpieniem próżni budżetowej, ale z drugiej strony powodują niezrównoważenie pozycji ustrojowej władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej w procedurze budżetowej, przyznając w tym zakresie dominującą rolę władzy wykonawczej.

Literatura

- Balicki R., *Ustroje państw współczesnych*, Wrocław 2003.
- Florczak-Wątor M., *Trybunał Konstytucyjny a zasada podziału władzy*, „Jurysta” 2004, nr 7/8.
- Grzybowski M., Kulig A., *Systemy ustrojowe Stanów Zjednoczonych i Kanady*, Kraków 2015.
- Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, red., M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Kuca G., *O potrzebie reinterpretacji pojęcia „zasada podziału władzy”* [w:] *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013.
- Kuca G., *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2014.
- Kuciński J., *Legislatura, egzekutywa, judykatura. Konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010.
- Ludwikowski R.R., *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000.
- Małajny R.M., *O pojmowaniu zasady podziału władzy państwowej* [w:] *Zasady prawa. Materiały konferencyjne*, red. C. Martysz, A. Matan, Z. Tobor. Bydgoszcz-Katowice 2007.
- Małajny R.M., *Podział władzy państwowej jako przesłanka jej legitymacji*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 3.
- Małajny R.M., *Podział władzy w Konstytucji RP z 1997 roku. Analiza formalna*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 6.
- Małajny R.M., *Zasada podziału władzy a system rządów parlamentarnych*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 12.

- Piotrowski R., *Zasada podziału władz a demokracja konstytucyjna* [w:] *Dwie dekady Konstytucji RP – doświadczenia i wyzwania*, red. M. Haczkowska, H. Duszka-Jakimko, Opole 2018.
- Piotrowski R., *Zasada podziału władz w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.
- Puńło A., *System konstytucyjny Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 1997.
- Radajewski M., *Wyjątki od zasady dyskontynuacji prac polskiego parlamentu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2.
- Tuleja P., *Wykładnia konstytucji a zasada podziału władzy* [w:] *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, t. II, red. M. Granat, Warszawa 2020.
- Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, t. 1 i 2, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2016.
- Zubik M., *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001.
- Zubik M., *Uwagi ustrojowe na tle projektu ustawy budżetowej na rok 2002*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 2.