

PROCEDURA BUDŻETOWA WE WSPÓŁCZESNYM PRAWIE KONSTYTUCYJNYM

Analiza porównawcza
na przykładzie państw UE

Grzegorz Kuca

MONOGRAFIE



Wolters Kluwer

PROCEDURA BUDŻETOWA WE WSPÓŁCZESNYM PRAWIE KONSTYTUCYJNYM

Analiza porównawcza
na przykładzie państw UE

Grzegorz Kuca

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Jagielloński

Stan prawny na 15 grudnia 2017 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Joanna M. Salachna

Wydawca

Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Paterak-Kondek

Łamanie

Wolters Kluwer Polska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

**prawolubni**

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2018

ISBN 978-83-8124-247-9

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	13
Rozdział I	
Pojęcie, części i determinanty procedury budżetowej	27
1. Charakterystyka uwarunkowań definicyjnych procedury budżetowej oraz procesu budżetowego	27
1.1. Uwagi wprowadzające	27
1.2. Próba konceptualizacji pojęcia „procedura budżetowa”	35
1.3. Zakres i treść unormowań proceduralnych	42
1.4. Konstrukcja procedury budżetowej.....	43
2. Etapy procedury budżetowej, fazy procesu budżetowego, cykl budżetowy	46
2.1. Kwestie terminologiczne	46
2.2. Podział dychotomiczny.....	48
2.3. Podział trychotomiczny.....	53
2.4. Cykl budżetowy	59
3. Determinanty procedury budżetowej. Pojęcia procedury budżetowej oraz budżetu państwa w konstytucjach państw UE	63
3.1. Zasady budżetowe	63
3.2. Forma i ranga aktu budżetowego.....	92
3.3. Uczestnicy procedury budżetowej.....	102

3.4. Pojęcia procedury budżetowej i budżetu państwa w konstytucjach państw UE	104
4. Wnioski.....	111

Rozdział II

Projektowanie budżetu państwa	115
1. Zasady postępowania zmierzającego do opracowania projektu aktu budżetowego.....	115
1.1. Uwagi wprowadzające. Określenie przedmiotu postępowania	115
1.2. Konstrukcja przedmiotu postępowania.....	120
2. Kompetencje podmiotów na etapie projektowania budżetu państwa.....	135
2.1. Uwagi wprowadzające	135
2.2. Opracowanie podstaw projektu budżetu państwa	136
2.3. Przeprowadzenie negocjacji budżetowych	154
2.4. Sporządzenie projektu aktu budżetowego.....	160
2.4.1. Uwagi wprowadzające.....	160
2.4.2. Wyłączność rządu w zakresie inicjatywy budżetowej	166
2.4.3. Możliwość opatrzenia projektu aktu budżetowego klauzulą pilności.....	177
2.4.4. Zasada dyskontynuacji prac parlamentu i jej znaczenie dla projektu aktu budżetowego...	186
3. Skutki prawne nieprzedłożenia projektu aktu budżetowego.....	188
4. Wnioski.....	192

Rozdział III

Uchwalanie budżetu państwa.....	199
1. Zasady postępowania zmierzającego do uchwalenia budżetu państwa.....	199
1.1. Uwagi wprowadzające. Określenie przedmiotu postępowania	199
1.2. Konstrukcja przedmiotu postępowania.....	202
2. Kompetencje podmiotów na etapie uchwalania budżetu państwa.....	202

2.1. Postępowanie z aktem budżetowym w parlamencie....	202
2.1.1. Uwagi wprowadzające; postępowanie weryfikacyjne	202
2.1.2. Czytania projektu aktu budżetowego.....	210
2.1.3. Prace komisji nad projektem aktu budżetowego....	214
2.1.4. Poprawki do projektu aktu budżetowego.....	222
2.1.5. Głosowanie i niedopuszczalność przeprowadzenia referendum	241
2.1.6. Udział drugiej izby parlamentu w procedurze budżetowej	247
2.2. Ewentualne poddanie aktu budżetowego kontroli konstytucyjności.....	255
2.3. Podpisanie i ogłoszenie aktu budżetowego przez głowę państwa	265
3. Skutki prawne nieuchwalenia budżetu państwa.....	279
3.1. Rozwiązania awaryjne na wypadek braku budżetu państwa	279
3.2. Rozwiązanie (skrócenie kadencji) parlamentu i przedterminowe wybory	294
4. Wnioski	302

Rozdział IV

Wykonywanie budżetu państwa.....	307
1. Zasady postępowania zmierzającego do wykonania budżetu państwa.....	307
1.1. Uwagi wprowadzające. Charakterystyka przedmiotu postępowania	307
1.2. Zasady wykonywania w ujęciu przedmiotowym	312
1.3. Kompetencje podmiotów na etapie wykonywania budżetu państwa.....	318
1.3.1. Przygotowanie do wykonania i właściwe wykonywanie budżetu państwa	318
1.3.2. Zmiany budżetu państwa w toku jego wykonywania	323
1.3.3. Zmiany w budżecie państwa w toku jego wykonywania	333

1.3.4. Przeniesienie niezrealizowanych wydatków na następny rok	340
2. Kontrola wykonania budżetu państwa	341
2.1. Uwagi wprowadzające. Rola rządu bądź ministra właściwego do spraw budżetu w zakresie sporządzenia sprawozdania z wykonania budżetu państwa.....	341
2.2. Rola najwyższych organów kontroli w kontroli wykonania budżetu państwa	351
2.3. Rozpatrzenie sprawozdania przez parlament; udzielenie absolutorium	366
3. Niezależne organy monitorujące stabilność finansową państwa – rady fiskalne	376
4. Wnioski	388
Wnioski i postulaty <i>de lege ferenda</i>	391
Wykaz aktów prawnych	417
Wykaz orzecznictwa	437
Bibliografia	441
Indeks rzeczowy	479
Summary	485
Załącznik	491

WYKAZ SKRÓTÓW

Wykaz skróconych nazw najczęściej przywoływanych aktów prawnych¹

Akt o formie Rządu	-	Akt o formie Rządu (Regeringsformen) z 28.02.1974 r., składający się na Konstytucję Szwecji
dyrektywa 2011/85/UE	-	dyrektywa Rady 2011/85/UE z 8.11.2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.Urz. UE L 306, s. 41)
Konstytucja Austrii	-	Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z 1.10.1920 r.
Konstytucja Belgii	-	Konstytucja Królestwa Belgii z 7.02.1831 r.
Konstytucja Bułgarii	-	Konstytucja Republiki Bułgarii uchwalona przez Wielkie Zgromadzenie Bułgarii 12.07.1991 r.
Konstytucja Chorwacji	-	Konstytucja Republiki Chorwacji z 22.12.1990 r.
Konstytucja Cypru	-	Konstytucja Republiki Cypru z 16.08.1960 r.
Konstytucja Czech	-	Konstytucja Republiki Czeskiej z 16.12.1992 r.
Konstytucja Danii	-	Konstytucja Królestwa Danii z 5.06.1953 r.
Konstytucja Estonii	-	Konstytucja Republiki Estońskiej przyjęta przez obywateli Republiki Estońskiej w referendum przeprowadzonym 28.06.1992 r.
Konstytucja Finlandii	-	Konstytucja Republiki Finlandii z 11.06.1999 r.
Konstytucja Francji	-	Konstytucja Francji z 4.10.1958 r.
Konstytucja Grecji	-	Konstytucja Grecji z 9.06.1975 r.
Konstytucja Hiszpanii	-	Konstytucja Hiszpanii z 27.12.1978 r.
Konstytucja Holandii	-	Konstytucja Królestwa Niderlandów z 28.03.1814 r.

¹ Teksty konstytucji państw UE w przekładzie polskim pochodzą ze zbioru W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011. W niektórych przypadkach uwzględniono też fakt ich nowelizacji.

- Konstytucja Irlandii – Konstytucja Irlandii uchwalona przez Naród 1.07.1937 r., weszła w życie 29.12.1937 r.
- Konstytucja Litwy – Konstytucja Republiki Litewskiej przyjęta przez obywateli Republiki Litewskiej w referendum przeprowadzonym 25.10.1992 r.
- Konstytucja Luksemburga – Konstytucja Wielkiego Księstwa Luksemburga z 17.10.1868 r.
- Konstytucja Łotwy – Konstytucja Republiki Łotewskiej uchwalona przez Zgromadzenie Konstytucyjne 15.02.1922 r., weszła w życie 7.11.1922 r.
- Konstytucja Malty – Konstytucja Malty z 21.09.1964 r.
- Konstytucja Niemiec – Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23.05.1949 r.
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- Konstytucja Portugalii – Konstytucja Republiki Portugalskiej z 2.04.1976 r.
- Konstytucja Rumunii – Konstytucja Rumunii z 21.11.1991 r.
- Konstytucja Słowacji – Konstytucja Republiki Słowackiej z 1.09.1992 r.
- Konstytucja Słowenii – Konstytucja Republiki Słowenii z 23.12.1991 r.
- Konstytucja Szwajcarii – Konstytucja Konfederacji Szwajcarskiej z 18.04.1999 r.
- Konstytucja Szwecji – Akt o formie Rządu (Regeringsformen) z 28.02.1974 r., Akt o sukcesji (Successionsordningen) z 26.09.1810 r., Akt o wolności druku (Tryckfrihetsförordningen) z 5.04.1949 r., Akt o wolności wypowiedzi (Yttrandefrihetsgrundlagen) z 14.11.1991 r.
- Konstytucja Węgier – Ustawa Zasadnicza Węgier z 25.04.2011 r.
- Konstytucja Włoch – Konstytucja Republiki Włoskiej z 27.12.1947 r.
- Konstytucja Zjednoczonego Królestwa – Wielka Karta Wolności z 1297 r., ustawa o prawach z 1688 r., ustawa o prawach człowieka z 1998 r., ustawa o postępowaniach prawnych z udziałem Korony z 1947 r., ustawa o następstwie tronu z 1700 r., ustawa o przedstawicielstwie narodowym z 1981 r., ustawa o przedstawicielstwie narodowym z 1983 r., ustawa o przedstawicielstwie narodowym z 2000 r., ustawa o okręgach wyborczych do Parlamentu z 1986 r., ustawa o partiach politycznych, wyborach i referendach z 2000 r., ustawa o wykluczeniu zdolności do zasiadania w Izbie Gmin z 1975 r., ustawa o Parlamencie z 1911 r., ustawa o parostwach dożywotnich z 1958 r., ustawa o parostwie z 1963 r., ustawa o Izbie Lordów z 1999 r., ustawa o aktach

	prawnych z 1946 r., ustawa o Parlamentarnym Komisarzy z 1967 r., ustawa o ministrach Korony z 1975 r., ustawa o sądach wyższych z 1981 r., ustawa o trybunałach i postępowaniach z 1992 r., ustawa o reformie konstytucyjnej z 2005 r., Statut westminsterski z 1931 r.
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., s. 47)
TWE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 13)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077)
u.LOLF	– francuska ustawa organiczna nr 2001-692 o ustawach finansowych z 1.08.2001 r. (JORF nr 177 z 2.08.2001 r.)
ustawa organiczna o programowaniu	– francuska ustawa organiczna nr 2012-1403 z 17.12.2012 r. o programowaniu i zarządzaniu finansami publicznymi (JORF nr 294 z 18.12.2012 r.).

Wykaz skróconych nazw organów i instytucji

FTK	– Federalny Trybunał Konstytucyjny
KE	– Komisja Europejska
NBP	– Narodowy Bank Polski
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
PKB	– produkt krajowy brutto
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
UE	– Unia Europejska

Wykaz skróconych nazw publikatorów

Dz.U.	– Dziennik Ustaw
M.P.	– Monitor Polski
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
PiP	– „Państwo i Prawo”

WSTĘP

*Problem polega nie na wynalezieniu czegoś całkowicie nowego,
a na utrzymaniu osiągnięć współczesnych państw narodowych
i wyprowadzeniu tych osiągnięć poza granice krajów;
nowa jest tylko forma, jaką ten proces przyjmie.*

Jürgen Habermas

Analizując konstytucje państw UE, można stwierdzić pewną prawidłowość, a mianowicie, że w każdej z nich są zawarte przepisy dotyczące procedury budżetowej, ale w żadnej nie są one identyczne. Powstałe odrębności są przede wszystkim efektem wielowiekowych doświadczeń w kształtowaniu systemów ustrojowych mających źródła w odmiennych uwarunkowaniach historycznych i tradycjach konstytucyjnych, w tym – w różnych formach i systemach rządów, strukturach parlamentów oraz ustrojach terytorialnych państw. Ze względu na istotne znaczenie budżetu dla funkcjonowania państw demokratycznych M. Zubik zwraca uwagę, że „wszelkie przepisy konstytucyjne regulujące procedurę budżetową nakierowane są na jak najszybsze dojście do skutku ustawy regulującej gospodarkę budżetową państwa”¹. Osiągane jest to różnymi i – co istotne – niejednokrotnie wręcz przeciwstawnymi sposobami.

Bez wątpienia najważniejsze elementy procedury budżetowej wymagają określenia na poziomie konstytucyjnym, co nadaje im większą trwałość i silniejszą ochronę przed ingerencją ze strony ustawodawcy zwykłego. W zasadzie można nawet mówić o pewnych utrwalonych elementach

¹ M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 254.

procedury budżetowej, normowanych konstytucyjnie. Świadomi tego ustrojodawcy państw UE regulują w swych konstytucjach wybrane rozwiązania proceduralne. Z natury rzeczy nie wszystkie tego rodzaju rozwiązania mogą być unormowane w konstytucjach, gdyż nie ma w nich miejsca na wyczerpujące (całościowe) uregulowanie zagadnień proceduralnych. To zaś w konsekwencji oznacza, że wymagają one uszczegółowienia w innych, niższych rangą (mocą) aktach prawnych, a niekiedy są też kształtowane co najmniej w drodze praktyki ustrojowej.

Zagadnienia procedury budżetowej zostały omówione w pogłębiony sposób w kilku polskich monografiach naukowych² oraz wielu podręcznikach akademickich zarówno z zakresu prawa konstytucyjnego, jak i prawa finansowego³. Odnotowuje się jednak brak opracowań poświęconych procedurom budżetowym w ujęciu porównawczym⁴. Obecny stan badań, a w zasadzie ich brak, jest – z dużą dozą prawdopodobieństwa – spowodowany trudnościami, z jakimi musi się zmierzyć autor podejmujący szerzej zakrojone badania, a ponadto wątpliwościami dotyczącymi prowadzenia badań komparatystycznych w tej dziedzinie. Konieczne jest zatem wskazanie, jakie czynniki przesądziły o uznaniu tej problematyki za godną uwagi i jednocześnie możliwą do zbadania. Jest tak tym bardziej, że celem badań porównawczych jest przedstawienie relacji zachodzących pomiędzy przedmiotami badań w postaci podobieństw, ale i różnic. Zwłaszcza te ostatnie wnoszą do badań porównawczych istotny czynnik heurystyczny, stanowiący dodatkową wartość aproksymacyjną. Stworzenie modelu generalnego jest bowiem głównym celem refleksji komparatystycznej.

² Zob. J. Głuchowski, *Budżet i procedura budżetowa*, Warszawa 2011; J. Głuchowski, *Uchwalenie budżetu państwa*, Warszawa 1997; A. Borodo, *Współczesne problemy prawne budżetu państwowego*, Toruń 2014, s. 137–180; C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004, s. 38–163; M. Zubik, *Budżet państw polskim prawie...*, s. 157–290.

³ W każdym państwie UE odnaleźć można wiele wartościowych podręczników z zakresu prawa konstytucyjnego oraz prawa finansowego, w których omawiane są zagadnienia procedury budżetowej.

⁴ W zasadzie jedyną polską pozycją była i nadal pozostaje monografia E. Kosińskiego – zob. E. Kosiński, *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Warszawa 2001.

Należy mieć na uwadze niebezpieczeństwo spłylenia badań porównawczych⁵ oraz sceptyczne podejście do prób mechanicznego przenoszenia rozwiązań sprawdzonych w innych państwach. Jak przekonująco argumentowała T. Dębowska-Romanowska, ta newralgiczna sfera ustroju finansów publicznych niełatwo poddaje się regulacjom prawnym, zwłaszcza zaś regulacjom recypowanym „z zewnątrz”. Wątpliwe są zarówno próby wyrywkowej recepcji rozwiązań innych państw, jak i gromadzenie sztywnych zakazów⁶. Niemniej w dobie integracji europejskiej oraz związanego z nią procesu dostosowania systemu prawnego państw członkowskich do wymogów UE, która pozostawia tym państwom pewną swobodę w zakresie trybu i sposobu dostosowania, cenna staje się dobra znajomość rozwiązań ustrojowych innych krajów. Stwarza to szanse wykorzystania ich dorobku legislacyjnego i doświadczeń ustrojowych, a w dalszej perspektywie uniknięcia niepotrzebnych wątpliwości, sporów lub problemów. Ponadto należy odnotować fakt coraz wyraźniejszego uniformizowania się procedury budżetowej w państwach członkowskich UE, które jest charakterystyczne nie tylko dla grupy państw o tej samej formie, ale także o różnych formach, z charakterystycznym ich zróżnicowaniem na dominujące w UE – republiki oraz nadal spotykane, choć będące w mniejszości – monarchie (Belgia, Dania, Hiszpania, Holandia, Luksemburg, Szwecja, Wielka Brytania)⁷.

W tym kontekście podstawowe znaczenie dla uzasadnienia prowadzonych badań ma odwołanie się do pojęcia „procedury budżetowej”, które rzadko traktowane jest jako termin prawny i jest różnie definiowane, co prowadzi do obejmowania nim zarówno różnych zakresowo regulacji prawnych, jak i odrębnych rodzajowo przepisów, oczywiście z wyłączeniem reguł prawa materialnego⁸. Najczęściej przez procedurę budżetową

⁵ Zob. S. Gebethner, *Metoda i badania porównawcze w naukach politycznych* [w:] *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, red. K. Opalek, Warszawa 1975, s. 167.

⁶ T. Dębowska-Romanowska, „*Procedura budżetowa a deficyt: zagadnienia prawne na tle porównawczym*”, Eryk Kosiński, Warszawa 2001 (recenzja), „Przegląd Sejmowy” 2002/1, s. 127.

⁷ W pozostałych 21 państwach UE występuje republikańska forma.

⁸ J.M. Salachna, *Odpowiedzialność za nieprzestrzeżenie procedury tworzenia i wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 13–14.

rozumie się postępowanie organów państwowych oraz jednostek wykonujących budżet w trakcie projektowania, uchwalania i wykonywania budżetu państwa⁹. Niekiedy zalicza się do niej także kontrolę wykonania budżetu państwa. Przy założeniu, że do procedury budżetowej należą w szczególności przepisy o charakterze kompetencyjnym oraz unormowania określające wymogi podejmowanych rozstrzygnięć budżetowych, okazuje się, że zakreślony obszar badawczy mieści wiele zagadnień o różnorodnym podłożu, zarówno teoretycznym, jak i dogmatycznym, a ponadto praktycznym¹⁰. Wiele z tych zagadnień nie było do tej pory analizowanych w sposób kompleksowy, zwłaszcza w ujęciu porównawczym, a ich znaczenie jest bez wątpienia istotne.

Celem procedury budżetowej jest w szczególności stworzenie nieprzerwanej sekwencji działań, które umożliwią sprawne i efektywne dojście do skutku jednego z najważniejszych aktów prawnych we współczesnych systemach ustrojowych, pozwalającego na prowadzenie gospodarki finansowej państwa i wykazującego zarazem liczne cechy specyficzne w porównaniu z innymi aktami prawnymi. Podniesienie niektórych jej elementów do rangi konstytucyjnej dodatkowo gwarantuje trwałość regulacyjną i zabezpiecza przed niepożądanymi zmianami dokonywanymi przez jej uczestników. Rolą konstytucyjnych regulacji prawnych jest zatem zapewnienie mechanizmów, które stabilizują tryb podejmowania najważniejszych decyzji finansowych przez określone organy, uwzględniając jednocześnie zasady państwa demokratycznego.

Formalna konstytucjonalizacja rozwiązań proceduralnych nie zagwarantuje *per se*, że określone podmioty będą ich przestrzegać czy we właściwy sposób (zgodny z zasadami wykładni prawa) rozumieć. Można bowiem wyobrazić sobie różną interpretację przepisów konstytucyjnych, a nawet podejmowanie działań *de facto* niezgodnych z konstytucją, które co prawda przeczyłyby fundamentalnym zasadom państwa prawa, ale przecież nie można ich *a priori* wykluczyć. W tej sytuacji istotne znaczenie ma podbudowa teoretyczna konstytucyjnych unormowań prawnych, a ponadto precyzyjna (tj. niebudząca wątpliwości) ich interpretacja.

⁹ C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe*, Białystok 1994, s. 96.

¹⁰ J.M. Salachna, *Odpowiedzialność...*, s. 13–14.

Potrzeba, a być może nawet konieczność takiego spojrzenia uwarunkowana jest kilkoma czynnikami. Po pierwsze, teoretyczne uzasadnienie wprowadzonych rozwiązań prawnych pozwala przekonać podmioty stanowiące (legislatywa) i stosujące (egzekutywa) prawo do zasadności takiego, a nie innego ukształtowania procedury budżetowej. Po drugie, wprowadzenie określonych zmian może, a nawet powinno służyć bardziej precyzyjnemu ukształtowaniu relacji pomiędzy tymi podmiotami, pozwalających równoważyć ich wzajemny wpływ na siebie¹¹.

Nabiera to szczególnego znaczenia w związku z towarzyszącą działalnością finansowej państwa dynamiką zdarzeń i tylko częściową kontrolą jej przebiegu, wymuszającą konieczność szybkiego reagowania w sytuacjach kryzysowych, które z racji składu i trybu działania przypisywane są z reguły rządowi dysponującemu odpowiednim zapleczem merytorycznym i bazą danych niezbędnymi do rozwiązania problemów finansowych państwa, a także możliwościami szybkiego reagowania¹². Wymusza to potrzebę podejmowania działań interwencyjnych, te zaś stwarzają szereg niebezpieczeństw, takich jak wzrost zadłużenia publicznego, i w konsekwencji konieczność zaciągania pożyczek i kredytów, a niekiedy też zwiększenia podatków i ciężarów publicznych. To ostatnie natomiast, z racji swojego ciężaru gatunkowego, przypisywane jest z reguły parlamentowi, który nie zawsze dysponuje wystarczającym zapleczem merytorycznym wspierającym jego działalność w procesie podejmowania decyzji tak ważnych z punktu widzenia państwa i jego obywateli.

Dokonane dotychczas ustalenia przemawiają na rzecz łącznego rozpatrywania ustrojowych aspektów projektowania, uchwalania i wykonywania budżetu wraz z kontrolą jego wykonania, które stanowią kompleks ściśle powiązanych ze sobą zdarzeń. Wyłączenie z zakresu rozważań ustrojowych aspektów kontroli wykonania mogłoby prowadzić do kreowania tzw. kulawych teorii wykładni, naruszających zasadę klasy do-

¹¹ Zob. I. Lienert, M.K. Jung, *The Legal Framework of Budget Systems. An International Comparison*, „OECD Journal of Budgeting” 2004, vol. 4, no. 3, s. 134.

¹² Co dotyczy zwłaszcza sytuacji kryzysowych – zob. C.J. Coyne, *Constitutions and Crisis*, „Journal of Economic Behavior & Organization” 2011, vol. 80, s. 2.

statecznie szerokiej, która oznacza, że przedmiotem wykładni stają się tylko niektóre spośród ważnych dla niej okoliczności¹³. Z tego punktu widzenia dotychczasowe badania dotyczące procedur budżetowych są dość często fragmentaryczne, co wynika z faktu, że dotyczą one tylko jednego (wybranego) państwa bądź tylko określonych (wybranych) elementów (etapów) proceduralnych. W nauce prawa nie było dotychczas opracowania porównawczego, które byłoby poświęcone podobnie analizowanej procedurze budżetowej.

Wybór określonej tematem problematyki pracy podyktowany został także względami pragmatycznymi, do których należą: niepełny zakres konstytucyjnego unormowania procedury budżetowej oraz istotne i występujące w praktyce problemy interpretacyjne. Tytułem przykładu można wskazać na brak precyzyjnego określenia roli ministra właściwego w sprawach budżetowych i związanych z nimi uprawnień i obowiązków innych podmiotów, brak określenia skutków prawnych opóźnienia w przedłożeniu lub uchwaleniu projektu aktu budżetowego, brak rozstrzygnięcia statusu projektu aktu budżetowego złożonego przez rząd, który następnie podał się do dymisji (np. wskutek rezygnacji szefa rządu, utraty zaufania większości parlamentarnej bądź upływu kadencji parlamentu), niekiedy też związanych z tym nowych wyborów, brak rozwiązań konstytucyjnych w odniesieniu do możliwości wycofania projektu aktu budżetowego zgłoszonego przez rząd czy wątpliwości dotyczące braku konstytucyjnych rozwiązań w zakresie nadawania klauzuli pilności projektowi aktu budżetowego oraz aktu go nowelizującego. To tylko wybrane z wielu istotnych zagadnień.

Badaniami porównawczymi objęte zostały państwa UE według liczby określonej na 1.07.2013 r. Przedmiotem analiz są zatem przepisy konstytucyjne 28 państw UE, z częściowym uwzględnieniem specyfiki brytyjskiego systemu konstytucyjnego, w którym – jak wiadomo – nie występuje typowa konstytucja pisana, a ponadto rozpoczął się proces wychodzenia tego państwa z UE. Z uwagi na szeroko zakrojony obszar badawczy zadaniem postawionym w tej pracy nie jest wyczerpujące

¹³ L. Petrażycki, *Wstęp do nauki prawa i moralności*, Warszawa 1959, s. 128; J. Stelmach, B. Brożek, *Sztuka negocjacji prawniczych*, Warszawa 2012, s. 88.

porównanie wszystkich rozwiązań prawnych. Chodzi raczej o wskazanie typów (modeli) występujących rozwiązań oraz charakterystyki tych spośród nich, które mogłyby posłużyć do stworzenia wzorcowego (modelowego) ujęcia procedury budżetowej. W podejściu instytucjonalnym do badań porównawczych ujęcia spotykane we współczesnym konstytucjonalizmie państw UE mogą się stać inspiracją dla ustrojodawców do podjęcia prac legislacyjnych w kierunku udoskonalenia konstytucyjnych unormowań prawnych.

Na tle sformułowanego tematu opracowania należy się odnieść do ujętego w ramy tytułu pojęcia „prawo konstytucyjne”, które może być rozumiane w dwojaki sposób. Po pierwsze, przez prawo konstytucyjne rozumie się zespół norm prawnych zawartych w konstytucji. Normy te tworzą grupę przepisów wyróżniających się swoją szczególną (najwyższą) mocą prawną. W tym znaczeniu prawo konstytucyjne sprowadza się do swoistego „prawa konstytucji”. Tak określone prawo konstytucyjne byłoby jednak zbyt wąskie, gdyż ograniczałoby zakres analizy tylko do przepisów zawartych w konstytucji, względnie do norm innych ustaw konstytucyjnych. Po drugie, prawo konstytucyjne wywodzi się od konstytucji jako synonimu ustroju politycznego. Zasadniczym kryterium definiującym jest w tym wypadku przedmiot, który to prawo reguluje, a nie moc prawna konstytucji i ustaw okołokonstytucyjnych. Przedmiotem prawa konstytucyjnego są zatem nie tylko normy prawne zawarte w tekście ustawy zasadniczej, ale także przepisy ustaw zwykłych i innych aktów prawnych (np. regulaminów parlamentarnych) dotyczących systemu ustrojowego państwa. W konsekwencji przez prawo konstytucyjne można rozumieć zespół norm prawnych, których przedmiotem jest uregulowanie ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa. W przypadku tej pracy będą to normy prawne dotyczące określenia ustroju finansowego państwa.

Wybór tematyki określonej w tytule rozprawy wymaga wyjaśnienia zakresu rozważań, który ograniczono do zagadnień dotyczących funkcjonowania procedury budżetowej (projektowania, uchwalania, wykonywania), a ponadto kontroli wykonania budżetu państwa. Poza tym zakresem pozostają inne procedury, związane z budżetami samorządów terytorialnych oraz innymi spotykanymi budżetami (np. budżetem UE),

a także relacje zachodzące pomiędzy budżetem państwa a budżetem (budżetami) samorządu terytorialnego. Włączenie do obszaru badawczego także regulacji obowiązujących organy samorządu terytorialnego naruszałoby reguły klasy dostatecznie wąskiej poprzez zastosowanie tzw. teorii skaczącej¹⁴, czyli wychodziłoby poza własny przedmiot wykładni. Autor stoi na stanowisku, że budżet samorządu terytorialnego (wspólnot lokalnych), a także budżet UE – z racji swej wielowątkowości, a zarazem rosnącego znaczenia ustrojowego – mogłyby stanowić temat szeregu odrębnych monografii.

Zasadniczy problem badawczy w obszarze wybranej tematyki sprowadza się do pytania, czy zakres i sposób unormowania procedury budżetowej w konstytucjach państw UE zapewnia w wystarczającym stopniu optymalne warunki formalne do jej przeprowadzenia.

Udzielenie odpowiedzi na wskazane pytanie wymaga wyjaśnienia bardziej szczegółowych zagadnień, a mianowicie:

- 1) jak należy rozumieć pojęcie „procedura budżetowa”, a w jej ramach poszczególnych etapów oraz faz postępowania,
- 2) jakiego rodzaju przesłanki decydują o istnieniu i formie procedury budżetowej oraz w jaki sposób można optymalizować jej konstrukcję,
- 3) czy, a jeśli tak, to w jakim zakresie zasady budżetowe, forma i ranga aktu budżetowego, a także uczestnicy procedury budżetowej determinują jej kształt,
- 4) jaki jest podział zakresów działania i kompetencji pomiędzy uczestnikami procedury budżetowej oraz granice ingerencji jednego uczestnika w sferę zarezerwowaną dla drugiego uczestnika,
- 5) czy reguły ustrojowe dotyczące etapów projektowania, uchwalania, wykonywania, a ponadto kontroli wykonania budżetu państwa są precyzyjnie wyznaczone i odpowiadają istniejącym warunkom oraz praktyce ustrojowej.

¹⁴ Zob. L. Petrażycki, *Wstęp do nauki...*, s. 139; J. Stelmach, B. Brożek, *Sztuka negocjacji...*, s. 88.

Ocena obowiązujących unormowań prawnych w zakresie procedury budżetowej uwarunkowana została przez przyjęcie i realizację następujących celów szczegółowych:

- 1) zrekonstruowanie pojęcia procedury budżetowej i jej składowych elementów oraz ustalenie regulacji wchodzących w jej zakres,
- 2) zidentyfikowanie oraz usystematyzowanie teoretycznych i praktycznych problemów wynikających z aktualnego unormowania procedury budżetowej,
- 3) przedstawienie obowiązujących unormowań prawnych, a ponadto wskazanie tych, które mogą lub powinny być uwzględnione w każdej współczesnej konstytucji (*de lege fondamentale ferenda*).

Mając te wszystkie argumenty na uwadze, konieczne staje się wskazanie treści i ujęcia obowiązujących przepisów konstytucyjnych dotyczących procedury budżetowej i poddanie ich szczegółowej analizie. Pomoże to sformułować sugestie, które z rozwiązań występujących w państwach UE zasługują na recypowanie do innych systemów ustrojowych. Przeprowadzenie tych badań ułatwi podejmowanie racjonalnych decyzji politycznych, prawnych i organizacyjnych dotyczących rozwiązania problemów występujących w państwach UE. Pozwoli też na ustalenie kierunków kształtowania się zjawisk, ich interpretację oraz wskazywanie związków między tymi zjawiskami¹⁵. Pełni też funkcje aplikacyjne polegające na dostarczeniu analiz pozwalających uniknąć błędów popełnianych przez innych oraz recypowania instytucji ustrojowych, które gdzie indziej nie zdały egzaminu¹⁶.

Podstawę do sformułowania hipotezy i poszczególnych tez stanowi założenie, iż procedura budżetowa musi być tak skonstruowana, aby zapewnić jej sprawne i efektywne przeprowadzenie. Mając to na uwadze, sformułowano następującą hipotezę badawczą (H):

¹⁵ E. Ruśkowski, *O potrzebie prowadzenia badań porównawczych w zakresie reformy zarządzania finansami publicznymi w Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem reform planowania finansowego* [w:] *Instrumenty nowego zarządzania finansami publicznymi w wybranych krajach Unii Europejskiej*, red. E. Ruśkowski, Białystok 2011, s. 198.

¹⁶ S. Gebethner, *Metoda i badania...*, s. 185.

Konstytucje państw UE nie zapewniają w wystarczającym stopniu optymalnych warunków formalnych do przeprowadzenia procedury budżetowej, a dodatkowo ich fragmentaryczność oraz nieprecyzyjność skutkuje problemami praktycznymi. W tej sytuacji należałoby rozważyć możliwość szerszej konstytucjonalizacji określonych elementów procedury budżetowej z wykorzystaniem dorobku (rozwiązań konstytucyjnych) innych państw UE, a także nowych rozwiązań prawnych, które pozwoliłyby wyeliminować spotykane problemy. Przesądza to o potrzebie, a być może nawet konieczności nowego spojrzenia na konstytucyjne przepisy dotyczące procedury budżetowej, które pozwoli na wyeliminowanie ewentualnych luk prawnych, niedookreślonych zwrotów, lakonicznych sformułowań. Od sposobu ujęcia tych zagadnień zależy w dużej mierze zarówno prawidłowe rozwinięcie i funkcjonowanie szczegółowych konstrukcji ustawowych, jak i ustalenie gwarancji sprawnego i efektywnego przeprowadzenia procedury budżetowej. Jest tak tym bardziej w świetle wymogów stawianych przez UE wobec państw UE, które powinny, a nawet muszą być uwzględnione w przepisach prawa krajowego.

Sformułowanie wskazanej hipotezy było możliwe dzięki roboczym tezom weryfikowanym w poszczególnych rozdziałach, a mianowicie:

T₁: Nauka prawa nie wypracowała dotychczas jednoznacznych kryteriów wyodrębniania budżetowych uregulowań proceduralnych, stąd też pojęcie „procedura budżetowa” jest definiowane w dość swobodny, często nadmiernie szeroki bądź zanadto wąski, sposób. Powoduje to konieczność wytypowania cech dostatecznie różnicujących pojęcie procedury budżetowej oraz precyzyjnego wyznaczenia jej odcinków (etapów postępowania). Pozwoli to na weryfikację poprawności tych jej definicji, które koncentrują się właśnie na etapach tej procedury. Niezależnie od tego prawne unormowania procedury budżetowej determinowane są zawsze zasadami budżetowymi, charakterem aktu budżetowego (jego rangą i formą), a w konsekwencji – doбором określonych uczestników tej procedury.

T₂: Normowanie niektórych (najważniejszych) zasad budżetowych w ustawodawstwie zwykłym jest jurydycznie chybione, skoro równo-

rzędny z aktem o prawie budżetowym jest coroczny akt budżetowy (ustawa budżetowa), za pomocą którego można najistotniejsze materie unormować inaczej, niż uczyniono to w ustawodawstwie budżetowym (ujętych w formie ustawy zwykłej). Stąd właśnie ten istotny, jak się wydaje, postulat objęcia unormowaniami konstytucyjnymi podstawowych zasad budżetowych albo przynajmniej nadania im wyższej mocy prawnej od aktu budżetowego (np. poprzez zamieszczenie w ustawie organicznej). W szczególności dotyczy to zasad, które wyznaczają treść i konstrukcję procedury budżetowej i podlegają normatywnemu ujęciu w prawie budżetowym.

T₃: Skoro nie wszystkie elementy proceduralne zostały, a nawet nie mogą zostać, zawarte we współcześnie obowiązujących konstytucjach, to istotne znaczenie ma umieszczenie w ustawie zasadniczej konstytucyjnego upoważnienia do wydania stosownej ustawy. Nie może to być proste i lakoniczne odesłanie do regulacji ustawowej, albowiem musi ono zawierać precyzyjnie określony zakres i przedmiot unormowania ustawowego, odnoszący się do każdego etapu procedury budżetowej, w tym powinno wyznaczać pewne granice ingerencji egzekutywy w sferę zarezerwowaną dla legislatury i na odwrót.

T₄: Procedura budżetowa odbiega od teoretycznego modelu powierzającego rządowi uprawnienia w zakresie projektowania i wykonywania, a parlamentowi – uchwalania i kontroli wykonania budżetu państwa. Rząd – obok przypisanych mu konstytucyjnie uprawnień w obszarze projektowania i wykonywania budżetu państwa – przejął szereg kompetencji w zakresie uchwalania i zmieniania budżetu państwa należących formalnie do parlamentu. Swego rodzaju adekwatną reakcją legislatury jest rozwój form jej współdziałania w wykonywaniu budżetu. W żadnym jednak razie nie równoważy to przewagi kompetencyjnej egzekutywy. Nie mają też znaczenia politycznego ani kompetencje parlamentu do następczej kontroli wykonania budżetu, ani instytucja absolutorium.

T₅: Istnieje realna potrzeba zbalansowania (zrównoważenia) kompetencji rządu i parlamentu w zakresie procedury budżetowej, a zwłaszcza ścisłego utrzymywania zarówno rządu, jak i parlamentu w granicach zespołu kompetencji wyznaczonych im konstytucyjnie oraz ustawowo.

Jest tak zwłaszcza w kontekście tendencji do wzmacniania strategii odgórnych (*top-down*), które wraz ze strategiami oddolnymi (*bottom-up*) wymagają uwzględnienia procesu iteracyjnego polegającego na opiniowaniu, konsultowaniu, uzgadnianiu, nawet z wykorzystaniem instytucji sprzeciwu. Proces ten nie powinien być postrzegany jako zjawisko negatywne, wymagające wyeliminowania; wręcz przeciwnie – ma on swoje istotne zalety, a przez to może podlegać stopniowemu, ale i ostrożnemu rozbudowaniu; wymaga to szczególnie precyzyjnego ujęcia w warstwie normatywnej, co pozwoli uniknąć ewentualnych wątpliwości i sporów interpretacyjnych (kompetencyjnych).

T₆: Procedura budżetowa jako tryb postępowania unormowany konstytucyjnie i uszczegółowiony aktami normatywnymi o niższej randze prawnej ma różne cele i funkcje w zależności od tego, z jakim etapem tej procedury mamy do czynienia. Dlatego też ważne jest zidentyfikowanie tych celów (funkcji) oraz doprecyzowanie rozwiązań „awaryjnych”, na wypadek, gdyby dany cel (funkcja) nie został osiągnięty. Dotyczy to nie tylko procedury budżetowej w całości, ale także poszczególnych jej etapów: projektowania, uchwalania i wykonywania budżetu.

T₇: W konsekwencji, uwzględniając tradycyjny podział konstytucji na „konstytucję państwa” i „konstytucję społeczeństwa”, można chyba dodać trzecią „sferę konstytucyjną”, tj. swoistą „konstytucję finansową”, która zyskuje na znaczeniu; będzie coraz szerzej (i jednocześnie głębiej) normowana zwłaszcza w kontekście poszerzanego systematycznie zakresu konstytucyjnych unormowań dotyczących procedury budżetowej. Kierunek tego rozwoju będzie wyznaczony przez procedury, reguły i instytucje zapewniające sprawne i efektywne prowadzenie gospodarki finansowej państwa oraz ograniczające negatywne zjawiska finansowe.

Konstrukcja rozważań oraz zastosowane metody badawcze stanowią konsekwencję celów, tez i głównej hipotezy rozprawy. Sekwencja prowadzonych analiz i formułowanych na ich podstawie wniosków cząstkowych jest następująca:

- 1) teoria zjawisk, która posłużyła do opisu dorobku doktrynalnego oraz konceptualizacji podstawowych pojęć badawczych, w tym w szczególności pojęcia „procedura budżetowa”, a także wyzna-

- czenia granic i treści poszczególnych etapów procedury budżetowej (rozdział I),
- 2) analiza prawno-dogmatyczna uwarunkowań oraz towarzyszącej ich wdrażaniu praktyki ustrojowej z pomocniczym wykorzystaniem stosownego orzecznictwa sądów konstytucyjnych (rozdziały II–IV),
 - 3) analiza prawnoporównawcza uzupełniona uwagami retrospektywnymi, która pozwoli ustalić podobieństwa i różnice badanych aspektów procedury budżetowej oraz wyjaśnić przyczynę wykrytych różnic (rozdziały II–IV),
 - 4) wnioski i postulaty *de lege ferenda* sformułowane na podstawie ocen obowiązujących norm i ich funkcjonowania, uwzględniające próby zaprezentowania generalnego modelu procedury budżetowej, które są głównym celem refleksji komparatystycznej (Wnioski i postulaty końcowe).

W rozważaniach wykorzystano wnioskowanie dedukcyjne, co wynika zresztą z konstrukcji pracy. Przy dokonywaniu analiz informacji jednostkowych bądź części orzecznictwa stosowano także wnioskowanie indukcyjne.

Rozdział I

POJĘCIE, CZĘŚCI I DETERMINANTY PROCEDURY BUDŻETOWEJ

1. Charakterystyka uwarunkowań definicyjnych procedury budżetowej oraz procesu budżetowego

1.1. Uwagi wprowadzające

Przystępując do próby zdefiniowania pojęcia „procedura budżetowa” (*budget procedure, procédure budgétaire, Haushaltsverfahren*), należy zauważyć, że z logicznego punktu widzenia poprawne wytypowanie desygnatów odpowiadających temu terminowi nie przysparza większych trudności¹. Z dużą dozą dokładności można bowiem określić „procedurę budżetową” występującą w poszczególnych państwach UE, a nawet dokonać jej wstępnej zbiorczej charakterystyki. Pojęcie procedury budżetowej jest przy tym złożoną nazwą generalną, która przysługuje określonemu ciągowi czynności ze względu na cechy, które mu przypisujemy². Samo powiązanie nazwy generalnej z odpowiadającym

¹ Zaproponowany sposób definiowania pojęcia „procedura budżetowa” polega na wyodrębnieniu cech (właściwości) wyróżniających rodzajowo i gatunkowo procedurę budżetową spośród innych rodzajów postępowań prawnych. Zob. J. Gregorowicz, *Definicje w prawie i w nauce prawa*, Łódź 1962, s. 18 i n.; Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 204 i n.

² Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 1998, s. 28.

jej przedmiotem nie jest zatem – w odniesieniu do pojęcia „procedura budżetowa” – zabiegiem skomplikowanym. Już z samej nazwy można w szczególności odczytać, że dotyczy ona budżetu, czyli planu finansowego zawierającego zestawienie dochodów i wydatków³.

Znacznie trudniej ustalić jurydyczną treść zastosowanej nazwy, czyli wytypować zespół konstytutywnych cech, na podstawie którego osoba używająca nazwy we właściwy dla danego języka sposób gotowa jest uznać określony ciąg czynności (zdarzeń prawnych) za desygnat tej nazwy, jeśli stwierdzi w nim te cechy występujące łącznie, zaś przy stwierdzeniu braku którejs z nich – gotowa jest odmówić ciągowi czynności charakteru desygnatu użytej nazwy⁴. Dopiero właściwe określenie treści nazwy pozwala wyznaczyć jej zakres, czyli określić klasę (zespół) wszystkich jej desygnatów. W przypadku nazwy generalnej liczba desygnatów musi być przy tym większa niż jeden, a to oznacza, że nazwa „procedura budżetowa” musi pozostać nazwą ogólną.

Trudności w zdefiniowaniu pojęcia „procedura budżetowa” wynikają z jej charakteru oraz wielości odmian, w jakich ona występuje w państwach UE. Sprawę dodatkowo komplikuje fakt, że określenie to nie zostało dotychczas podniesione do rangi konstytucyjnej w żadnym państwie UE; natomiast niekiedy, ale raczej rzadko, pojawia się w przepisach ustawowych⁵. Nie można zatem mówić o w pełni wypracowanej i bezdyskusyjnej definicji tego terminu⁶. Dodatkową trudnością, z którą należy się zmierzyć, jest okoliczność, że pojęciem tym posługują się

³ Na temat definicji budżetu zob. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 185 i n.; P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Warszawa 2000, s. 165 i n.; J. Gluchowski, *Budżet i procedura budżetowa*, Warszawa 2001, s. 9 i n.; M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 11 i n.

⁴ Z. Ziemiński, *Logika...*, s. 30.

⁵ Występuje ono np. w ustawodawstwie bułgarskim, chorwackim, fińskim, hiszpańskim, łotewskim oraz szwedzkim.

⁶ W wielu opracowaniach naukowych i podręcznikach akademickich nawet się nim nie posługiwano. Tytułem przykładu, w pracy zbiorowej pod red. L. Kurowskiego czytamy tylko o poszczególnych etapach uchwalania budżetu państwa, zob. L. Kurowski (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 1955, s. 107, 128. Podobnie w pracy K. Ostrowskiego, zob. K. Ostrowski, *Prawo finansowe. Zarys ogólny*, Warszawa 1970, s. 236, 248. Pojęcie

różne dziedziny (gałęzie) prawa, dla których przedmiotem zainteresowania będą inne elementy (cechy). Inaczej procedurę budżetową będzie traktował specjalista z zakresu prawa konstytucyjnego, który postrzega procedurę budżetową jako „jedną ze szczególnych procedur tworzenia ustawy”⁷, inaczej specjalista z zakresu prawa finansowego, dla którego kluczowym zagadnieniem będzie „określenie zasad dotyczących gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych”⁸.

Problemy w wyznaczeniu zakresu znaczeniowego terminu „procedura budżetowa” są również po części efektem tego, że termin ten nie znalazł się jeszcze w powszechnym i jednoznacznym (jednorodnym w swej naturze) użyciu. Stosunkowo często zamiennie stosowane jest – na zasadzie alternatywy – określenie „proces budżetowy” (*budget proces, procès budgétaire, proceso presupuestario, Budgetprozess*)⁹. Oba te terminy nie są w pełni synonimiczne, zaś pojęcie procesu budżetowego jest w pewnym stopniu zdeterminowane przez pojęcie procedury budżetowej¹⁰. Cechę wspólną pojęć „procedura budżetowa” oraz „proces budżetowy” stanowi użycie przymiotnika odrzeczownikowego: odpowiednio „budżetowa” (rodzaj żeński), „budżetowy” (rodzaj męski). Użycie tak ujętych przymiotników pozwala stwierdzić w sposób niebudzący wątpliwości, że

procedury budżetowej pojawia się jednak w późniejszej pracy L. Kurowskiego, zob. L. Kurowski, *Wstęp do nauki prawa finansowego*, Warszawa 1976, s. 95.

⁷ Zob. S. Bożyk, *Tryb ustawodawczy w Sejmie RP i w parlamentach państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 128 i n.; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 234 i n.; W. Sokolewicz, *O osobliwościach ustawy budżetowej i trybu jej uchwalania*, „Przegląd Legislacyjny” 2004/2, s. 36 i n.; M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie...*, s. 158 i n.

⁸ Zob. Z. Pirożyński, *Budżet państwowy* [w:] *Prawo finansowe*, red. L. Kurowski, Warszawa 1955, s. 65; Z. Pirożyński, H. Sochacka-Krysiak, *Budżet państwa*, Warszawa 1970, s. 9–21.

⁹ Zwraca na to uwagę B. Kucia-Guścióra, *Status prawny Ministra Finansów w procedurze budżetowej oraz gospodarce finansowej jednostek sektora finansów publicznych*, Lublin 2015, s. 13.

¹⁰ Obok tych terminów spotykamy także pojęcia: „postępowanie budżetowe”, „autoryzacja budżetu”, „cykl budżetowy” (ang. *budgetary cycle*) oraz najlepiej oddające sens omawianego zagadnienia – „budżetowanie” (ang. *budgeting*), stosowane w naukach ekonomicznych, a dokładniej w nauce o zarządzaniu, i obejmujące swym zakresem funkcjonalne (w tym techniki oraz metody) aspekty związane z przygotowaniem, uchwalaniem i wykonywaniem, a także kontrolą wykonania budżetu.

Grzegorz Kuca – doktor nauk prawnych, adwokat; adiunkt w Katedrze Prawa Ustrojowego Porównawczego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. W latach 2008–2010 pełnił funkcję radcy, a następnie starszego radcy – asystenta sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Autor i współautor ponad sześćdziesięciu publikacji z zakresu polskiego i porównawczego prawa konstytucyjnego oraz ustrojów państw współczesnych.

Głównym celem podjętych w publikacji analiz jest odpowiedź na pytanie, czy zakres i sposób unormowania procedury budżetowej w konstytucjach państw UE zapewnia w wystarczającym stopniu optymalne warunki formalne do jej przeprowadzenia.

Analizując to zagadnienie, autor szczegółowo wyjaśnia:

- jak należy rozumieć pojęcie procedury budżetowej, jej poszczególne etapy postępowania,
- w jaki sposób można optymalizować konstrukcję procedury budżetowej,
- w jakim zakresie zasady budżetowe i ranga aktu budżetowego determinują kształt procedury budżetowej,
- jaki jest podział kompetencji pomiędzy uczestnikami procedury budżetowej oraz granice ingerencji jednego uczestnika w sferę zarezerwowaną dla drugiego.

Publikacja przeznaczona jest dla prawników, finansistów, politologów zajmujących się problematyką budżetu państwa. Zainteresuje także polityków i pracowników administracji, w tym administracji rządowej, którzy uczestniczą w procesie projektowania, uchwalania i wykonywania budżetu państwa. Może stanowić cenną pomoc dla specjalistów z zakresu prawa konstytucyjnego, prawa finansowego oraz prawa Unii Europejskiej, a także dla studentów prawa, administracji oraz finansów.



9 788381 242479 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8124-247-9



9 788381 242479

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL