

U C H W A Ł A*
z dnia 11 kwietnia 1995 r.
Sygn. akt W 2/95

w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe (Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344, z 1994 r. Nr 76, poz. 34, Nr 121, poz. 591 i Nr 133, poz. 685).

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący: Wiceprezes TK Janusz Trzcíński

Sędziowie: Zdzisław Czeszejko-Sochacki - sprawozdawca
Tomasz Dybowski
Stefan Jaworski
Krzysztof Kolasiński
Wojciech Łączkowski
Ferdynand Rymarz
Wojciech Sokolewicz
Błażej Wierzbowski

po rozpoznaniu w dniach 5 i 11 kwietnia 1995 r. w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 oraz z 1993 r. Dz.U. Nr 47, poz. 213, z 1994 r. Dz.U. Nr 122, poz. 593) wniosku Prokuratora Generalnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe (Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344, z 1994 r. Nr 76, poz. 34, Nr 121, poz. 591 i Nr 133, poz. 685) poprzez wyjaśnienie: czy określone w tym przepisie pojęcie „uchwalenia ustawy budżetowej” należy rozumieć tak jak przyjął to Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 21 listopada 1994 r. sygn. akt K 6/94, rozróżniając – w związku z przewidzianą w art. 21 ust. 4 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426) dopuszczalnością rozwiązania Sejmu przez Prezydenta – „uchwalenie ustawy” przez Sejm (art. 17 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej) oraz „podpisania ustawy” (art. 18 ust. 2-4 Ustawy Konstytucyjnej) i uznając, że rozwiązanie Sejmu jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy nie wywiąże się on z obowiązku „uchwalenia ustawy budżetowej” w terminie trzech miesięcy w rozumieniu nadanym pojęciu „uchwalenia ustawy” przez art. 17 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej, czy też określone w art. 33 ust. 5 Prawa budżetowego pojęcie „uchwalenia ustawy budżetowej” obejmuje również przyjęcie tej ustawy przez Sejm i Senat, podpisanie przez Prezydenta i ogłoszenie w Dzienniku Ustaw,

u s t a l i ł :

Zawarty w art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe (jednolity tekst: Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344) zwrot: „W przypadku gdy przed rozpoczęciem roku budżetowego nie została uchwalona ustawa budżetowa lub ustawa o prowizorium budżetowym”, konkretyzuje art. 21 ust. 3 Ustawy Konstytucyjnej z

* Tekst sentencji opublikowany został w Dz. U. Nr 48, poz. 255 z 1995 r.

dnia 17 X 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426) i odnosi się do stanu prawnego istniejącego w okresie, w którym wniesiono do Sejmu projekt ustawy budżetowej (ustawy o prowizorium budżetowym), lecz postępowanie legislacyjne nie zostało zakończone podpisaniem ustawy przez Prezydenta i ogłoszeniem jej w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I. Prokurator Generalny, odwołując się do treści art. 33 ust. 5 Prawa budżetowego, zwraca uwagę na wątpliwości, jakie może budzić sposób rozumienia użytego w tym przepisie określenia „uchwalenie ustawy”. Niespełnienie bowiem tego warunku powoduje, że podstawą gospodarki finansowej państwa jest przedstawiony Sejmowi projekt ustawy budżetowej bądź ustawy o prowizorium budżetowym. Zarówno Mała Konstytucja, jak i Regulamin Sejmu stanowią, że uchwalenie ustawy należy wiązać z tą fazą postępowania, jaką jest postępowanie z projektem ustawy w Sejmie. Na przykładzie przepisów art. 17 ust. 1, 2 i 4, art. 21 ust. 4 Małej Konstytucji oraz art. 48 ust. 1 Regulaminu Sejmu, Wnioskodawca wskazuje na różne znaczenie pojęcia „uchwalenie ustawy” a także na odróżnienie pojęcia „uchwalenie” od pojęcia „przyjęcie” ustawy. W konkluzji swych rozważań Prokurator Generalny wyraża pogląd, iż rozumienie terminu „uchwalenie ustawy” użytego w art. 33 ust. 5 Prawa budżetowego i w art. 21 ust. 3 MK jest szersze, niż tego samego terminu użytego w art. 21 ust. 4 MK.

II. 1. Z treści wniosku wynika, że wątpliwość, która zdaniem Wnioskodawcy wymaga autorytatywnego wyjaśnienia, dotyczy rozumienia pojęcia „uchwalenie ustawy” budżetowej na gruncie art. 33 ust. 5 cyt. wyż. ustawy – Prawo budżetowe, z uwzględnieniem relacji do przepisów art. 17 ust. 1 i art. 21 ust. 3 i 4 Małej Konstytucji, w których ustrojodawca również posługuje się tym samym pojęciem. Wątpliwość co do rozumienia użytego w art. 33 ust. 5 Prawa budżetowego pojęcia „uchwalenie” odpowiedniej ustawy wywołuje fakt, że ustrojodawca posługuje się tym pojęciem w różnym znaczeniu. W rozważanym zakresie spotkać można w Małej Konstytucji następujące sformułowania:

- 1) „Ustawa uchwalona przez Sejm” (art. 17 ust. 1);
- 2) „Przyjęta przez Sejm i Senat ustawa” (art. 18 ust. 1);
- 3) „Nieuchwalenie ustawy budżetowej lub ustawy o prowizorium budżetowym” (art. 21 ust. 3);
- 4) nieuchwalenie ustawy budżetowej w ciągu trzech miesięcy od dnia złożenia Sejmowi projektu odpowiadającego wymaganiom prawa budżetowego (art. 21 ust. 4).

II.2. Przypomnieć przede wszystkim należy, że do chwili uchwalenia Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426), zwanej dalej w skrócie: Mała Konstytucja, brak było konstytucyjnej regulacji zasad prowadzenia gospodarki finansowej w sytuacji nieuchwalenia ustawy budżetowej bądź odpowiednio ustawy o prowizorium budżetowym. Historycznie ujmując takiej regulacji nie zawierała Konstytucja z dnia 17 marca 1921 r., w której art. 4 nakazywał jedynie coroczne ustalanie w formie ustawy państwowej budżetu Państwa na rok następny. Rozbudowane przepisy dotyczące budżetu wprowadziła

natomiast Konstytucja z dnia 23 kwietnia 1935 r., określając szczegółowo postępowanie w sprawie ustawy budżetowej a w szczególności skutki nierozpatrzenia projektu tej ustawy w konstytucyjnie oznaczonych terminach. Charakterystyczne było zwłaszcza postanowienie, iż w razie nierozpatrzenia przez Sejm i Senat w ustalonych terminach budżetu Prezydent zarządzi ogłoszenie budżetu „w brzmieniu projektu rządowego” (art. 58 ust. 5). Art. 60 tej Konstytucji stanowił przy tym, że: Państwo nie może pozostawać bez budżetu (ust. 1) oraz że w sytuacji braku budżetu na skutek rozwiązania Izb Ustawodawczych lub odrzucenia projektu budżetu w całości, rząd ma prawo pobierać dochody i czynić wydatki w granicach zeszłorocznego budżetu. Możliwość ogłoszenia ustawy w brzmieniu projektów rządowych w razie nieuchwalenia przez Sejm ustawy o budżecie w ciągu trzech miesięcy od przedłożenia przewidywał także art. 8 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej.

Jak wiadomo, na gruncie Konstytucji RP nie było dostatecznej jasności co do materii budżetowej (orz. TK z 8 XI 1994 r. sygn. akt P 1/94). Art. 30 tej Konstytucji przewidywał możliwość rozwiązania Sejmu przez Prezydenta m.in. w razie nieuchwalenia przez Sejm w ciągu trzech miesięcy ustawy budżetowej, a więc z przyczyny leżącej po stronie Sejmu. Zauważyć należy, że kwietniowa nowela konstytucyjna z 1989 r. podtrzymywała koncepcję, że funkcja ustawodawcza należy wyłącznie do Sejmu. Art. 27 Konstytucji RP określał sposób postępowania po uchwaleniu ustawy przez Sejm, a więc czynności przewidujące udział Senatu i Prezydenta w procesie ustawodawczym, zaś jego ust. 2 dotyczył pewnych odmienności związanych z uchwalaniem ustawy budżetowej i planów finansowych państwa w fazie rozpatrywania ustawy budżetowej przez Senat. Sprowadzały się one najogólniej ujmując do konieczności rozpatrywania przez Senat nie tylko uchwalonej przez Sejm ustawy budżetowej, ale również jej projektu, możliwość zgłaszania przez Senat propozycji zmian przy pozbawieniu go możliwości odrzucenia całej ustawy, jak również skrócenia terminu zgłaszania przez Senat propozycji zmian w ustawie do 7 dni. Konstytucja nie zawierała żadnego przepisu dotyczącego zasad prowadzenia gospodarki finansowej w sytuacji nieuchwalenia ustawy budżetowej.

II.3. Ustawa Prawo budżetowa z dnia 5 stycznia 1991 r. powstała w okresie obowiązywania Konstytucji RP, po zmianach wprowadzonych ustawą konstytucyjną z dnia 7 kwietnia 1989 r. dotyczących m.in. trybu uchwalania ustawy budżetowej. Do dziś zresztą nosi ślady starych konstrukcji konstytucyjnych jak np. rozpatrywania przez Senat projektu ustawy budżetowej (art. 33 ust. 1 i 3 Prawa budżetowego). Tryb ten w ówczesnej regulacji wkomponowany był w przepis dotyczący trybu uchwalania każdej ustawy. Poddany wykładni art. 33 ust. 5 Prawa budżetowego stanowił samoistną podstawę dla prowadzenia gospodarki finansowej państwa w sytuacji, gdy ustawa budżetowa nie została uchwalona przed rozpoczęciem roku budżetowego. Jego treść nie budziła żadnych wątpliwości co do zwrotu: „uchwalenie ustawy budżetowej”. Podstawą gospodarki finansowej państwa w okresie roku budżetowego miała być tylko obowiązująca ustawa budżetowa. Jakkolwiek art. 33 zamieszczony został w rozdziale 4 zatytułowanym: Opracowanie i uchwalenie budżetu państwa, to jednak treść ust. 5 sprowadza się zasadniczo do zasad (ustalania podstaw) jego wykonania. Świadczy o tym odwoływanie się w cyt. ust. 5 do przepisów (art. 40) zamieszczonych w rozdz. 6 Wykonywanie budżetu.

Art. 21 ust. 3 Małej Konstytucji ustanowił jako konstytucyjną zasadę prowadzenia gospodarki finansowej przez Radę Ministrów w sytuacji, gdy nie została jeszcze uchwalona ustawa budżetowa lub ustawa o prowizorium budżetowym na podstawie przedłożonego projektu ustawy. Tym sposobem art. 33 ust. 5 Prawa budżetowego przestał być samoistną podstawą gospodarki finansowej, stał się natomiast normą konkretyzującą art. 21 ust. 3 Małej Konstytucji. O ile bowiem art. 21 ust. 3, w razie nieuchwalenia ustawy

budżetowej lub ustawy o prowizorium budżetowym każe oprzeć gospodarkę finansową na przedłożonym projekcie jednej z tych dwu ustaw, o tyle art. 33 ust. 5, konkretyzując tę konstytucyjną normę: 1) wyszczególnia pewne składniki („również”) tej gospodarki (wysokość stawek należności budżetowych, wielkość zadłużenia oraz składek na państwowe fundusze celowe); 2) precyzuje pojęcie „projektu ustawy” jako jednego z projektów, o których mowa w ust. 1 i 3 art. 33, a więc projektu ustawy budżetowej względnie ustawy o prowizorium budżetowym, przedłożonego Sejmowi przed dniem 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Pomędzy tymi dwoma normami istnieje więc związek hierarchicznej zależności i właściwego dla tej zależności stopnia szczególności.

II.4. Analiza art. 33 ust. 5 Prawa budżetowego wskazuje na jego specyficzny charakter prawny i specyficzną konstrukcję. Jest to przepis przejściowy, mający zastosowanie „gdy przed rozpoczęciem roku budżetowego nie została uchwalona ustawa budżetowa lub ustawa o prowizorium budżetowym”, z mocą obowiązującą „do czasu uchwalenia odpowiedniej ustawy”. W tym okresie zgodnie z art. 33 ust. 5 podstawę gospodarki finansowej państwa stanowi p r o j e k t ustawy budżetowej względnie ustawy o prowizorium budżetowym. Zasięg czasowy obowiązywania tego przepisu wyznaczają dwie przesłanki o charakterze materialnoprawnym:

1) nieuchwalenie ustawy budżetowej lub ustawy o prowizorium budżetowym jako przesłanka dopuszczająca możliwość oparcia gospodarki finansowej Państwa na projekcie ustawy;

2) uchwalenie odpowiedniej ustawy jako zdarzenie powodujące ustanie mocy obowiązującej regulacji przejściowej z art. 33 ust. 5.

II.5. Na tle art. 33 ust. 3 Prawa budżetowego wymagają wyjaśnienia następujące kwestie:

a) Pierwszą kwestią jest niejednoznaczność pojęcia „ustawa” w konstytucji. Pojęcie „ustawa”, jak to zauważył Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 23 XI 1993 r. sygn. akt K 5/93 (OTK w 1993 r., cz. II, poz. 39, s. 386) jest bowiem używane w Małej Konstytucji niejednolicie; raz na oznaczenie uchwały Sejmu po przejściu jej przez procedurę poszczególnych czytań projektu ustawy (art. 13 i 17), innym razem zaś na oznaczenie uchwały Sejmu po rozpatrzeniu jej przez Sejm i przyjęciu lub odrzuceniu poprawek Senatowi (art. 18). W odniesieniu do art. 33 ust. 5 Prawa budżetowego nie może ulegać wątpliwości, że chodzi o ustawę jako akt normatywny obowiązujący. W doktrynie podkreśla się, że nazwa „ustawa” w ujęciu przepisów konstytucji wiąże się najściślej z funkcją stanowienia prawa przez organy ustawodawcze. Ilekroć ustawa zasadnicza mówi o ustawach pewnej treści, to zawsze traktuje je jako akty, które ustanawiają normy prawne (K. Działocha, Ustawa w systemie źródeł prawa (w:) Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym. Praca zbiorowa pod red. J. Trzcíńskiego, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1994, s. 25).

Zgodnie z art. 20 Małej Konstytucji „dochody i wydatki Państwa” na rok kalendarzowy określa ustawa budżetowa, zaś w okresie krótszym ustawa o prowizorium budżetowym. Oparcie budżetu Państwa na ustawie stanowi więc ustrojową zasadę.

b) Drugim problemem jest charakter prawny projektu ustawy budżetowej (ustawy o prowizorium budżetowym).

Ustrojodawca, czyniąc projekt ustawy budżetowej podstawą dla gospodarki finansowej, nadał mu normatywny charakter. Normatywność tę można określić jako ułomną, gdyż:

– stanowi szczególny wyjątek od legalnego systemu źródeł prawa (por. artykuły: 13, 23, 45 i 54 Małej Konstytucji);

– jest podmiotowo i przedmiotowo ograniczona, upoważnia bowiem Radę Ministrów jedynie do „prowadzenia gospodarki finansowej” (por. orz. TK z 15 III 1995 r. sygn. akt K 1/95), a zatem wykonywania działalności zasadniczo węższej od zakresu ustawy budżetowej („dochody i wydatki Państwa”);

– jest ograniczona do projektu ustawy budżetowej, o którym mowa w art. 33 ust. 1 i 3 Prawa budżetowego, a więc przedstawionego Sejmowi przed dniem 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

Stosować przy tym trzeba interpretację zawężającą. Skoro cały przepis art. 21 ust. 3 Małej Konstytucji ma charakter wyjątku, to może on nadawać moc prawną tylko postanowieniom bezpośrednio służącym prowadzeniu gospodarki finansowej, a nie jakimkolwiek innym.

Przez ustanowienie podstawy prawnej gospodarki finansowej w okresie przejściowym spełniony zostaje warunek legalności działania organów władzy i administracji państwowej (art. 3 ust. 2 pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Małej Konstytucji przepisów konstytucyjnych). Jeżeli więc w zgodzie z tą ustrojową zasadą w art. 33 ust. 5 Prawa budżetowego ustawodawca wyraził wolę ustanowienia prawnych podstaw dla gospodarki finansowej w sytuacji, gdy „przed rozpoczęciem roku budżetowego nie została uchwalona ustawa budżetowa lub ustawa o prowizorium budżetowym”, to nielogiczne byłoby przypisywanie ustawodawcy intencji sprzecznych z tą wolą, stworzenia swoistej pułapki legislacyjnej. Tak bowiem trzeba byłoby potraktować sytuację, gdy jeszcze nie obowiązuje ustawa budżetowa a już zostaje usunięta podstawa prawna gospodarki finansowej w postaci projektu ustawy, o którym mowa w art. 33 ust. 5 w związku z ust. 1 i 3 tego przepisu. Dlatego też zawarty w art. 33 ust. 5 Prawa budżetowego zwrot: „nie została uchwalona ustawa budżetowa lub ustawa o prowizorium budżetowym” oznacza brak prawnie wiążącego aktu normatywnego w tym przedmiocie w formie ustawy. Przypomnieć trzeba, że elementarną cechą prawa we wszelkich jego formach jest w zasadzie wiążący charakter ustanowionych norm – powinność określonego zachowania się adresatów, pod rygorem państwowej sankcji. Ustawa stanowi parlamentarną formę stanowienia prawa, którą ustrojodawca w pewnych kategoriach spraw uznaje za wyłączną. W polskim ustawodawstwie ustawa staje się aktem obowiązującym w wyniku współdziałania trzech koniecznych uczestników procesu: Sejmu, Senatu i Prezydenta. Nie tylko więc „uchwalenie ustawy” przez obie izby parlamentu, rozumiane jako podjęcie przez organy parlamentarne decyzji prawodawczej, ale także podpisanie tej ustawy przez Prezydenta i ogłoszenie, nadaje jej charakter aktu obowiązującego.

II.6. O ile analiza art. 33 ust. 5 Prawa budżetowego w kontekście art. 21 ust. 3 Małej Konstytucji, i z uwzględnieniem hierarchicznej zależności, wskazuje na tożsamość przedmiotu regulacji, o tyle to stwierdzenie nie usuwa jeszcze wszystkich wątpliwości w relacji do innych przepisów konstytucyjnych. Nie wydaje się przy tym, aby widoczna intencja ustrojodawcy skoncentrowania w Małej Konstytucji całości materii dotyczącej ustawy budżetowej, została zrealizowana zgodnie z zasadami techniki prawodawczej. Analiza niektórych artykułów wskazuje na to, że przedmiot regulacji został oparty na jednym kryterium, sprowadzającym się zwykle do tego, iż dotyczy ustawy budżetowej, jednakże bez należytego uwzględnienia złożoności materii i możliwości zastosowania innych kryteriów przemawiających za regulowaniem niektórych spraw w oddzielnym artykule. Dotyczy to w szczególności rozbudowanego art. 21 Małej Konstytucji, zawierającego kilka norm adresowanych do różnych podmiotów (Sejmu, Senatu, Rady

Ministrów, Prezydenta), dotyczącego nie tylko procedury uchwalania ustawy budżetowej (ust. 1 i 2), zasad prowadzenia gospodarki finansowej w razie nieuchwalenia ustawy budżetowej (ust. 3) a także prawokonstytucyjnych konsekwencji (możliwości rozwiązania Sejmu przez Prezydenta) w razie nieuchwalenia tej ustawy w ciągu trzech miesięcy (ust. 4). Tego rodzaju technika legislacyjna utrudnia wykładnię norm zawartych w art. 21 Małej Konstytucji według reguł wykładni systemowej. Uwzględniając stanowisko doktryny, doświadczenia praktyki legislacyjnej oraz – pomocniczo – Zasady techniki prawodawczej, opowiedzieć się należy za poglądem, że z punktu widzenia poprawnej techniki ustawodawczej, każda samodzielna myśl powinna być ujęta w odrębnym artykule (§ 43 ust. 1 cyt. Zasad), dla oznaczenia jednakowych pojęć należy używać jednakowych określeń, a różnych pojęć nie powinno się oznaczać tymi samymi określeniami.

Powracając do wykładanego pojęcia „uchwalenie ustawy” w ujęciu art. 21 ust. 3 Małej Konstytucji rozważyć trzeba, czy jest pojęcie tożsame, czy różne od pojęcia „uchwalenie ustawy”, o którym mowa w ust. 2 i ust. 4 art. 21. Jak to już wyżej stwierdzono, „nieuchwalenie ustawy” w rozumieniu ust. 3 art. 21 oznacza brak w danej sytuacji ustawy budżetowej (odpowiednio: ustawy o prowizorium budżetowym) jako aktu, który wszedł w życie, po przeprowadzeniu całej procedury parlamentarnej, po podpisaniu przez Prezydenta i po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw i tym sposobem stał się aktem prawnie obowiązującym.

Powstaje jednak wątpliwość, czy ustrojodawca, zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, nadał w ust. 2 i 4 art. 21 pojęciu „uchwalenie ustawy” to samo znaczenie. Leksyczne znaczenie tego pojęcia nie daje odpowiedzi. „Uchwalać” znaczy bowiem postanawiać zbiorowo, natomiast „uchwała” oznacza wyraz woli organu kolegialnego, dotyczący tego, co zostało uchwalone. Dlatego też, zgodnie ze stanowiskiem doktryny, uznającym za punkt wyjścia dla wszelkich rodzajów interpretacji wypowiedź traktowaną jako pewna całość (J. Nowacki, Z. Tobor, Wstęp do prawoznawstwa, PWN, Warszawa 1993, s. 194), pojęcie „uchwalanie” nie może być tłumaczone samodzielnie, lecz w kontekście, w jakim funkcjonuje. W tym zaś kontekście łatwo można dostrzec, że ustrojodawca posługuje się tym pojęciem w dwojakim znaczeniu:

1) dla określenia końcowego rezultatu prac legislacyjnych Sejmu; w potocznym określeniu mówi się także o sejmowej ustawie, mając na uwadze wszczęcie prac legislacyjnych i ich zasadniczą koncentrację w tej Izbie;

2) dla określenia pewnego etapu procesu legislacyjnego.

Uchwalenie ustawy w pierwszym znaczeniu zostało już wyżej omówione. Koniecznym jest jednak scharakteryzowanie drugiego znaczenia, aby w ten sposób uniknąć wątpliwości co do jego różnego, zależnego od kontekstu, rozumienia. Chodzi w tym wypadku o rozumienie pojęcia „uchwalenie ustawy” w relacji do art. 17 ust. 1, art. 18 ust. 1 i 3 oraz art. 21 ust. 4 Małej Konstytucji. Na uwagę zasługuje w szczególności art. 21 ust. 4 Małej Konstytucji zawierający zwrot: „Jeżeli ustawa budżetowa nie zostanie uchwalona”. Na rozumienie tego kontekstu zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 21 listopada 1994 r. sygn. akt K 6/94, rozróżniając „uchwalenie” ustawy stosownie do art. 17 ust. 1 w związku z sankcją określoną w art. 21 ust. 4, od jej przyjęcia (art. 18 ust. 1) i podpisania (art. 18 ust. 2-4).

Powołane wyżej przepisy konstytucyjne nakładają zarazem w ramach legislacyjnej procedury, na organy kierownicze Sejmu określone obowiązki. Marszałek Sejmu ma więc obowiązek przekazania Senatowi ustawy „uchwalonej przez Sejm”(art. 17 ust. 1), oraz przedstawienia Prezydentowi do podpisu „przyjętej przez Sejm i Senat ustawy” (art. 18 ust. 1). Tę konstytucyjną procedurę legislacyjną konkretyzują przepisy regulaminu Sejmu a w odpowiednim zakresie również Senatu. Marszałek Sejmu, stosownie do art. 48 ust. 1

reg. Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu i Prezydentowi potwierdzony podpisem „tekst uchwalonej przez Sejm ustawy”. Senat może natomiast zgłosić propozycję dokonania „w uchwalonej przez Sejm” ustawie określonych zmian (art. 50 ust. 1 reg. Sejmu). Regulując dalszy tok postępowania w związku z propozycjami Senatu, regulamin mówi o „tekście ustawy ustalonym w wyniku rozpatrzenia propozycji Senatu” (art. 52 ust. 1 reg. Sejmu), natomiast przy rozpatrywaniu wniosku (weta) Prezydenta o „ponownym” uchwaleniu przez Sejm ustawy w brzmieniu dotychczasowym (art. 53 ust. 4 reg. Sejmu).

III. Jak to już wyżej wykazano, art. 33 ust. 5 Prawa budżetowego jest genetycznie związany z art. 21 ust. 3 ustawy i ma na celu legalność gospodarki finansowej w okresie przejściowym. Skutkiem prawnym braku (nieuchwalenia) ustawy budżetowej lub ustawy o prowizorium budżetowym jako obowiązującego aktu prawnego, jest obowiązywanie przepisu przejściowego art. 33 ust. 5 Prawa budżetowego, a więc dopuszczalność oparcia gospodarki finansowej Państwa nie na ustawie, co stanowi zasadę, lecz na projekcie ustawy, co stanowi podyktowany przejściowymi względami wyjątek.

W konkluzji przedstawionych rozważań należy dojść do wniosku, że pojęcie: „uchwalona” ustawa budżetowa lub ustawa o prowizorium budżetowym w kontekście art. 21 ust. 3 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 X 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426) oznacza uchwalenie oraz wprowadzenie w życie ustawy budżetowej lub ustawy o prowizorium budżetowym jako obowiązującego aktu normatywnego i w tym ujęciu nie pokrywa się z pojęciem „uchwalenia ustawy budżetowej”, o którym mowa w art. 17 ust. 1, art. 18 ust. 1 i 3 oraz art. 21 ust. 4 cytowanej wyżej Ustawy Konstytucyjnej.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny ustalił wykładnię art. 33 ust. 5 Prawa budżetowego jak na wstępie uchywały.