

Polska Akademia Nauk

ANNA IZDEBSKA  
ORCID: 0000-0002-8766-4744  
anna.izdebska1@wp.pl

## Analiza roli Senatu w tworzeniu ustawy budżetowej na rok 2020 z perspektywy teorii wyboru publicznego

---

Analysis of the Role of the Polish Senate in the Development  
of the Budget Act for 2020 from the Public Choice Theory Perspective

### WPROWADZENIE

Uchwalana na każdy rok kalendarzowy ustawa budżetowa zawiera swoisty plan działań rządu wyrażony w konkretnych wydatkach, które odzwierciedlają wartości preferowane przez twórców tej ustawy. Polityka fiskalna, znajdująca wymierną korelację z ustawą budżetową, w swojej istocie wiąże się z redystrybucją, będącą efektem wyborów dotyczących skali redystrybucji oraz kierunków i sposobów z jednej strony gromadzenia środków pieniężnych, a z drugiej ich wydatkowania. Na poszczególnych etapach procesu legislacyjnego podmioty odpowiedzialne za ukształtowanie dochodów i wydatków publicznych dokonują wyborów, które następnie przekładają się na szereg zapisów liczbowych ujętych w załącznikach do ustawy budżetowej, przy czym obszar regulacji ujęty w ustawie budżetowej jest ściśle związany z uwarunkowaniami politycznymi. Celem artykułu jest analiza prac w Senacie nad projektem ustawy budżetowej na rok 2020 z perspektywy ekonomii konstytucyjnej, która jest jednym z głównych nurtów teorii wyboru publicznego.

Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r.<sup>1</sup> zakładała, że wydatki budżetu państwa zostaną w całości zbilansowane dochodami. Zgodnie z art. 1 ust. 5 ustawy budżetowej na rok 2020 na dzień 31 grudnia 2020 r. miał nie wystąpić defi-

---

<sup>1</sup> Dz.U. 2020, poz. 571.

cyt budżetu państwa. Jak podano na stronach rządowych, był to pierwszy od 30 lat budżet bez deficytu<sup>2</sup>. Analogiczne przepisy zawierała ustawa budżetowa na rok 1990 z dnia 23 lutego 1990 r.<sup>3</sup>. Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy budżetowej na rok 1990 dochody i wydatki budżetu państwa na koniec 1990 r. miały być zrównoważone.

Istotną rolę zrównoważenia dochodów i wydatków podkreślał twórca teorii wyboru publicznego J.M. Buchanan, wskazując, że odstąpienie od zasady zbilansowanego budżetu niemal uniemożliwia dokonywanie sensownych porównań kosztów i korzyści<sup>4</sup>.

Ze względu na szczególny charakter ustawy budżetowej na rok 2020 w artykule podjęta została próba analizy procedury ustawodawczej w Senacie nad tym aktem prawnym. Prace nad projektem budżetu na dany rok obejmują wiele etapów, które uwarunkowane są odmiennymi czynnikami ze względu na zakres możliwych zmian i kompetencje podmiotów w nich uczestniczących. Przedstawione w opracowaniu studium przypadku koncentruje się na etapie senackim ze względu na próbę analizy zakresu możliwości zmian na tym etapie prac nad budżetem, który zakłada brak deficytu. Dodatkowo dokonana w niniejszym artykule analiza wpisuje się w zaznaczające się wyraźnie zarówno w dyskusji naukowej, jak i w debacie publicznej polemiki odnośnie do zasadności istnienia drugiej izby ustawodawczej w polskim systemie legislacyjnym. Perspektywa teorii wyboru publicznego, a w szczególności ekonomii konstytucyjnej, służy analizie wyborów dokonywanych przez senatorów w ramach ustalonych reguł konstytucyjnych.

Należy podkreślić, że teoria wyboru publicznego może być wykorzystana również do analizy prac nad ustawą budżetową na pozostałych etapach procesu legislacyjnego, w tym w Sejmie oraz na etapie rządowym. Analiza całości procesu legislacyjnego ustawy budżetowej z perspektywy znacznie szerszego zakresu wyborów publicznych oraz specyfiki podmiotów w nich uczestniczących przekracza ramy jednego opracowania. Stąd też w pracy zaproponowano zawężenie pola badawczego i omówienie procedury legislacyjnej jedynie w Senacie.

## OD TEORII WYBORU PUBLICZNEGO DO EKONOMII KONSTYTUCYJNEJ

Wybory publiczne odzwierciedlone w ustawie budżetowej dotyczą finansowania określonych zadań, a spośród wybranych dziedzin, które państwo zdecyduje się finansować, znaczenie ma również poziom tego finansowania, wskazujący

<sup>2</sup> Ministerstwo Finansów, *Sejm RP przyjął budżet na 2020 r. – pierwszy od 30 lat bez deficytu*, 14.02.2020, <https://www.gov.pl/web/finanse/sejm-rp-przyjal-budzet-na-2020-r--pierwszy-od-30-lat-bez-deficytu> (dostęp: 9.03.2022).

<sup>3</sup> Dz.U. 1990, nr 13, poz. 82.

<sup>4</sup> J.M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Warszawa 1997, s. 143.

na rzeczywiste preferencje, wartości i kierunki tych wyborów. W tym przypadku doniosłe znaczenie ma publiczny skutek wyborów, które podejmowane są przez poszczególnych ludzi. Na podstawie ustawy budżetowej dokonywane są wydatki publiczne mające wpływ na całe zbiorowości. Zagadnienie to znajduje się w centrum zainteresowania badaczy w ramach powstałej w Stanach Zjednoczonych teorii wyboru publicznego.

Czynnikiem, który miał wpływ na powstanie teorii wyboru publicznego, był gwałtowny wzrost wydatków publicznych po II wojnie światowej. Zawodność rynku w wielu obszarach wiązała się z koniecznością dostarczania dóbr publicznych, takich jak zapewnienie porządku publicznego, edukacja, zdrowie czy systemy zabezpieczenia społecznego, co z kolei powodowało coraz większe wydatki publiczne. Dodatkowym czynnikiem był fakt oddziaływania decyzji politycznych na ład instytucjonalny i inne istotne warunki, w jakich prowadzona jest działalność gospodarcza.

Jak zauważa J. Miklaszewska, istotą teorii wyboru publicznego jest „dostrzeżenie swoistości wyborów zbiorowych czy wyborów publicznych, które chociaż dokonywane są przez jednostki, dotyczą większej liczby osób, grup lub nawet społeczeństw. Natura i charakter tych wyborów stały się przedmiotem studiów w kręgu filozofów i ekonomistów – teoretyków zaliczanych do rozwijającej się głównie na gruncie amerykańskim szkoły *public choice*”<sup>5</sup>, przy czym podkreśla się także wagę wprowadzenia problematyki etycznej do rozważań politycznych i ekonomicznych.

Za pomocą teorii wyboru publicznego analizuje się wybory w sferze publicznej, wykorzystując założenia metodologiczne i narzędzia ekonomii do analizy procesu politycznego. Sfera polityki, w której zapadają decyzje dotyczące zakresu wydatków publicznych, traktowana jest jak swoisty rynek. Jednym z założeń wykorzystywanych w teorii wyboru publicznego, przejętym z teorii ekonomicznych, jest indywidualizm metodologiczny, który zakłada, że celem człowieka jest maksymalizacja własnej użyteczności, której istotnym elementem jest własny dobrobyt ekonomiczny, czyli paradygmat *homo oeconomicus*. Jak wskazuje J. Wilkin, wykorzystywanie paradygmatu *homo oeconomicus* jest użyteczne nie tylko w tradycyjnie ujmowanych sferach gospodarowania, lecz także w innych dziedzinach działalności człowieka, ponieważ ze względu na różnego rodzaju ograniczenia nieustannie należy dokonywać wyborów w niemal wszystkich obszarach ludzkiej egzystencji. Z tego względu koncepcja *homo oeconomicus* jest użyteczna w modelowaniu ludzkich zachowań. Ponadto J. Wilkin wskazuje: „W każdej dziedzinie życia człowiek musi gospodarować – nie tylko pieniędzmi i środkami produkcji, lecz także czasem wolnym, przestrzenią w mieszkaniu, poparciem politycznym, zespołem urzędników czy aktorów, a nawet uczuciem czy zaangażowaniem

<sup>5</sup> J. Miklaszewska, *Filozofia a ekonomia. W kręgu teorii publicznego wyboru*, Kraków 2001, s. 15.

religijnym. To gospodarowanie podporządkowane jest wartościom i celom, które jednostki ludzkie preferują<sup>6</sup>. Przyjmuje się, że wybory dokonywane są racjonalnie w ramach dostępnych środków, w sposób umożliwiający osiągnięcie preferowanych celów czy też wartości w jak najwyższym stopniu, czyli poprzez maksymalizację korzyści. Tak rozumianą maksymalizację można zastosować do każdej dziedziny świadomej aktywności człowieka.

Twórca teorii wyboru publicznego J.M. Buchanan zwraca uwagę, że zasadniczą rolę w procesie grupowego podejmowania decyzji odgrywa mechanizm polityczny, który z natury jest znacznie bardziej skomplikowany niż podejmowanie decyzji indywidualnie w ramach mechanizmu rynkowego. Zasady rządzące mechanizmami podejmowania decyzji w obu przypadkach są odmienne. W szczególności podstawowa zależność wyboru rynkowego, odwołująca się do prywatnego kosztu i zysku, nie będzie miała prostego przełożenia na wybory publiczne. Badacz zauważa przy tym, że „jednostka musi jakoś wpływać na wybór sposobu, w jaki dane zasoby zostaną wykorzystane dla celów publicznych bądź prywatnych. W końcowym rozrachunku to jednostka powinna »zadecydować«, jaką wielkość uzna za odpowiednią dla rządowego budżetu i w jaki sposób ów budżet zostanie rozdzielony. Pomimo zrozumiałej niekompetencji, jednostka musi – ostatecznie – rozstrzygnąć tak o rozmiarach wydatków na publiczną edukację, jak i o niezbędnej liczbie szpitali dla weteranów<sup>7</sup>. Co istotne, sam proces rozstrzygnięcia i decydowania J.M. Buchanan rozumie niezwykle szeroko, nie ogranicza go bowiem wyłącznie do wyborów. Wpływ na wybory publiczne mają m.in. organizacje zawodowe, autorzy określonych publikacji czy też osoby zatrudnione w administracji publicznej. Na zbiorowy wybór będzie składać się maksymalizacja użyteczności wielu osób w różnych rolach i relacjach.

Analizą podejmowania decyzji zbiorowych oraz sposobami agregacji indywidualnych preferencji celem podjęcia wspólnej decyzji zajmuje się teoria wyboru społecznego, która często jest ujmowana jako jeden z obszarów badań teorii wyboru publicznego. Jak podkreśla M. Jakubowski, odmienne są jednak ich cele. Teoria wyboru społecznego określa ogólne cechy różnorodnych metod podejmowania decyzji i wpisuje się w obszar teorii normatywnych, natomiast teoria wyboru publicznego zajmuje się analizowaniem funkcjonowania różnorodnych metod podejmowania decyzji w praktyce życia politycznego i społecznego. Teoria wyboru publicznego z tego punktu widzenia traktowana jest jako teoria pozytywna, ale obejmuje tak szeroki obszar badań, że można w niej wyodrębnić również

---

<sup>6</sup> J. Wilkin, *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityki*, [w:] *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, red. J. Wilkin, Warszawa 2012, s. 10.

<sup>7</sup> J.M. Buchanan, *Finanse publiczne...*, s. 21–22.

nurty normatywne<sup>8</sup>. Wśród głównych nurtów teorii wyboru publicznego należy wymienić – obok wspomnianej wcześniej teorii wyboru społecznego – ekonomię konstytucyjną i ekonomiczną teorię władzy, zagadnienia związane z działalnością grup interesu oraz z dostarczaniem dóbr publicznych/wspólnych.

W teorii wyboru publicznego zwraca się uwagę także na to, że osoby sprawujące różnego rodzaju władzę na poziomie rządowym i samorządowym nie są grupami altruistów, którzy stawiają sobie za cel zwiększenie dobrobytu społecznego. Istotną rolę w podejmowaniu działań odgrywa dbanie o własny dobrobyt, w tym chęć wygrania wyborów<sup>9</sup>. Tego typu motywacje mogą skłaniać polityków do przyznawania różnego rodzaju ulg i środków publicznych konkretnym grupom wyborców.

Jak zauważa E. Aksman w odniesieniu do transferu wydatków w postaci świadczeń społecznych, powszechność ich przyznawania gwarantowała władzom publicznym stabilność społeczną, która była niezbędna w okresie transformacji ustrojowej w Polsce do przeprowadzania trudnych reform ekonomicznych. Jednak decyzje władz publicznych o szerokim zakresie świadczeń społecznych można też wyjaśnić tym, że przyznanie określonych transferów klasie średniej jest skutecznym sposobem pozyskiwania głosów wyborczych, ponieważ ta grupa społeczna charakteryzuje się większym uczestnictwem w wyborach parlamentarnych. Należy więc mieć na uwadze, że decyzje w zakresie redystrybucji dochodów mogą mieć nie tylko charakter ekonomiczny, lecz także – a czasem przede wszystkim – charakter polityczny<sup>10</sup>.

Wydaje się jednak, że podejmowanie określonych działań redystrybucyjnych ze strony rządów jest stałym mechanizmem wykorzystywanym do zdobywania przychylności wyborców, stosowanym nie tylko w okresie głębokich zmian ustrojowych.

W obszarze teorii wyboru publicznego zagadnienia związane z zakresem podejmowanych działań władz publicznych objęte są badaniami prowadzonymi m.in. w ramach ekonomii konstytucyjnej. Program badawczy związany z ekonomią konstytucyjną poszerzył dotychczasowy obszar badań w zakresie analiz ekonomicznych dotyczących przyjmowanych ograniczeń w obrębie dokonywanych wyborów. Stanowiło to istotną nowość, ponieważ wcześniej analizy były podejmowane przy uwzględnieniu obowiązujących struktur instytucjonalnych jako czynników zewnętrznych i niezmiennych. Z tego punktu widzenia ekonomia konstytucyjna znacznie głębiej badała istotę dokonywania wyborów przez

<sup>8</sup> M. Jakubowski, *Teoria wyboru społecznego*, [w:] *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty...*, s. 66 i n.

<sup>9</sup> K. Metelska-Szaniawska, *Ekonomia konstytucyjna – ekonomia polityczna ładu gospodarczego*, [w:] *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty...*, s. 132 i n.

<sup>10</sup> E. Aksman, *Redystrybucja dochodów i jej wpływ na dobrobyt społeczny w Polsce w latach 1995–2007*, Warszawa 2010, s. 88–89.

poszczególne podmioty niż ekonomia głównego nurtu<sup>11</sup>. Definiując ekonomię konstytucyjną, J.M. Buchanan zwrócił uwagę m.in. na kwestię „działania alternatywnych zestawów prawno-instytucjonalno-konstytucyjnych reguł ograniczających wybory i działania aktorów ekonomicznych i politycznych oraz określających ramy, w których dokonują oni wyborów”<sup>12</sup>.

Jak zauważa K. Metelska-Szaniawska, ekonomia konstytucyjna koncentruje się na analizie ograniczeń nakładanych na przedstawicieli władzy państwowej, jak również przez władzę państwową na obywateli. W tym ujęciu konstytucja stanowi swoisty mechanizm pozwalający na rozwiązywanie problemu niespójności preferencji w czasie, ograniczając możliwość podejmowania określonych decyzji w ramach prowadzenia polityki państwa. Celem tych rozwiązań jest uwiarygodnienie obietnic wyborczych, mających często postać tworzonego prawa<sup>13</sup>.

Koncepcja J.M. Buchanana posługująca się metodami ekonomicznymi zakłada, że proces polityczny, w ramach którego jednostki – *homo oeconomicus* – dążą do osiągnięcia swoich celów, traktowany jest jako proces wymiany, przy czym niczyje cele ani wartości nie są *a priori* ważniejsze od celów i wartości innej osoby. W ramach uzgodnionych reguł każdy może realizować swoje cele. W tej koncepcji istotne jest rozróżnienie analizy działań poszczególnych podmiotów funkcjonujących w ramach określonych struktur oraz wyboru, który decyduje o kształcie struktur, w których funkcjonuje dana społeczność. W pierwszym etapie na zasadzie jednomyślności ustalane są reguły społeczno-politycznej gry, które przybierają postać kontraktu konstytucyjnego. Następnie jednostki, w tym obywatele i przedstawiciele prawa, funkcjonują w ramach ustalonych reguł, które ograniczają działania procesu politycznego<sup>14</sup>.

Krytycy tej koncepcji zwracają uwagę m.in. na trudności związane z ustaleniem struktur konstytucyjnych, na które każdy mógłby się zgodzić, a jednocześnie byłyby one postrzegane jako słuszne i sprawiedliwe<sup>15</sup>.

K. Metelska-Szaniawska wskazuje, że w ramach ekonomii konstytucyjnej zakwestionowano wynikające z neoklasycznej ekonomii dobrobytu założenie o kierowaniu się przez polityków dobrem ogółu społeczeństwa oraz o możliwości konstruowania przez obserwatorów – naukowców – funkcji dobrobytu społecznego w celu porównania wyników różnych działań w skali społeczeństwa. Zdaniem

---

<sup>11</sup> L. Van den Hauwe, *Public Choice, Constitutional Political Economy and Law and Economics*, [w:] *Encyclopedia of Law and Economics*, vol. 1: *The History and Methodology of Law and Economics*, eds. B. Bouckaert, G. De Geest, Cheltenham 2000, s. 6.

<sup>12</sup> J.M. Buchanan, *Constitutional Economics*, [w:] *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, eds. J. Eatwell, M. Milgate, P. Newman, London–Basingstoke 1987, s. 585, cyt. za: K. Metelska-Szaniawska, *op. cit.*, s. 110.

<sup>13</sup> K. Metelska-Szaniawska, *op. cit.*, s. 111.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 113.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 117 i n.

J.M. Buchanana działania polityków należy rozpatrywać przez pryzmat *homo oeconomicus* ze wszystkimi tego konsekwencjami, natomiast oceny powinny być dokonywane w odniesieniu do reguł, które prowadzą do różnych wyników, przyjmując kryterium Pareto<sup>16</sup>.

Należy zauważyć, że teoria wyboru publicznego jest teorią normatywną, która zajmuje się budowaniem modeli pozwalających na przewidywanie interakcji politycznych. Ustalenie pożądanych reguł społeczno-politycznej gry traktowane jest jako wstępny i niezbędny etap do bardziej ogólnych badań na poziomie konstytucyjnym. Warto przy tym zauważyć, że w analizach podejmowanych z tej perspektywy przyjmuje się, iż konstytucja jest umową. Na podstawie jedomyślnej decyzji należy tak ustalić warunki umowy, aby sposób ograniczenia władzy publicznej przynosił jak najlepsze efekty.

#### KONSTYTUCYJNE REGUŁY UCHWALANIA USTAWY BUDŻETOWEJ W SENACIE

Przepisy obowiązującej w Polsce Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>17</sup> w odniesieniu do ustawy budżetowej – mającej najbardziej bezpośredni związek z finansowym wymiarem wyborów publicznych – zawierają szereg regulacji, które w sposób szczególny traktują ten obszar działalności władzy publicznej. Przede wszystkim Konstytucja RP przesądza, że budżet państwa ma formę ustawy. Tworzenie ustawy budżetowej, która jest odzwierciedleniem decyzji i działań podejmowanych przez władze polityczne, zostało poddane ostrzejszym rygorom niż przyjmowanie wszystkich innych ustaw.

Uwzględniając specyfikę ustawy budżetowej, w Konstytucji RP przewidziano specjalne procedury, które modyfikują zwykły tryb ustawodawczy. Odrębności dotyczą w szczególności inicjatywy ustawodawczej. Zgodnie z art. 123 Konstytucji RP projekt ustawy budżetowej może zostać wniesiony jedynie przez Radę Ministrów. Dodatkowo zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej. Konstytucja RP zawiera również szczególne regulacje w zakresie terminów (np. wniesienia projektu ustawy budżetowej), a także odrębną procedurę rozpatrywania projektu ustawy budżetowej na poszczególnych etapach procesu legislacyjnego. Celem tych postanowień jest zabezpieczenie państwa przed nieodpowiedzialnym stanowieniem prawa w tym obszarze, a w skrajnym przypadku – przed brakiem ustawy budżetowej na dany rok. Art. 219 ust. 4 Konstytucji RP przewiduje, że w przypadku nieuchwalenia ustawy budżetowej przed rozpoczęciem roku

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 111 i n.

<sup>17</sup> Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm., dalej: Konstytucja RP.

budżetowego, czyli w praktyce przed 1 stycznia danego roku, Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu ustawy.

Konsekwencją tak głębokiej i restryktywnej konstytucjonalizacji prawa finansowego jest formalizacja ustroju. Wynikiem regulacji kwestii związanych z finansami publicznymi na poziomie konstytucyjnym jest znaczne ograniczenie pola gry politycznej, co z punktu widzenia teorii wyboru publicznego, a w szczególności ekonomii konstytucyjnej, może stanowić pewne określenie reguł gry, w ramach których podejmowane są różne decyzje w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków publicznych.

T. Dębowska-Romanowska zauważa, że tak głęboka regulacja ustawowa powoduje całkowitą eliminację konwenansu konstytucyjnego oraz znaczną formalizację procesu zarządzania politycznego<sup>18</sup>.

W ramach reguł gry określonych dla przyjęcia ustawy budżetowej, które ustalone zostały w swych zasadniczych zrębach w Konstytucji RP, omówiona zostanie rola Senatu, mając w szczególności na uwadze to, jakie wartości i cele ujawniają wybory publiczne dokonywane w ramach senackich prac nad ustawą budżetową.

Podejmując rozważania nad rolą Senatu, warto zastanowić się nad uzasadnieniem jego funkcjonowania z ekonomicznego punktu widzenia. Jak zauważają J. Stelmach, B. Brożek i W. Załuski, teoretycy wyboru publicznego analizują różne problemy związane z pozycją, strukturą i funkcjami parlamentu. Przywołując zagadnienie wyboru między jedno- i dwuizbowym parlamentem, autorzy wskazują, że w doktrynie prawa konstytucyjnego uzasadnieniem istnienia drugiej izby są trzy powody odnoszące się do federalnej struktury państwa, stworzenia reprezentacji o charakterze niepolitycznym oraz polepszenia ustawodawstwa. W Konstytucji RP funkcjonowanie Senatu opiera się na ostatnim kryterium. Izba wyższa jest tzw. izbą refleksji, a jej istnienie ma przeciwdziałać popełnianiu błędów przez Sejm<sup>19</sup>.

Analizując udział drugiej izby parlamentu w procedurze budżetowej, G. Kuca zwraca uwagę, że najistotniejszym czynnikiem wyznaczającym rolę danej izby jest odpowiedź na pytanie, kto jest reprezentowany w izbie parlamentarnej. Znaczenie tego faktu związane jest z respektowaniem założenia, że płacący podatki powinni również na nie przyzwolić, a wydatkowanie tych wpływów należy odpowiednio kontrolować. Zdaniem tego badacza „w praktyce ustrojowej nie powinien występować wariant, w którym dochodziłoby do pozbawienia udziału

<sup>18</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe po transformacji ustrojowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, nr 3.

<sup>19</sup> J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski, *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, Warszawa 2007, s. 171–172.



w procesie stanowienia budżetu izby parlamentarnej stanowiącej reprezentację ludu (narodu)<sup>20</sup>.

W przypadku ustawy budżetowej określona w Konstytucji RP procedura ustawodawcza zarówno w Sejmie, jak i w Senacie zawiera szereg unormowań szczególnych, przy czym do uchwalania ustawy budżetowej mają zastosowanie ogólne reguły odnoszące się do uchwalania ustaw. Wskazana przez J.M. Buchanana konieczność ustanowienia reguł prawnoinstytucjonalno-konstytucyjnych ograniczających wybory i działania aktorów ekonomicznych i politycznych w odniesieniu do roli Senatu w procedurze uchwalania ustawy budżetowej sprowadza się do jednego przepisu – art. 223 Konstytucji RP, zgodnie z którym Senat może uchwalić poprawki do ustawy budżetowej w ciągu 20 dni od dnia przekazania jej Senatowi.

Odrębności w procedurze uchwalania ustawy budżetowej dotyczą skrócenia z 30 do 20 dni terminu, w ciągu którego Senat może uchwalić poprawki do ustawy budżetowej. W procedurze podstawowej, przewidzianej dla pozostałych ustaw, w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy przez Sejm Senat może przyjąć ustawę bez wprowadzania zmian, uchwalić poprawki sformułowane ostatecznie w uchwale Senatu, jak również uchwalić odrzucenie ustawy w całości. W przypadku uchwalenia poprawek lub uchwalenia odrzucenia ustawy kolejnym etapem jest procedura legislacyjna w Sejmie, który poddaje pod głosowanie uchwały Senatu. Jeżeli Sejm nie odrzuci ustawy bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, ustawę uważa się za przyjętą.

W związku z tak sformułowanym przepisem konstytucyjnym, który bezpośrednio odnosi się jedynie do uchwalenia poprawek do ustawy budżetowej, w stosunku do kompetencji Senatu w podstawowej procedurze ustawodawczej powstaje kwestia ograniczenia roli Senatu w procedurze ustawodawczej dotyczącej ustawy budżetowej. Jak podkreśla M. Zubik, Senat – analogicznie jak w przypadku innych ustaw – nie jest izbą konkurencyjną wobec Sejmu i nie posiada dostatecznych warunków do pracy nad ustawą budżetową w takim zakresie, jak to ma miejsce w Sejmie. Brak jest także uzasadnienia do powielania prac nad ustawą budżetową, które zostały już dokonane na wcześniejszym etapie legislacyjnym. Podstawą tego poglądu jest ustrojowe umiejscowienie drugiej izby parlamentu w każdej procedurze ustawodawczej, nie tylko związanej z uchwalaniem ustawy budżetowej<sup>21</sup>. Dodatkowym argumentem za ograniczaniem roli Senatu w uchwalaniu ustawy budżetowej jest brak kompetencji do realizacji kontroli rządu w zakresie wykonywania ustawy budżetowej.

<sup>20</sup> G. Kuca, *Procedura we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Warszawa 2018, s. 248.

<sup>21</sup> M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 206.

W praktyce procedowania ustawy budżetowej w Senacie zasadnicze prace odbywają się w ramach posiedzeń właściwych dla danych części budżetowych komisji senackich (np. dla części 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka – właściwa jest Komisja Nauki, Edukacji i Sportu) oraz pełniącej funkcję wiodącą Komisji Budżetu i Finansów Publicznych.

W posiedzeniach poszczególnych komisji senackich uczestniczą przedstawiciele rządu, którzy udzielają odpowiednich wyjaśnień w zakresie pytań senatorów dotyczących ujętego w ustawie budżetowej planu finansowego państwa, jak również zagadnień z tym związanych, w tym w szczególności skutków ewentualnych zmian wydatków ujętych w ustawie budżetowej czy też odpowiedniego poziomu wydatków na poszczególne cele zaplanowane w budżecie. Niemniej należy pamiętać, że upoważnieni przedstawiciele właściwych resortów reprezentują jednocześnie rząd – autora ustawy budżetowej. W tym przypadku trudno oczekiwać od przedstawicieli rządu opinii i wyjaśnień, które kwestionowałyby poziom wydatków ujętych w przyjętej ustawie budżetowej. M. Zubik zwraca uwagę także na to, że problematyka budżetowa jest silnie nacechowana politycznie. „Duża intensywność politycznego nasilenia procedury budżetowej powoduje, że w demokratycznym państwie postrzegana jest ona jako tradycyjny i istotny element kontroli sprawowanej przez parlament nad rządem”<sup>22</sup>. Należy dodać, że kontrola parlamentarna nad działalnością Rady Ministrów w sposób bezpośredni uregulowana została w art. 95 ust. 2 Konstytucji RP. Kompetencja ta łączy się z zasadą podziału władz, a dodatkowo – jak zauważa B. Banaszak – działania w tym obszarze są „zgodne z zadaniami parlamentu jako organu przedstawicielskiego i umożliwiają mu odgrywanie w praktyce demokratycznej przeciwwagi władzy wykonawczej. Ponadto stanowią one konsekwencję i uzupełnienie funkcji ustawodawczej (np. konsekwencją tego, że parlament uchwala budżet państwa, jest możliwość kontroli jego wykonania przez rząd i udzielenie mu absolutorium) oraz podnoszą znaczenie opozycji w państwie demokratycznym (dzięki działaniom kontrolnym należący do niej deputowani uzyskują wgląd w funkcjonowanie rządu wyłonionego przez większość parlamentarną)”<sup>23</sup>.

Określone w Konstytucji RP ustrojowe regulacje w odniesieniu do obu izb parlamentu mają wpływ na interpretację przepisów dotyczących kompetencji Senatu. W doktrynie przyjmuje się zazwyczaj pogląd o braku możliwości odrzucenia ustawy budżetowej w całości<sup>24</sup>. Jednak zdaniem M. Zubika poza wyłączeniem możliwości podjęcia uchwały Senatu w sprawie odrzucenia w całości

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 484.

<sup>24</sup> C. Kosikowski, *Budżet Państwa jako kategoria historyczna, ekonomiczna i prawna*, [w:] *System Prawa Finansowego*, t. 2: *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010, s. 219.

ustawy budżetowej oraz skrócenia z 20 do 30 dni terminu na rozpatrywanie ustawy budżetowej w Konstytucji RP brak jest innych odrębności w stosunku do „zwykłej” ścieżki legislacyjnej. „Zatem bez wyraźnej podstawy konstytucyjnej nie można ograniczać kompetencji Senatu tylko dlatego, że w danym przypadku rozpatruje ustawę budżetową, a nie inną ustawę zwykłą”. W konsekwencji przyjmowana jest teza, że art. 223 Konstytucji RP stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 121 ust. 2<sup>25</sup>.

Przepis art. 121 ust. 2 Konstytucji RP wskazuje termin rozpatrywania ustawy w zwykłej procedurze, wynoszący 30 dni, oraz zakres możliwych rozstrzygnięć, takich jak przyjęcie ustawy bez zmian, uchwalenie poprawek albo uchwalenie odrzucenia ustawy w całości. W związku z tym rozważenia wymaga, czy zastosowanie art. 223 oznacza wyłączenie całego art. 121 ust. 2 czy też jego odpowiednie modyfikacje. Brak precyzyjności przepisu pozwala na badanie argumentów przemawiających za każdą z wymienionych możliwości interpretacyjnych. W art. 223 uregulowane zostały co najmniej dwa zagadnienia, tj. termin do zajęcia stanowiska przez Senat, który wynosi 20 dni, oraz przyznanie Senatowi uprawnień do wnoszenia poprawek<sup>26</sup>.

Warto zauważyć, że przepisy tzw. małej Konstytucji z 1992 r. w art. 21 ust. 2<sup>27</sup> stanowiły, że Senat może podjąć uchwałę zarówno o przyjęciu ustawy budżetowej, jak i o wprowadzeniu do niej poprawek. Odmienne uregulowanie na gruncie obowiązującej Konstytucji RP roli Senatu mogłoby prowadzić do zmiany zakresu kompetencji w tym obszarze.

M. Zubik zauważa jednak, że jeżeli można wnieść poprawki, to tym bardziej można przyjąć ustawę budżetową bez zmian. Wskazany tok rozumowania odnosi się do wnioskowania *a fortiori*, w którym przyznanie kompetencji do wniesienia poprawek traktowane jest jako większe uprawnienie i tym samym pozwala na uznanie kompetencji do przyjęcia ustawy budżetowej bez zmian, co uznane jest za czynienie czegoś „mniejszego”. Tego typu ocena jednak nie jest oczywista. Brak wyraźnego potwierdzenia w art. 223 Konstytucji RP dopuszczalności przyjęcia ustawy budżetowej bez poprawek nie może zostać bezwzględnie uznany za dopuszczenie takiej możliwości. Przyjęcie ustawy budżetowej bez zmian może zostać ocenione również jako przesłanka większa ze względu na realizowanie danego stanu rzeczy w większym stopniu<sup>28</sup>. Jak wskazuje się w doktrynie, zastosowanie wnioskowania *a fortiori* wymaga oparcia na wspólnych założeniach

<sup>25</sup> M. Zubik, *op. cit.*, s. 206–207.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 207.

<sup>27</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426, z późn. zm.).

<sup>28</sup> S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 174.

ocennych w ramach powiązań treściowych między normami systemu prawnego<sup>29</sup>. Jak zauważa J. Wróblewski, „pojęcie obowiązywania systemowego jest głęboko zakorzenione w dogmatyce prawa i używa się go bieżąco w praktyce prawniczej systemów prawa ustawowego. Wszelkie stosowanie prawa, o ile traktuje się je jako związane przez obowiązujące normy prawa, zakłada pojęcie obowiązywania systemowego”<sup>30</sup>. Dodatkowo autor wskazuje, że użycie wykładni systemowej nie jest aksjologicznie neutralne i dla ustalenia obowiązywania danej normy wymaga oceny<sup>31</sup>.

Dla ustalenia zakresu kompetencji Senatu istotne wydają się także praktyczne konsekwencje interpretacji ograniczającej rolę Senatu do wnoszenia poprawek. Należy zauważyć, że art. 225 Konstytucji RP przewiduje, iż w przypadku nieprzedstawienia projektu ustawy budżetowej Prezydentowi Rzeczypospolitej do podpisu w ciągu 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi Prezydent może zarządzić skrócenie kadencji Sejmu. Ukształtowanie kompetencji Senatu w ten sposób, że nie może on przyjąć ustawy budżetowej bez poprawek, nie czekając na upływ 20-dniowego terminu, prowadzi do tego, że marszałek Sejmu nie może przedstawić ustawy budżetowej do podpisu Prezydentowi, co w skrajnych przypadkach może prowadzić do zagrożenia zachowania 4-miesięcznego terminu określonego w art. 225 Konstytucji RP i skutkować skróceniem kadencji parlamentu. Jak wskazuje się w doktrynie, procedura uchwalania ustawy budżetowej powinna przebiegać sprawnie, co ma znaczenie zarówno ekonomiczne, jak i polityczne. W tym celu należy dążyć do zmniejszania ryzyka celowego wykorzystania przez opozycję parlamentarną czynności związanych z uchwalaniem budżetu do skracania kadencji parlamentu<sup>32</sup>.

Zasadne jest zatem uznanie, że art. 223 Konstytucji RP ma charakter modyfikujący w stosunku do przepisu art. 121 Konstytucji RP. W konsekwencji art. 121 należy stosować do procedury uchwalania ustawy budżetowej z uwzględnieniem zmian wynikających z art. 223<sup>33</sup>. Przygotowanie uchwały Senatu w sprawie przyjęcia ustawy budżetowej bez poprawek przewiduje wprost art. 73 Regulaminu Senatu<sup>34</sup>, przy czym 20-dniowy termin jest terminem zawitym, co oznacza, że po jego upływie Senat nie może w sposób prawnie skuteczny wyrażać swojej woli

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 186.

<sup>30</sup> J. Wróblewski, *Obowiązywanie systemowe i granice dogmatycznego podejścia do systemu prawa*, [w:] idem, *Pisma wybrane*, Warszawa 2015, s. 254.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 262.

<sup>32</sup> W. Wójtowicz, *Podstawy prawa budżetowego i gospodarki budżetowej państwa*, [w:] *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Kraków 2005, s. 92.

<sup>33</sup> M. Zubik, *op. cit.*, s. 208.

<sup>34</sup> Uchwała Senatu RP z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (t.j. M.P. 2018, poz. 846, z późn. zm.).

w odniesieniu do ustawy budżetowej. W przypadku gdy Senat nie podjął uchwały w tym terminie, należy przyjąć domniemanie przyjęcia ustawy bez poprawek<sup>35</sup>.

Ograniczenie roli Senatu może wydawać się celowe ze względu na szczególny charakter ustawy budżetowej, która jest podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym. W związku z powyższym może rysować się zagrożenie, że w wyniku odrzucenia ustawy budżetowej przez Senat państwo pozostanie bez budżetu na kolejny rok. W tym kontekście ustawa budżetowa wydaje się koniecznym aktem prawnym, a wszystkie procedury powinny być nakierowane na skuteczne zakończenie procesu legislacyjnego. Przygotowanie ustawy budżetowej jest niejako obowiązkiem organów państwa, w którym powinny zgodnie współdziałać, aby przygotować jak najlepszy akt prawny, uwzględniający w możliwie najpełniejszy sposób wszystkie aktualne potrzeby społeczeństwa.

Analizując rolę Senatu, należałoby się zatem skoncentrować na treści poprawek wnoszonych na tym etapie procesu legislacyjnego. Należy mieć przy tym na uwadze, że możliwości zmiany treści ustawy budżetowej są uwarunkowane etapem procesu legislacyjnego. Prace w Senacie znajdują się na bardzo zaawansowanym etapie procedury ustawodawczej, więc zakres możliwości zmian ustawy budżetowej powinien być znacznie ograniczony. Teza ta została podniesiona w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r.<sup>36</sup>, w którym wskazano, że „istotą »inicjatywy ustawodawczej« jest to, że jej wniesienie uruchamia postępowanie w celu rozpatrzenia projektu, a więc treści proponowane w inicjatywie muszą być poddane pełnej procedurze parlamentarnej, zanim dojdzie do ich uchwalenia. Istotą »poprawki« jest zaś to, że wnoszona jest ona w trakcie prac nad projektem ustawy bądź nad uchwaloną już ustawą; nigdy więc treści proponowane w poprawce nie są poddane pełnej procedurze rozpatrzenia. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia ogólnych zasad funkcjonowania parlamentu. Istotą prac parlamentarnych jest wieloetapowość – każda decyzja ustawodawcza, zanim dojdzie do skutku, musi przebyć szereg kolejnych etapów postępowania”. Wskazując na konieczność dostrzegania i akcentowania odrębności pomiędzy „poprawką” a „inicjatywą ustawodawczą” również na etapie postępowania legislacyjnego w Senacie, Trybunał Konstytucyjny przywołał orzeczenia K 5/93 oraz K 28/97.

Wydaje się zatem, że utrwalona jest zasada, zgodnie z którą im bardziej zaawansowany proces legislacyjny, tym mniej zmian można wprowadzić. Stanowisko takie stoi na straży zachowania wszystkich etapów procesu legislacyjnego w odniesieniu do całej treści aktu prawnego. Zasada ta, sformułowana w odniesieniu do procesu ustawodawczego dotyczącego ustaw zwykłych, co do których Konstytucja RP nie przewiduje specjalnej ścieżki legislacyjnej, powinna mieć

<sup>35</sup> M. Zubik, *op. cit.*, s. 208–209.

<sup>36</sup> K 25/98, OTK 1999, nr 2, poz. 23.

zastosowanie również do ustawy budżetowej. Mając na uwadze specyficzny obszar regulacji ustawy budżetowej, należy jednak przeprowadzić dogłębną ocenę treści poprawek. Wskazaną wprost w art. 219 Konstytucji RP materią ustawową ustawy budżetowej są dochody i wydatki państwa. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu K 25/98, powołując się również na dotychczasowe orzecznictwo, podniósł kwestię tzw. głębokości poprawki, która w jego ocenie powinna dotyczyć materii zawartej w projekcie ustawy albo w uchwalonej już ustawie, natomiast tzw. szerokość poprawki pozwala określić granice przedmiotowe regulowanej materii. Wprowadzanie przez Senat poprawek wykraczających poza zakres ustawy, mających charakter samoistnych przedłożeń legislacyjnych, należałoby więc uznać za nieuprawnione. Kompetencje Senatu w tym obszarze mogą być realizowane w ramach inicjatywy ustawodawczej, a nie poprzez formułowanie poprawek. Jednak w przypadku ustawy budżetowej inicjatywa ustawodawcza przysługuje jedynie Radzie Ministrów, a w konsekwencji rola Senatu jest w tym obszarze ograniczona.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego odrębność materii ustawy budżetowej kształtuje się w treści decyzji ustawodawczych i ich zgodności z zasadami konstytucyjnymi. „Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego sprzeczne z zasadą odrębności materii budżetowej jest włączanie do niej norm kształtujących sytuację prawną jednostki, a zwłaszcza służących do nakładania na obywateli i inne podmioty jakichkolwiek ciężarów finansowych”<sup>37</sup>.

Warto również zauważyć, że pewne wskazówki w zakresie poprawek budżetowych można odczytać z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nawiązującego do materii ustawy budżetowej. W orzeczeniu z dnia 24 października 1995 r.<sup>38</sup> Trybunał podniósł istotną rolę zasady równowagi budżetowej. Jak podkreślił, równowaga budżetowa państwa jest wartością konstytucyjną, a od jej zapewnienia zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych interesów. W orzeczeniu wskazano także, iż decyzja o podziale środków publicznych ma charakter polityczny i polityczną odpowiedzialność za nią przed elektoratem ponosi parlament.

Z kolei w orzeczeniu z dnia 21 listopada 1994 r.<sup>39</sup> Trybunał Konstytucyjny, analizując art. 36 ustawy budżetowej na rok 1994 z dnia 25 marca 1994 r.<sup>40</sup> przewidujący usztywnienie określonych wydatków w budżecie Ministerstwa Obrony Narodowej, zwrócił uwagę na konieczność zharmonizowania dwóch przeciwnych wartości: zachowania wykonawczych kompetencji egzekutywy oraz ochrony prawodawczych kompetencji parlamentu. Trybunał wskazał przy tym, że

<sup>37</sup> Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2004 r., K 20/04, Dz.U. 2004, nr 273, poz. 2720.

<sup>38</sup> K 14/95, OTK 1995, nr 2, poz. 12.

<sup>39</sup> K 6/94, OTK 1994, nr 2, poz. 39.

<sup>40</sup> Dz.U. 1994, nr 52, poz. 209.

każda konkretna regulacja ustawy budżetowej służy określonym celom i realizuje określone wartości.

Podjmując analizę konkretnego przepisu ustawy budżetowej na rok 1994, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że „zakaz wydatkowania pewnych kwot na zakupy zagraniczne służy promowaniu produkcji krajowej, a tym samym utrzymaniu poziomu zatrudnienia i zarobków w krajowych zakładach pracy. Efektem jest nie tylko zwiększenie wpływów podatkowych, ale także zmniejszenie wydatków na pomoc społeczną, zwłaszcza zasiłki dla bezrobotnych. Ma to bezpośredni związek z ukształtowaniem się stanu budżetu Państwa i tym samym przedsięwzięcia ustawodawcze idące w tym kierunku można uznać za cieszące się konstytucyjną legitymacją”. Co istotne, Trybunał wskazał jednocześnie, że oceny tego, czy przyjęte rozwiązania są celowe i uzasadnione, pozostają poza domeną sądu konstytucyjnego i przynależą parlamentowi jako organowi reprezentacji Narodu. Należy zwrócić uwagę, że Trybunał wskazał, iż parlament zachowuje pełnię swobody w wyborze najwłaściwszych rozwiązań i kształtowaniu konkretnych ich treści. Przepisy ustawy budżetowej są ustanawiane w ramach konstytucyjnie ustalonych kompetencji parlamentu. Zauważono przy tym, że granice dla tych działań mogą wyznaczać tylko normy, zasady i wartości konstytucyjne. W sprawie rozpatrywanej przez Trybunał jako wartości relewantne wskazano konieczność zapewnienia Państwu należytego potencjału obronnego. W orzeczeniu tym Trybunał zwrócił uwagę również na to, że niewłaściwe jest takie formułowanie przepisów ustawy budżetowej, które nie pozostawia organom rządowym niemal żadnego luzu decyzyjnego w procesie jej wydatkowania. W rozpatrywanym przypadku kwota 300 000 mln zł mogła zostać wykorzystana wyłącznie na zakup samolotów „Iryda” w Wytwórni Sprzętu Komunikacyjnego „PZL-Mielec” w Mielcu. W ocenie Trybunału rozbudowywanie tego typu przepisów w ustawach budżetowych mogłoby sprowadzić rolę rządu (ministrów) do mechanicznego wykonywania szczegółowych klauzul budżetowych. Mogłoby to doprowadzić do sytuacji, gdy dokonywanie każdego wydatku budżetowego wymagałoby ustawodawczej autoryzacji ze strony parlamentu<sup>41</sup>.

W omawianym wyżej orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny wskazał również, iż „polskie prawo konstytucyjne nie zna – poza ustawami konstytucyjnymi – żadnej innej kategorii ustaw, usytuowanych w hierarchii źródeł prawa ponad ustawami zwykłymi, a w szczególności kategorii »ustaw organicznych«”. Orzeczenie odnosiło się do obowiązującej wówczas ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe. Trybunał wskazał, że tego typu ustawa nie jest „bezwzględnie wiążąca dla parlamentu w tym sensie, że parlament może od niej odstępować w innych uchwalanych przez siebie ustawach, a więc także w ustawie budżetowej (a – w każdym razie – w tekstowej części tej ustawy). Skoro bowiem ustawa

<sup>41</sup> Orzeczenie TK z dnia 21 listopada 1994 r., K 6/94, OTK 1994, nr 2, poz. 39.

o Prawie budżetowym jest ustawą zwykłą, to inne ustawy zwykle mogą zmieniać, uchylać, a także zawieszać unormowania w niej zawarte. Zakaz takich modyfikacji mógłby wynikać tylko z normy o randze konstytucyjnej. Ponieważ jednak przedmiotem tego zakazu byłoby ograniczenie funkcji ustawodawczej parlamentu, a więc podstawowej funkcji, jaką zasada podziału władz wyznacza temu organowi, to owa norma konstytucyjna musiałaby być sformułowana w sposób wyraźny i precyzyjny. Ograniczenia zakresu ustawodawstwa traktować należy jako wyjątek i w żadnym razie nie można ich domniemywać<sup>42</sup>.

Wydaje się zatem zasadne zwrócenie uwagi na podniesioną w ramach ekonomii konstytucyjnej konieczność ustalenia reguł społeczno-politycznej gry, które przybierają postać kontraktu konstytucyjnego. W tym ujęciu pozostałe przepisy ustaw zwykłych, w tym systemowo regulujących materię finansów publicznych, nie stanowią wystarczającego mechanizmu prawnego, który mógłby ograniczyć możliwość podejmowania określonych decyzji w ramach prowadzenia polityki państwa.

#### ANALIZA KONSTYTUCYJNYCH REGUŁ NA PRZYKŁADZIE POPRAWEK SENACKICH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA ROK 2020

W celu zbadania faktycznego wykorzystania przez Senat kompetencji w zakresie zgłaszania poprawek do ustawy budżetowej analizie poddano zmiany zaproponowane do ustawy budżetowej na rok 2020. Jak wskazano we wstępie, ustawa budżetowa na rok 2020 jako pierwsza od wielu lat przewidywała zrównoważone dochody i wydatki budżetu państwa. Wydaje się, że zgodnie z twierdzeniami J.M. Buchanana fakt ten powinien stanowić pożądany czynnik wpływający korzystnie na zdolność jednostki do dokonywania sensownych porównań między korzyściami wynikającymi z usług publicznych a kosztami<sup>43</sup>.

Uchwała Senatu RP z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie ustawy budżetowej na rok 2020 zawiera zestawienie poprawek do uchwalonej przez Sejm ustawy budżetowej<sup>44</sup>. Wskazane w uchwale poprawki są uwarunkowane nałożonymi przepisami Konstytucji RP ograniczeniami w zakresie wyboru publicznego dokonywanego przez poszczególnych senatorów.

Poprawki zaproponowane przez Senat do ustawy budżetowej na rok 2020 dotyczą zmian w poziomie dochodów i wydatków ujętych w załącznikach do ustawy budżetowej. Można zatem stwierdzić, że obszar regulacji mieści się we wskazanej

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> J.M. Buchanan, *Finanse publiczne...*, s. 143.

<sup>44</sup> Uchwała Senatu RP w sprawie ustawy budżetowej na rok 2020 r., Druk nr 267, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/C70797CEDC396E2BC1258520003C87A6/%24File/267.pdf> (dostęp: 10.08.2022).



w Konstytucji RP materii ustawy budżetowej. Jeżeli chodzi o sformułowaną przez Trybunał Konstytucyjny tezę o tzw. głębokości i szerokości poprawek, niezwykle trudno jest określić granice proponowanych zmian ze względu na zakres regulacji. Trybunał w postanowieniu z dnia 20 czerwca 2001 r.<sup>45</sup> zwraca uwagę na specyfikę ustawy budżetowej, która jest traktowana jako ustawa formalna i szczególna, co wyraża się w odrębności jej niektórych cech w stosunku do innych ustaw. Otóż treść materialną tego aktu tworzą z reguły normy planowe, nie zaś normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. W odniesieniu do określenia szerokości poprawki normy planowe, rozumiane jako określające dochody i wydatki budżetu państwa, zawsze będą spełniały ten warunek, natomiast za zbyt restrykcyjne może zostać uznane ograniczanie możliwości wnoszenia poprawek ze względu na ich „głębokość”, rozumianą w ten sposób, że poprawka będzie zmierzała do wprowadzenia nowych wydatków, które Senat uzna za konieczne do poniesienia, a które nie były uwzględnione w przekazanej do rozpatrzenia ustawie budżetowej. Wydaje się, że w ramach analizy treści poprawek dokonujących zmian w dochodach i wydatkach budżetu państwa należałoby rozważyć, czy istnieją podstawy prawne wydatkowania środków na określony cel, a także ocenić skutki finansowe proponowanych zmian. Analizując rolę argumentów ekonomicznych w dyskursie prawniczym, J. Stelmach, B. Brożek i W. Załuski wiążą je zarówno z ogólnymi regułami praktycznego dyskursu prawniczego, jak i ze szczegółowymi regułami prawniczymi, uznając dyskurs ekonomiczny za integralny składnik dyskursu prawniczego. Wśród argumentów ogólnych wskazano uniwersalną regułę, że prawo nie może domagać się ekonomicznie niemożliwego. Argument ten sięga do *rerum natura* i znajduje odzwierciedlenie w elementarnej intuicji filozoficznej i prawniczej<sup>46</sup>. Wydaje się, że argumenty ekonomiczne odwołujące się do skutków finansowych i do praktycznej możliwości uzyskania określonych dochodów oraz poniesienia wydatków powinny mieć fundamentalne znaczenie przy ocenie poprawek senackich. Trudno uzasadnić wprowadzanie zmian, które dotyczyłyby dochodów lub wydatków niemożliwych do wykonania.

Analiza poprawek zgłaszanych w trakcie senackich prac nad ustawą budżetową na rok 2020 wskazuje, że podporządkowane są one z jednej strony lokalnym interesom społeczności, z których zazwyczaj wywodzą się senatorowie, np. utworzenie nowych rezerw celowych z przeznaczeniem na Narodowe Muzeum Kolejnictwa w Gnieźnie, z celem szczegółowym określonym jako modernizacja zabytkowej parowozowni (poprawka nr 18 lit. b), budowa drogi ekspresowej S12 od węzła Sieradz do granicy zachodniej państwa – prace przygotowawcze (poprawka nr 23 lit. b), budowa hospicjów w województwie łódzkim (poprawka nr 80 lit. b). Z drugiej strony proponowane poprawki wskazują również na cele

<sup>45</sup> K 35/00, OTK ZU 2001, nr 6, poz. 167.

<sup>46</sup> J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski, *op. cit.*, s. 74–75.

ogólnospołeczne, np. utworzenie nowej rezerwy na finansowanie programów polityki zdrowotnej na leczenie chorób nowotworowych (poprawka nr 1 lit. c tiret szósty), zwiększenie części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (poprawka nr 2 lit. c) czy też utworzenie nowej rezerwy na ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza – na walkę ze smogiem (poprawka nr 8 lit. b tiret piąty).

Analizując poszczególne poprawki, należy jednak mieć na uwadze nie tylko proponowane zwiększenia wydatków na określone cele, lecz także źródła finansowania tych zwiększeń. Jest to szczególnie istotne w świetle postanowień art. 220 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten nie pozwala na wprowadzanie zmian w zakresie zwiększenia wydatków lub ograniczenia dochodów planowanych przez Radę Ministrów, w wyniku których ustalony zostanie większy deficyt budżetowy niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej. Regulacja jest adresowana do Sejmu, ale w sposób oczywisty ma zastosowanie również do poprawek wprowadzanych w Senacie. Jak zauważa B. Banaszak, poprawki Senatu rozpatruje Sejm, a zatem powinien on odrzucić poprawki Senatu, które naruszałyby planowany przez Radę Ministrów poziom deficytu budżetowego<sup>47</sup>. Skonstruowana przez rząd ustawa budżetowa na rok 2020 nie przewidywała deficytu. Można więc wskazać, że budżet na rok 2020 został przygotowany z pełnym poszanowaniem zasady równowagi w jej modelowym ujęciu, która zakłada, że wydatki nie powinny przekraczać dochodów<sup>48</sup>. Jak wskazuje A. Wernik, przyczyną deficytu w najogólniejszym sensie jest niedostateczna wielkość będących do dyspozycji dochodów w stosunku do wydatków<sup>49</sup>. Wydaje się jednak, że w praktyce zmiany wprowadzane w ramach prac senackich do budżetu na rok 2020 nie różniły się od zmian wprowadzanych do ustawy budżetowej, która przewidywałaby deficyt. Poprawki mające na celu zwiększenie środków na określone cele wskazywały jednocześnie odpowiednie źródło finansowania tych wydatków. Zmiany tego typu były dokonywane poprzez zmniejszenie wydatków na inne cele, a jeżeli poprawka nie ograniczała innych wydatków, alternatywą było zwiększenie dochodów. Przyjęcie wyżej wskazanych konstrukcji poprawek jest stosowane niezależnie od występowania deficytu w ustawie budżetowej.

W uchwale Senatu, proponując zwiększenia wydatków, jako źródła finansowania wskazywano w szczególności zmniejszenie szeregu rezerw celowych, w tym rezerwy przeznaczonej na współfinansowanie projektów z udziałem Unii Europejskiej (poprawka nr 1 lit. c tiret piąty), zwiększenie podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetu państwa (poprawka nr 2 lit. b) czy też zmniejszenie wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa (poprawka nr 8 lit. a). Niewątpliwie

<sup>47</sup> B. Banaszak, *op. cit.*, s. 944–945.

<sup>48</sup> A. Borodo, *Gospodarka budżetowa państwa. Zagadnienia prawne*, Toruń 2004, s. 32.

<sup>49</sup> A. Wernik, *Finanse publiczne*, Warszawa 2011, s. 75.

wprowadzanie tego typu zmian wymaga gruntownej analizy zarówno w zakresie skutków finansowych, jak i podstaw prawnych przyjęcia proponowanych rozwiązań. W czasie debaty przeprowadzonej na 5. posiedzeniu Senatu RP w dniach 25–26 lutego 2020 r., dotyczącej ustawy budżetowej na rok 2020, przedstawiciel resortu finansów zwrócił uwagę na zasadnicze wątpliwości w zakresie zwiększania dochodów budżetu państwa, wskazując jednocześnie, że jeżeli byłaby możliwość zwiększenia wpływów z podatków, niewątpliwie fakt ten byłby uwzględniony w projekcie ustawy budżetowej wniesionym przez rząd<sup>50</sup>.

Proponowane przez Senat zmiany w ustawie budżetowej ujawniają zatem pewne tendencje w wyborach publicznych dokonywanych przez poszczególnych senatorów, a także wskazują na preferowane wartości i cele. Poprawki do ustawy budżetowej dotyczące zwiększenia wydatków na partykularne cele danej społeczności lokalnej z pewnością dotyczą żywotnych interesów wymagających nakładów finansowych. Niemniej istotnym motywem wnoszenia tego typu zmian jest też pozyskanie przychylności przyszłych wyborców, co jest istotnym założeniem analiz podejmowanych w ramach teorii wyboru publicznego. Aspekt ten został również trafnie uchwycony przez J.A. Schumpetera, który w ekonomicznym ujęciu demokracji widzi urządzenie instytucjonalne przypominające rynek. W ramach wymiany rynkowej różne grupy społeczne i jednostki w sposób analogiczny do przedsiębiorców konkurują ze sobą o głosy wyborców, traktowanych tu jako polityczni „konsumenci”<sup>51</sup>. Na nadrzędność dążenia przez poszczególnych senatorów do pozyskania przychylności wyborców wskazuje również oderwanie proponowanych zmian ustawy budżetowej na rok 2020 od systemowych reguł finansowania danych obszarów wydatków publicznych. W ramach badań nad społeczną i ekonomiczną użytecznością wydatków publicznych wskazuje się, że dokonując alokacji wydatków, nie można wykluczyć nadmiernej arbitralności decyzji o wielkości wydatków publicznych i ich strukturze<sup>52</sup>.

W szczególności w odniesieniu do zmian zmierzających do zwiększenia wydatków na globalne cele społeczne (m.in. w zakresie ochrony zdrowia, działalności kulturalnej lub ochrony środowiska) propozycje senatorów nie zawsze uwzględniają dotychczasowe programy i wydatki w tych dziedzinach. Osobną kwestią są zwiększenia dochodów budżetu państwa. Istotnym aspektem w tym przypadku jest dokonanie ekonomicznej analizy i oceny gospodarowania i zarządzania dobrami publicznymi, w tym finansowymi środkami realizacji publicznych

---

<sup>50</sup> Sprawozdanie stenograficzne, 5. posiedzenie Senatu RP X kadencji w dniach 25, 26 i 27 lutego 2020 r., <https://www.senat.gov.pl/prace/posiedzenia/przebieg,536,1,wersja-pdf.html> (dostęp: 24.03.2022), s. 45.

<sup>51</sup> J.A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1995, s. XVIII.

<sup>52</sup> S. Owsiak, *Wydatki publiczne*, Warszawa 2019, s. 11.

celów i zadań, na co zwraca uwagę M.S. Kostka<sup>53</sup>. Wydaje się, że brak jest podstaw do wprowadzania tego typu zmian na etapie senackich prac legislacyjnych. Korekta planu budżetu państwa w tym zakresie powinna zostać poprzedzona wnikliwą analizą ekonomiczną, co wymaga zarówno odpowiednich zasobów ludzkich, jak i czasu. Tryb pracy nad ustawą budżetową w Senacie w obecnym stanie prawnym nie zapewnia jednak warunków do przeprowadzania tak gruntownych zmian. W trakcie dyskusji przeprowadzonej na 5. posiedzeniu Senatu RP w dniach 25–26 lutego 2020 r., w związku z pytaniem skierowanym do autora poprawki zmierzającej do zwiększenia dochodów budżetu państwa z podatku VAT o podstawy tej zmiany, wskazano przekonanie o wyższej niż zaplanowano w ustawie budżetowej inflacji, a także m.in. spodziewaną poprawę ściągальności podatków. Co istotne, w dyskusji podniesiono również, iż w ekspertyzie przygotowanej na zlecenie Kancelarii Senatu zawarta została opinia, że dochody z tytułu wpływów z podatków zaplanowane w ustawie budżetowej przekazanej do Senatu są na granicy ryzyka<sup>54</sup>. Proponowane zmiany powinny zatem budzić zasadnicze wątpliwości i należałoby rozważyć zasadność wprowadzania tego typu poprawek w trakcie prac nad ustawą budżetową na rok 2020 w Senacie. Analogiczne wątpliwości można rozważać w odniesieniu do zmniejszenia wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa.

## PODSUMOWANIE

Jak wskazano, uzasadnieniem dla funkcjonowania drugiej izby parlamentu w polskim systemie jest dodatkowa refleksja nad stanowieniem prawa. W przypadku prac nad ustawą budżetową na rok 2020 poprawki Senatu w zasadzie powielają zmiany, które były proponowane w trakcie prac sejmowych, a nawet w omawianej uchwale Senatu zamieszczono pakiet poprawek, które w Sejmie zostały odrzucone<sup>55</sup>. Fakt ten może wskazywać, że Senat na równi z Sejmem stara się kształtować politykę budżetową państwa. Należy jednak pamiętać, że pozycja ustrojowa Senatu w Konstytucji RP jest ukształtowana odmiennie. Senat nie ma tak szerokich uprawnień kontrolnych w stosunku do rządu, jak Sejm. W konsekwencji poprawki senackie nie powinny być tożsame z poprawkami zgłaszanymi w Sejmie. Dodatkowo tryb pracy nad ustawą budżetową w Senacie nie pozwala na wprowadzanie zmian, które w sposób zasadniczy zmieniają strukturę dochodów i wydatków w ustawie budżetowej przyjętej przez Sejm. Analiza poprawek

<sup>53</sup> M.S. Kostka, *Makroekonomiczne przesłanki ograniczania długu publicznego i deficytu budżetowego*, [w:] *Deficyt budżetowy i dług publiczny w wybranych krajach europejskich*, red. E. Ruśkowski, Białystok 2010, s. 73–83.

<sup>54</sup> Sprawozdanie stenograficzne..., s. 106.

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 74.

senackich do ustawy budżetowej na rok 2020 wskazuje, że miały one wymiar zarówno lokalnych interesów publicznych, jak i celów ogólnospołecznych, związanych w szczególności z realizacją polityki społecznej państwa np. w zakresie edukacji czy też odnosiły się do zadań służących urzeczywistnieniu celów ogólnospołecznych w zakresie np. ochrony środowiska. Wydaje się jednak, że wymiar efektywności wykorzystania środków publicznych oraz troska o odpowiednie kształtowanie wydatków publicznych z uwzględnieniem systemowego połączenia poszczególnych dochodów i wydatków nie został odpowiednio rozważony. Na różnorodne metody racjonalizacji wydatków publicznych zwraca uwagę S. Owsiak, wskazując w szczególności na programowanie budżetowe<sup>56</sup>. Należy zauważyć, że oderwanie od systemowych rozwiązań w zakresie finansowania danego obszaru wydatków publicznych może budzić wątpliwości w zakresie skuteczności konstytucyjnych ograniczeń ustanowionych w ramach senackich prac nad ustawą budżetową. Wydaje się, że wynikające z ekonomii konstytucyjnej założenie kwestionujące kierowanie się przez polityków dobrem ogółu społeczeństwa może mieć pewne odniesienie do decyzji podejmowanych w ramach prac nad ustawą budżetową w Senacie. Z tego punktu widzenia podejmowane przez senatorów uchwały w sprawie poprawek do ustawy budżetowej zawsze dotyczą ich własnych interesów. Senatorowie powinni jednak pamiętać, że ich zadaniem jest działanie w imieniu ogółu społeczeństwa, stąd też w żadnym wypadku przy podejmowaniu decyzji nie powinni kierować się partykularnymi interesami.

Jak zauważa J. Miklaszewska, „dziedzina bieżącej polityki, tworzenia nowego prawodawstwa i nowych instytucji, rozpatrywana jest przez Buchanana jako dziedzina wyborów postkonstytucyjnych, decyzji podejmowanych już nie całkiem bezinteresownie, lecz ze świadomością korzyści, jakie poszczególne osoby lub grupy mogą w ich wyniku osiągnąć. Jednak postulat etyczny »konstytucyjnej rewolucji« oznacza obecnie rewolucję w postawie obywateli wobec państwa, polegającą na obowiązku jednostki zaangażowania się w sprawy państwa, w którym ona żyje. Chodzi o to, by podejmować decyzje postkonstytucyjne, w których mamy świadomość własnych interesów, zdobyć się na konstytucyjne myślenie o konsekwencjach, jakie te doraźne decyzje mogą mieć dla ustroju państwa”<sup>57</sup>. Postulat J.M. Buchanana sformułowany pod adresem całego społeczeństwa wydaje się być szczególnie aktualny w odniesieniu do wyborów publicznych, które znajdują odzwierciedlenie w poprawkach senackich.

Zasadne wydaje się też wypracowanie rozwiązań pozwalających na uniknięcie powtarzania prac, które już zostały wykonane w Sejmie, jak również wypracowanie praktyki, która rzeczywiście przyczyni się do jak najlepszego ukształtowania materii ustawy budżetowej w zakresie dochodów i wydatków publicznych.

<sup>56</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013, s. 257–275.

<sup>57</sup> J. Miklaszewska, *op. cit.*, s. 41–42.

Senat, zwany „izbą refleksji”, powinien mieć swój niepowtarzalny wkład w tworzenie budżetu państwa.

Należałoby jasno określić cel prac nad ustawą budżetową na etapie procedury legislacyjnej w Senacie, tak aby wprowadzane zmiany podporządkowane były wartościom istotnym z punktu widzenia wyborów publicznych odzwierciedlonych w poszczególnych dochodach i wydatkach ustawy budżetowej. Zgodnie z założeniami ekonomii konstytucyjnej fundamentalny moment wyboru publicznego dokonuje się poprzez ustalenie reguł prawno-instytucjonalno-konstytucyjnych ograniczających wybory i działania aktorów ekonomicznych i politycznych. Prace badawcze J.M. Buchanana koncentrowały się na konstytucyjnych ograniczeniach działań politycznych. W książce *The Calculus of Consent* wskazał on na kierunki reform konstytucyjnych, które dotyczyły „korekty zasady większościowej celem wzięcia pod uwagę innych punktów widzenia, przynajmniej w stosunku do szczególnie ważnych działań kolektywnych”<sup>58</sup>. Podkreśla przy tym, że wpływ większości może zostać ograniczony do stanowienia praw, m.in. dotyczących opodatkowania i wydatków publicznych<sup>59</sup>. Fakt ten dokonuje się w szczególności poprzez ustanowienie przepisów rangi konstytucyjnej. Jak jednak zauważa J.M. Buchanan, „formalne ograniczenia swobód zapisane w różnych dokumentach prawnych i w konstytucji nigdy nie wystarczają, aby zapewnić trwałą porządek społeczny. Istotny jest również zestaw norm i standardów etycznych, mimo że przyznajemy, iż formalne i nieformalne ograniczenia stają się ich substytutami przy pewnych niewielkich korektach”<sup>60</sup>.

Analizując uchwałę Senatu wprowadzającą zmiany do ustawy budżetowej na rok 2020, można zgodzić się z wywodzonym z indywidualizmu metodologicznego założeniem J.M. Buchanana o troszczeniu się przez polityków o własne interesy. Nie jest to jednak całościowy obraz wyborów publicznych w tym obszarze. Jak zauważa J. Wilkin, „indywidualne zachowania występują zawsze w ramach instytucjonalno-systemowych i w instytucjonalno-systemowym kontekście”<sup>61</sup>. Przykładem otoczenia instytucjonalnego może być nie tylko rynek, lecz także normy moralne, prawo i tradycja. Wymienione czynniki w sposób nieuchronny wpływają na zachowanie poszczególnych senatorów, a jednocześnie następuje sprzężenie zwrotne w postaci oddziaływania na „otoczenie systemowe”, w tym na prawo, określające ramy możliwych wyborów publicznych w obszarze kreowania dochodów i wydatków budżetu państwa.

Kwestia analizy wartości, jakim podporządkowane są wybory publiczne w ramach prac nad ustawą budżetową, oraz uwarunkowania normatywne w zakresie koniecznych regulacji prawnych, w tym zastosowania ograniczeń, otwierają

<sup>58</sup> J.M. Buchanan, R.A. Musgrave, *Finanse publiczne a wybór publiczny*, Warszawa 2005, s. 28.

<sup>59</sup> *Ibidem*, s. 29.

<sup>60</sup> *Ibidem*, s. 27.

<sup>61</sup> J. Wilkin, *op. cit.*, s. 15.

nowe, rozległe i interesujące pola badawcze. W szczególności normy i standardy etyczne stanowiące uzupełnienie regulacji prawnych powinny zostać poddane analizie. W niniejszym artykule problematyka ta została jedynie zarysowana. Wyniki badań mogą przyczynić się do ustalenia systemu kształtowania dochodów i wydatków publicznych, które będą odpowiadać wartościom uznawanym przez społeczeństwo.

## BIBLIOGRAFIA

### LITERATURA

- Aksman E., *Redystrybucja dochodów i jej wpływ na dobrobyt społeczny w Polsce w latach 1995–2007*, Warszawa 2010.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Borodo A., *Gospodarka budżetowa państwa. Zagadnienia prawne*, Toruń 2004.
- Buchanan J.M., *Constitutional Economics*, [w:] *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, eds. J. Eatwell, M. Milgate, P. Newman, London–Basingstoke 1987, DOI: [https://doi.org/10.1057/978-1-349-95121-5\\_235-1](https://doi.org/10.1057/978-1-349-95121-5_235-1).
- Buchanan J.M., *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Warszawa 1997.
- Buchanan J.M., Musgrave R.A., *Finanse publiczne a wybór publiczny*, Warszawa 2005.
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe po transformacji ustrojowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, nr 3.
- Jakubowski M., *Teoria wyboru społecznego*, [w:] *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, red. J. Wilkin, Warszawa 2012.
- Kosikowski C., *Budżet Państwa jako kategoria historyczna, ekonomiczna i prawna*, [w:] *System Prawa Finansowego*, t. 2: *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010.
- Kostka M.S., *Makroekonomiczne przesłanki ograniczania długu publicznego i deficytu budżetowego*, [w:] *Deficyt budżetowy i dług publiczny w wybranych krajach europejskich*, red. E. Ruśkowski, Białystok 2010.
- Kuca G., *Procedura we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Warszawa 2018.
- Metelska-Szaniawska K., *Ekonomia konstytucyjna – ekonomia polityczna ładu gospodarczego*, [w:] *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, red. J. Wilkin, Warszawa 2012.
- Miklaszewska J., *Filozofia a ekonomia. W kręgu teorii publicznego wyboru*, Kraków 2001.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013.
- Owsiak S., *Wydatki publiczne*, Warszawa 2019.
- Schumpeter J.A., *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1995.
- Stelmach J., Brożek B., Załuski W., *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, Warszawa 2007.
- Van den Hauwe L., *Public Choice, Constitutional Political Economy and Law and Economics*, [w:] *Encyclopedia of Law and Economics*, vol. 1: *The History and Methodology of Law and Economics*, eds. B. Bouckaert, G. De Geest, Cheltenham 2000.
- Wernik A., *Finanse publiczne*, Warszawa 2011.
- Wilkin J., *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityki*, [w:] *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, red. J. Wilkin, Warszawa 2012.
- Wójtowicz W., *Podstawy prawa budżetowego i gospodarki budżetowej państwa*, [w:] *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Kraków 2005.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.

Wróblewski J., *Obowiązywanie systemowe i granice dogmatycznego podejścia do systemu prawa*, [w:] idem, *Pisma wybrane*, Warszawa 2015.

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

#### NETOGRAFIA

Ministerstwo Finansów, *Sejm RP przyjął budżet na 2020 r. – pierwszy od 30 lat bez deficytu*, 14.02.2020, <https://www.gov.pl/web/finanse/sejm-rp-przyjal-budzet-na-2020-r--pierwszy-od-30-lat-bez-deficytu> (dostęp: 9.03.2022).

Sprawozdanie stenograficzne, 5. posiedzenie Senatu RP X kadencji w dniach 25, 26 i 27 lutego 2020 r., <https://www.senat.gov.pl/prace/posiedzenia/przebieg,536,1,wersja-pdf.html> (dostęp: 24.03.2022).

#### AKTY PRAWNE

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

Uchwała Senatu RP z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (t.j. M.P. 2018, poz. 846, z późn. zm.).

Uchwała Senatu RP w sprawie ustawy budżetowej na rok 2020 r., Druk nr 267.

Ustawa budżetowa na rok 1990 z dnia 23 lutego 1990 r. (Dz.U. 1990, nr 13, poz. 82).

Ustawa budżetowa na rok 1994 z dnia 25 marca 1994 r. (Dz.U. 1994, nr 52, poz. 209).

Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 571).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426, z późn. zm.).

#### ORZECZNICTWO

Orzeczenie TK z dnia 21 listopada 1994 r., K 6/94, OTK 1994, nr 2, poz. 39.

Orzeczenie TK z dnia 24 października 1995 r., K 14/95, OTK 1995, nr 2, poz. 12.

Orzeczenie TK z dnia 23 lutego 1999 r., K 25/98, OTK 1999, nr 2, poz. 23.

Postanowienie TK z dnia 20 czerwca 2001 r., K 35/00, OTK ZU 2001, nr 6, poz. 167.

Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2004 r., K 20/04, Dz.U. 2004, nr 273, poz. 2720.

#### ABSTRACT

Public expenditures and revenues included annually in the budget act are the result of public choices made in their constitutive dimension during the legislative process. The public choice theory, and in particular its current trend regarding constitutional economics, indicates the need to define rules within the framework of the choices made. In the Polish Constitution, with regard to the Polish Senate stage of the legislative process, the establishment of these rules amounts to a single provision which concerns amendments to the budget act. In reality, however, the choice is also conditioned by systemic regulations in conjunction with the objectives and values preferred by individual senators. The consequences of public choices and their limitations are reflected in Polish Senate resolutions containing amendments to the budget act. An analysis of the resolution amending the 2020 Budget Act indicates that the constitutional provisions may not be sufficient to make optimal choices. It is important to find the right dimension of other factors, including the values underlying public choices.

**Keywords:** public expenditures; public choice; Polish Constitution; legislative process; budget act; Polish Senate



## ABSTRAKT

Wydatki i dochody publiczne ujęte corocznie w ustawie budżetowej są efektem wyborów publicznych dokonywanych w swym konstytutywnym wymiarze w toku procesu legislacyjnego. Teoria wyboru publicznego, a w szczególności jej nurt odnoszący się do ekonomii konstytucyjnej, wskazuje na konieczność określenia reguł w ramach dokonywanych wyborów. W Konstytucji RP w odniesieniu do senackiego etapu procesu legislacyjnego ustalenie tych reguł sprowadza się do jednego przepisu, który dotyczy wprowadzania poprawek do ustawy budżetowej. W rzeczywistości wybór jest jednak uwarunkowany również regulacjami systemowymi w powiązaniu z celami i wartościami preferowanymi przez poszczególnych senatorów. Następstwa wyborów publicznych i ich ograniczenia uwidocznione są w uchwałach Senatu zawierających zmiany do ustawy budżetowej. Analiza uchwały zawierającej zmiany do ustawy budżetowej na rok 2020 wskazuje, że przepisy konstytucyjne mogą okazać się niewystarczające do dokonywania optymalnych wyborów. Istotne jest znalezienie odpowiedniego wymiaru innych czynników, w tym wartości leżących u podstaw wyborów publicznych.

**Słowa kluczowe:** wydatki publiczne; wybory publiczne; Konstytucja RP; proces legislacyjny; ustawa budżetowa; Senat