DOI: 10.31648/sp.12900

Urszula K. Zawadzka-Pąk
Uniwersytet w Białymstoku
ORCID: 0000-0002-3774-4295
u.zawadzka@uwb.edu.pl

Istota, podstawy prawne i charakter zasad roczności i uprzedniości budżetowej we Francji i w Polsce

Wstęp

Obszarem badawczym niniejszego opracowania są dwie podstawowe zasady budżetowe, tj. roczność i uprzedniość, odnoszące się do zasadniczego planu finansowego państwa, który w Polsce znajduje się w ustawie budżetowej, natomiast we Francji w rocznej ustawie finansowej (fr. *la loi de finances de l'année*).

Celem artykułu jest ustalenie istoty, podstaw prawnych, a w konsekwencji charakteru roczności i uprzedniości we francuskim i w polskim porządku prawnym.

W opracowaniu posłużono się trzema uzupełniającymi się metodami badawczymi. Po pierwsze, wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną[1], która polega na ustaleniu treści obowiązującego prawa, jego analizie, wykładni, egzegezie. Po drugie, zastosowano metodę badań niereaktywnych[2], polegającą na analizie – w przypadku niniejszego artykułu – wcześniej opublikowanych wyników badań naukowych, orzecznictwa, raportów, a także publikacji internetowych w formie video. Po trzecie, chcąc wyjść poza prosty opis rzeczywistości[3], zestawiając rozwiązania przyjęte we Francji i w Polsce, zastosowano metodę prawno-porównawczą.

Zasady budżetowe formowały się w okresie, w którym „przywiązywano największe znaczenie do funkcji politycznej budżetu, tzn. kontroli ze strony

[1] K. Opałek, *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962, s. 61.

[2] E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, tłum. W. Betkiewicz i in., Warszawa 2004, s. 340–368.

[3] K. Sójka-Zielińska, *O stosowaniu metody porównawczej w historii prawa*, „Państwo i Prawo" 1963, nr 12, s. 837.

władzy ustawodawczej (parlamentu) gospodarki finansowej władzy wykonawczej"[4]. W doktrynie prawa polskiego zwrócono również uwagę na pragmatyczny i celowościowy aspekt zasad budżetowych jako przyczyniających się do optymalizacji realizacji zadań państwa, zgodnie z celami politycznymi i gospodarczymi[5]. Również przedstawiciele doktryny francuskiej[6] podkreślają, że zasady budżetowe mają wspólny cel, którym jest zapewnienie rzeczywiście skutecznego upoważnienia parlamentarnego udzielanemu władzy wykonawczej.

Celem uporządkowania wywodu naukowego na temat zasad budżetowych należy podkreślić, że te ostatnie, będąc jednocześnie zasadami prawa, mogą mieć dwojaki charakter: opisowy (postulatywny) – wtedy mają charakter zasad-norm – oraz charakter normatywny (dyrektywalny) – wówczas mamy do czynienia z zasadami-postulatami. Są to kategorie wprowadzone przez Jerzego Wróblewskiego[7], który „utożsamia zasadę prawa z normą prawną sformułowaną *expressis verbis* w przepisach lub z konsekwencją logiczną norm prawnych, natomiast pod pojęciem postulatu rozumie dyrektywę postępowania nieznajdującą odzwierciedlenia w obowiązujących *de lege lata* przepisach prawa"[8]. Jeśli chodzi o zasady budżetowe w pierwszym ujęciu, to chodzi o „wynikające z przepisów prawnych normy postępowania dotyczące gospodarki budżetowej państwa lub jednostki samorządu terytorialnego", z kolei w drugim ujęciu oznaczają one „postulaty formułowane w literaturze przedmiotu, wyznaczające pożądany wzorzec działania organów stosujących normy prawa finansowego dotyczący budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego[9].

Należy jednak zaznaczyć, że w Polsce relatywnie łatwo są formułowane w doktrynie nowe zasady budżetowe. Prawdopodobnie najszerszy katalog zasad budżetowych prezentowanych w polskiej doktrynie zawiera opracowanie przygotowane przez Henryka Dzwonkowskiego[10], które obejmuje aż dziewięć zasad budżetowych. Warto też dodać, że nie wszyscy autorzy wymieniają wśród zasad budżetowych roczność i uprzedniość, będące przedmiotem niniejszego opracowania, niektórzy zaś znajdują w tym katalogu miejsce tylko dla jednej z nich. W tej dziedzinie panuje wręcz swoistego rodzaju chaos

---

[4] C. Kosikowski, *Zasady budżetowe*, „Finanse" 1967, nr 5, s. 53.

[5] M. Weralski, *Budżet państwowy*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. 2, Warszawa 1982, s. 26; A. Walasik, *Stosowanie doktrynalnych zasad budżetowych w polskim prawie budżetowym*, „Państwo i Prawo" 1999, nr 1, s. 65.

[6] J.-P. Camby, *Budget et Parlement*, [w:] G. Orsoni (red.), *Finances publiques. Dictionnaire encyclopédique*, Aix-Marseille–Paryż 2017, s. 107.

[7] J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 255–260

[8] Zob. M. Grzeszczuk, *Zasada prawdy obiektywnej jako zasada stosowania prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2016, nr 1.

[9] A. Hanusz, *Budżet państwa*, [w:] A. Hanusz (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2022, s. 113.

[10] H. Dzwonkowski, *Prawo budżetowe budżetu państwa*, [w:] H. Dzwonkowski, J. Gliniecka (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2013, s. 76–81.

klasyfikacyjny. Przemysław Pest[11] dokonał zestawienia dwudziestu czterech podręczników opisujących zasady budżetowe. Ze wspomnianego wykazu wynika, że istnienie zasady roczności zostało potwierdzone w trzynastu opracowaniach, natomiast zasady uprzedniości jedynie w sześciu. Powyższe rozbieżności wynikają m.in. z faktu, że rzadko rozróżnia się zasady budżetowe w ujęciu normatywnym i postulowanym.

Inna sytuacja ma miejsce we Francji, gdzie raz ukształtowany katalog zasad budżetowych pozostaje praktycznie niezmienny, bowiem we francuskiej doktrynie panuje co do zasady powszechna zgoda w zakresie katalogu zasad budżetowych w odniesieniu do budżetu państwa, do których zalicza się roczność (fr. *l'annualité*), jedność (fr. *l'unité*), powszechność (fr. *l'universalité*), szczegółowość (fr. *la spécialité*), a obecnie również rzetelność (fr. *la sincérité*)[12]. Dodanie do tego katalogu tej ostatniej zasady nastąpiło w wyniku długiego procesu, w którym początkowo uczestniczyła Rada Konstytucyjna, a następnie wkroczył ustawodawca[13]. Jak widać, w katalogu tym nie ma miejsca dla zasady uprzedniości. Z drugiej jednak strony poza głównym nurtem doktrynalnym znajdują się nieliczne publikacje naukowe, traktujące o zasadzie uprzedniości budżetowej[14], której jednak nie należy traktować jako klasycznej zasady budżetowej, a bardziej jako konsekwencję zasady roczności.

Dodajmy, że na przestrzeni ostatniej dekady stan finansów publicznych we Francji i w Polsce różnił się w sposób nieznaczny, jeśli chodzi o kryterium deficytu publicznego, natomiast istotne różnice można zaobserwować w zakresie długu publicznego (por. tabela 1).

Tabela 1.

Deficyt i dług publiczny Francji i Polski w latach 2016–2025 (dane w % PKB)

Rok	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Deficyt publiczny										
Francja	-3,8	-3,4	-2,3	-2,4	-8,9	-6,6	-4,7	-5,4	-5,8	-5,1
Polska	-2,4	-1,5	-0,2	-0,7	-6,9	-1,7	-3,4	-5,2	-6,4	-7,3
Dług publiczny										
Francja	98,1	98,8	98,5	98,2	114,9	112,8	111,4	109,5	112,6	115,6
Polska	54,1	50,4	48,2	45,2	56,6	53,0	48,8	49,5	54,8	59,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

[11] P. Pest, *Zasady budżetowe a współczesność*, Warszawa 2025, s. 57–64.

[12] J.-L. Albert, *Finances publiques*, Paryż 2022, s. 516.

[13] U.K. Zawadzka-Pąk, *Zasada rzetelności we francuskim prawie budżetowym*, „Studia Iuridica Toruniensia" 2025, t. 37, s. 210.

[14] H. Check, S. Kott, *L'antériorité budgétaire, un principe à trois temps*, „Gestion & Finances Publiques" 2024, nr 4, s. 5–13.

Dane te są o tyle istotne w kontekście niniejszego opracowania, że rosnący deficyt we Francji staje się przyczyną sporów parlamentarnych dotyczących treści rocznej ustawy finansowej, a w konsekwencji naruszenia zasady uprzedniości. Éric Coquerel, który od 30 czerwca 2022 r. jest przewodniczącym Komisji ds. Finansów Zgromadzenia Narodowego, w wywiadzie telewizyjnym z 19 października 2025 r. w kontekście budżetu na rok 2026[15] stwierdził wprost, że jedną z przyczyn nieuchwalenia w terminie rocznej ustawy finansowej jest właśnie wysoki deficyt. By go obniżyć, rząd, przygotowując projekt ustawy finansowej na 2026 r., wybrał wariant ograniczania wydatków, w szczególności świadczeń socjalnych, podczas gdy partie mniejszościowe dążą do zwiększenia dochodów publicznych, w szczególności poprzez opodatkowanie najbogatszych grup społecznych.

Struktura artykułu przedstawia się w następujący sposób. Po dokonaniu w niniejszej sekcji wprowadzenia metodycznego i merytorycznego, w dalszej kolejności zostanie przedstawiona istota i podstawy prawne roczności i uprzedniości, co zwieńczą wnioski na temat charakteru prawnego tych zasad budżetowych.

Istota i podstawy prawne roczności budżetowej

W doktrynie francuskiej podkreśla się, że istota zasady roczności polega na przyznawaniu rocznego upoważnienia, które władza wykonawcza otrzymuje od władzy ustawodawczej w zakresie poboru dochodów i dokonywania wydatków. Zasada ta zapewnia trwałość uprawnień parlamentarnych i zapobiega sytuacji, w której władza wykonawcza raz otrzymawszy upoważnienie zaprzestanie zwracania się do parlamentu z wnioskami finansowymi[16].

Zasada roczności, nazywana niekiedy zasadą jednoroczności, po raz pierwszy ukształtowała się w Anglii w XVII w.[17], a następnie została przemodelowana i wpisania do Konstytucji Francji z 1791 r. jako efekt rewolucji francuskiej[18]. Choć istnieje też w doktrynie francuskiej stanowisko, zgodnie z którym zasada roczności zaczęła we Francji obowiązywać później, tj. od ustawy z 26 maja 1817 r.[19]. nie zmienia to faktu, że koncepcja, aby corocznie prezentować budżet, ukształtowała się zanim powstały trzy kolejne klasyczne

---

15 *L'objectif est de battre ce budget!*, wywiad z E. Coquerelem z 19 października 2025 r., https://www.youtube.com/watch?v=B_pZVJK4qi8 (data dostępu: 1.06.2026).

16 F. Waserman, *Finances publiques*, Paryż 2023, s. 31.

17 D. Bouley, *Budget annuality and the complementary period in the French public finance law environment*, „IMF Public Financial Management Blog", 27 marca 2009 r., www.blog-pfm.imf.org (data dostępu: 1.06.2026).

18 T. Papadopoulos, *Les principes budgétaires de l'Etat*, Saarbrückem 2010, s. 33.

19 J.-P. Camby, op. cit.

zasady budżetowe, tj. jedność, powszechność i szczegółowość, gdyż to periodyczność budżetu była najbardziej pożądaną jego cechą, jako że umożliwiała deputowanym odnowienie upoważnienia w zakresie poboru podatków przez monarchę[20]. Historycznie zasada roczności miała zatem uzasadnienie polityczne[21]. Zasada roczności, wywodząca się z tzw. zasady zgody na podatek (fr. *le consentement àl'impôt*), od upoważnienia do pobierania podatków prowadzi do autoryzacji wydatków i jest efektem kompromisu między dwoma sprzecznościami. Z jednej strony rzetelna kontrola działań organów władzy wykonawczej wymaga tego, by upoważnienie parlamentu miało relatywnie krótki okres obowiązywania, z drugiej strony działania rządu wymagają pewnego czasu trwania, nie powinien być ograniczany przez zbyt ścisłą kontrolę. Rok kalendarzowy został uznany za stanowisko kompromisowe między tymi dwoma sprzecznymi wymogami[22].

Doktryny francuska i polska są zgodne co do celu zasady roczności, nadawanemu mu również współcześnie. Jest nim poddanie władzy wykonawczej regularnej kontroli ze strony parlamentu[23], a zatem zagwarantowanie organowi stanowiącemu budżet ciągłości i stałości decyzji oraz kontroli w zakresie gospodarki budżetowej"[24]. Ponadto zasada roczności realizuje zasadę „ciągłości i nieprzerwalności planistycznych, jawnych i demokratycznych podstaw prowadzenia gospodarki finansowej państwa"[25], jest „symptomem prawidłowego, normalnego działania państwa"[26]), gdyż ma chronić przed „próżnią budżetową", czyli „brakiem planistycznych podstaw faktycznego wydatkowania"[27].

W polskiej doktrynie wskazuje się również na to, że zasada roczności rozumiana jest jako „nakaz corocznego istnienia budżetu[28], implikujący istnienie corocznego konstytucyjnego obowiązku w stosunku do odpowiednich organów państwa"[29]. W konsekwencji oznacza to, że rząd został upoważniony do ponoszenia tylko w tych ramach czasowych wydatków i rozchodów oraz pobierania określonych ustawą budżetową dochodów i przychodów"[30]. W związku

---

[20] T. Papadopoulus, op. cit., s. 33.

[21] M. Bouvier, M.-Ch. Esclassan, J.-P. Lassale, *Finances publique*, Paryż 2025, s. 386.

[22] J. Buisson, *Annualité et pluriannualité*, [w:] G. Orsoni (red.), op. cit., s. 42–43.

[23] J.-P. Camby, op. cit.

[24] A. Hanusz, *Budżet państwa*, s. 123.

[25] T. Dębowska-Romanowska, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz,* t. 2, 2016, Legalis, komentarz do art. 219.

[26] Eadem, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną,* Warszawa 2010, s. 223.

[27] Eadem, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit., komentarz do art. 219.

[28] M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 99.

[29] K. Eckhardt, *Ograniczenia czasowe w konstytucyjnej procedurze uchwalania ustawy budżetowej*, [w:] M. Grybowski, B. Przywora (red.), *Konstytucyjne determinanty finansów publicznych – perspektywa polska i porównawcza. 66. Zjazd Katedr i Zakupów Prawa Konstytucyjnego*, Częstochowa 2025, s. 256–257.

[30] E. Feret, *Zasada roczności budżetu,* „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza" 2003, nr 7, s. 56–57.

z tym do rocznych okresów odnosi się także organizację wykonywania budżetu, w której przyjęto zasadę, że okres, na jaki jest uchwalana ustawa budżetowa, powinien pokrywać się z okresem wykonywania tej ustawy[31].

Również we francuskiej doktrynie akcentuje się ten podwójny aspekt zasady roczności, która z jednej strony oznacza, że państwo ogranicza swój horyzont planowania do jednego roku, a zatem – interpretowana ściśle – zakazuje zapisywania w rocznej ustawie finansowej upoważnień na kilka lat. Z drugiej strony zasada roczności oznacza, że rząd jest zobowiązany wykorzystać przyznane upoważnienia w okresie jednego roku[32].

Obecnie w polskim porządku prawnym zasada roczności ma swoje niebudzące wątpliwości podstawy prawne w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.[33] Zgodnie z jej art. 219 ust. 1 „Sejm uchwala budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej". Konstytucja RP nie precyzuje, czy rok budżetowy powinien pokrywać się z rokiem kalendarzowym. Przesądza o tym natomiast art. 109 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[34], zgodnie z którym „rokiem budżetowym jest rok kalendarzowy".

Interesująca sytuacja ma miejsce we Francji, w której zasada roczności (fr. *le principe d'annualité*) nie została wyrażona wprost we Konstytucji Francji, jednak we francuskiej doktrynie panuje powszechna zgoda co do tego, że ma ona podstawy konstytucyjne, gdyż tak uznał francuski sędzia konstytucyjny[35]. W konsekwencji, sięgając do genezy tej zasady, należy stwierdzić, że dokonywano jej konstytucjonalizacji, poczynając od lat 60. ubiegłego stulecia. Mianowicie francuski sędzia konstytucyjny, tj. Rada Konstytucyjna, w decyzji nr 60-8 z dnia 11 sierpnia 1960 r. uznała, że ustawodawca nie ma prawa odnawiać upoważnienia do pobierania dochodów parafiskalnych w trakcie roku. Następnie w decyzji nr 79-111 z dnia 30 grudnia 1979 r. powiązała zasadę roczności z ciągłością życia narodowego. Z kolei w decyzji nr 2001-448 DC z dnia 25 lipca 2001 r. wyraziła się bardziej jednoznacznie, uznając, że zasada roczności wynika z art. 47 Konstytucji z dnia 4 października 1958 r.[36] Rada Konstytucyjna potwierdziła również konstytucyjną zasadę roczności w decyzji nr 2012-653 z dnia 9 sierpnia 2013 r. dotyczącej Paktu Fiskalnego, stwierdzając, że „zasada roczności ustaw finansowych wynika z art. 34 i 47 Konstytucji i ma zastosowanie w ramach roku kalendarzowego". Art. 34 ust. 4 Konstytucji RF przewiduje w szczególności, że „ustawy finansowe określają dochody i wydatki państwa na warunkach i z zastrzeżeniami przewidzianymi

---

31 Ibidem.

32 M. Bouvier, M.-Ch. Esclassan, J.-P. Lassale, op. cit., s. 386.

33 Dz.U. poz. 483 z późn. zm., dalej jako Konstytucja RP.

34 Dz.U. z 2025 r., poz. 1483 z późn, zm., dalej jako ufp.

35 É. Oliva, *Vers de nouveaux principes constitutionnels du droit des finances publiques?*, „Revue française d'administration publique" 2022, nr 2, s. 457–473.

36 T.j. Dz.U. z 10 marca 2024 r., dalej jako Konstytucja RF.

w ustawie organicznej". Z kolei jej art. 47 ust. 1 przewiduje, że „parlament głosuje nad projektami ustaw finansowych na warunkach określonych w ustawie organicznej". W powyższych przepisach Konstytucji RF mowa jest o ustawie organicznej nr 2001-692 z dnia 1 sierpnia 2001, w skrócie nazywanej ustawą LOLF. Zgodnie z jej art. 1 ust. 1 „na warunkach i z zastrzeżeniami przewidzianymi w ustawie organicznej LOLF, ustawy finansowe określają na dany rok budżetowy (fr. *exercise*) charakter, wysokość i przeznaczenie dochodów oraz wydatki państwa, a także wynikającą z tego równowagę budżetową i finansową. Uwzględniają one określoną równowagę gospodarczą, a także cele i wyniki programów". Zasada roczności wyrażona została również w art. 1 ust. 2 tej ustawy, zgodnie z którym „rok budżetowy obejmuje rok kalendarzowy". Ponadto art. 6 ust. 2 ustawy LOLF przewiduje, że „budżet przedstawia wszystkie dochody i wydatki budżetowe państwa w ciągu jednego roku"[37].

Istota i podstawy prawne uprzedniości budżetowej

Konsekwencją wspomnianej zasady roczności jest wymóg uprzedniości[38]. Sięgając do jego genezy, we Francji został on zapożyczony z modelu westminsterskiego. Jego konsekwencją we francuskim porządku prawnym jest zakaz pobierania dochodów i dokonywania wydatków bez uprzedniej zgody (autoryzacji) parlamentu. Oznacza to, że upoważnienie musi być przyznane najpóźniej o północy 31 grudnia poprzedzającego rok budżetowy. Wymóg uprzedniości jest tak dalece zakorzeniony w praktyce francuskiego parlamentaryzmu, że deputowani w III i IV Republice mieli zwyczaj zatrzymywania wskazówek zegara, stojącego w sali plenarnej Zgromadzenia Narodowego, by nie wybiła ona nowego roku[39]. W 1983 r. Rada Konstytucyjna potwierdziła „troskę o terminowe, a zwłaszcza następujące przed rozpoczęciem roku budżetowego, uchwalenie upoważnień niezbędnych do zapewnienia ciągłości życia publicznego"[40]. Uprzedniość w stosunku do ustawy finansowej w okresie trwania V Republiki stała się regułą, jako że – nie licząc ostatnich dwóch lat – roczna ustawa finansowa nie była ogłoszona przed rozpoczęciem roku budżetowego jedynie dwukrotnie, tj. w 1962 r. i w 1979 r.[41] Przyczyną złamania wymogu uprzedniości w stosunku do budżetu na 1963 r. było przegłosowanie wniosku

---

[37] J. Buisson, op. cit.

[38] A. Guigue, *Le recours au principe de continuité de la vie nationale par le Conseil constitutionnel lors du contrôle des projets de loi de finances*, „Gestion & Finances Publiques" 2023, nr 5, s. 20.

[39] Ibidem.

[40] Rada Konstytucyjna, 19 lipca 1983 r., nr 83-161 DC, § 3.

[41] C. de Courson, *Rapport no 719 fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, Assemble Nationale*, 12 grudnia 2024 r., s. 5.

o wotum nieufności i rozpisanie nowych wyborów parlamentarnych, zaś w stosunku do budżetu na 1980 r. – uznanie przez Radę Konstytucyjną ustawy finansowej za niezgodną z Konstytucją RF.

Należy dodać, że odmiennie przedstawia się sytuacja w Polsce, gdzie brak ustawy budżetowej od 1 stycznia nowego roku budżetowego nie stanowi problemu z punktu widzenia pobierania dochodów publicznych. Wynika to z dwóch powiązanych ze sobą kwestii. Po pierwsze, zgodnie z art. 52 ufp ujęte w budżecie państwa dochody stanowią jedynie prognozy ich wielkości; po drugie, dochody publiczne są pobierane na podstawie odrębnych ustaw, w szczególności ustaw podatkowych.

Tadeusz Grodyński w krytycznym tonie odnosił się do sytuacji, w której brakuje w nowym roku budżetowym budżetu państwa[42]. Twierdził, że nieuchwalenie na czas budżetu będącego według przyjętej definicji „zestawieniem wydatków i dochodów dotyczących przyszłego okresu" jest zjawiskiem przeczącym wręcz istocie budżetu. Nieco odmienne stanowisko prezentuje współcześnie Teresa Dębowska-Romanowska[43], twierdząc, że ustawa budżetowa powinna być uchwalona „uprzednio albo wyjątkowo w terminie możliwie najkrótszym po początku roku budżetowego". Również we francuskiej doktrynie, poza tym, że definiując budżet, akcent kładzie się przede wszystkim na fakt, iż jest on aktem autoryzującym, a dokładnie serią upoważnień, które są przyznawane rządowi przez parlament, to jednak zwraca się uwagę, że te upoważnienia powinny być uprzednie, ponieważ powinny poprzedzać wykonywanie budżetu[44]. Jean-Pierre Camby[45], odwołując się do definicji jednego z klasycznych przedstawicieli prawa budżetowego, René Stourma, zwraca uwagę na fakt, że budżet, będąc aktem upoważniającym do pobierania dochodów i dokonywania wydatków, ma charakter zatwierdzenia uprzedniego. Rzeczywiście, we Francji do 2024 r ustawy finansowe były, z dwoma wspomnianymi wyjątkami, rozpatrywane, uchwalane i ogłaszane w trakcie ostatnich trzech miesięcy roku kalendarzowego[46].

Zasada uprzedniości w swojej konstrukcji jest bardzo prosta i oznacza wymóg, aby budżet na kolejny rok był uchwalony przed rozpoczęciem roku budżetowego[47]. Odnosi się ona zatem do prac nad opracowaniem i uchwaleniem ustawy budżetowej, które należy podjąć odpowiednio wcześniej, tak aby akt budżetowy obowiązywał już od 1 stycznia. Zasada uprzedniości, „oprócz niewątpliwego znaczenia politycznego, porządkuje i dyscyplinuje prace nad

[42] T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932, s. 293.

[43] T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe*…, s. 223.

[44] M. Bouvier, M.-Ch. Esclassan, J.-P. Lassale, op. cit., s. 333.

[45] J.-P. Camby, op. cit.

[46] P. Brunet, F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, Paryż 2025, s. 799.

[47] A. Hanusz, *Budżet państwa*, s. 123.

budżetem, wymusza przygotowanie projektów budżetowych we właściwym terminie oraz terminowe ich uchwalanie”[48].

W polskim porządku prawnym brakuje podstaw prawnych zawierających wymóg uchwalenia ustawy budżetowej przed rozpoczęciem roku budżetowego. To jedna z głównych przyczyn, dlaczego w Polsce w praktyce zasada uprzedniości jest notorycznie nieprzestrzegana. We Francji, choć uprzedniość nie została podniesiona do rangi zasady budżetowej, to paradoksalnie stanowi wymóg prawny. Wynika to z faktu, że art. 39 ustawy LOLF zobowiązuje do przedłożenia projektu rocznej ustawy finansowej najpóźniej w pierwszy wtorek października. Jeżeli parlament nie uchwali rocznej ustawy finansowej w terminie 70 dni od dnia jej złożenia, to jej przepisy mogą zostać wprowadzone w życie na mocy rządowego ordonansu, zgodnie z art. 47 ust. 3 Konstytucji RF. Dodatkowo, zgodnie z art. 47 ust. 2 Konstytucji RF, jeżeli Zgromadzenie Narodowe nie uchwaliło ustawy w pierwszym czytaniu w terminie 40 dni od złożenia projektu, rząd kieruje projekt do Senatu, który musi podjąć decyzję w terminie 15 dni.

Celem zobrazowania funkcjonowania w praktyce uprzedniości budżetowej w tabeli 2 przedstawiono dane złożenia projektów ustaw budżetowych w Polsce i rocznych ustaw finansowych we Francji oraz dat ich ogłoszenia w obu państwach na przestrzeni ostatnich 10 lat.

Tabela 2.
Daty złożenia projektów ustaw budżetowych (finansowych) oraz ich ogłoszenia we Francji i w Polsce w latach 2017–2026

Rok budżetowy	**Francja**		**Polska**	
	Data złożenia projektu	**Data ogłoszenia ustawy**	**Data złożenia projektu**	**Data ogłoszenia ustawy**
2017	28.09.2016	29.12.2016	30.09.2016	17.01.2017
2018	27.09.2017	30.12.2017	26.09.2017	1.02.2018
2019	27.09.2018	28.12.2018	26.09.2018	1.02.2019
2020	27.09.2019	28.12.2019	24.12.2019	2.04.2020
2021	28.09.2020	29.12.2020	30.09.2020	30.01.2021
2022	22.09.2021	30.12.2021	1.10.2021	5.02.2022
2023	26.09.2022	30.12.2022	29.09.2022	8.02.2023
2024	27.09.2023	29.12.2024	29.09.2023	1.02.2024
2025	10.10.2024	14.02.2025	30.09.2024	20.01.2025
2026	30.09.2025	19.02.2026	30.09.2025	20.01.2026

Źródło: opracowanie własne na podstawie systemów informacji prawnej Legifrance i ISAP.

[48] J. Szołno-Koguc, *Zasady gospodarki budżetowej w ujęciu teoretycznym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H (Oeconomia)” 2005, vol. 39, s. 142.

Z powyższego zestawienia wynika, że we Francji wymóg uprzedniości na przestrzeni ostatniej dekady nie został zachowany jedynie dwukrotnie, tj. w stosunku do lat budżetowych 2025 i 2026. Naruszenie zasady uprzedniości jest skutkiem tego, że w obecnym pejzażu politycznym niezwykle trudno jest osiągnąć kompromis w sprawie budżetu[49], gdyż od 2022 r. władzę w tym kraju sprawują rządy mniejszościowe. W konsekwencji w pierwszych miesiącach lat 2025 i 2026 obowiązywały tzw. specjalne ustawy finansowe (fr. *loi de finances speciale*) – upoważnienie do pobieranie podatków i uruchomienia na mocy rządowego dekretu środków niezbędnych do zapewnienia ciągłości działania państwa. W tym samym czasie odmienna sytuacja miała miejsce w Polsce, gdyż w każdym roku z analizowanego okresu uprzedniość nie została zachowana i konieczne było zastosowanie awaryjnej procedury budżetowej w postaci prowadzenia gospodarki finansowej na podstawie projektu ustawy budżetowej do czasu ogłoszenia ustawy budżetowej (na podstawie art. 145 ufp), przy czym trudno uznać sytuację w Polsce za stan kryzysu budżetowego.

Wnioski

Celem artykułu było ustalenie istoty, podstaw prawnych i charakteru roczności i uprzedniości budżetowej we francuskim i polskim porządku prawnym. Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że w pewnym zakresie przyjęte rozwiązania są zbieżne w obu państwach, zaś w pewnym zakresie odmienne. Punktem wyjścia do wyciągnięcia wniosków mają ustalenia poczynione we wprowadzeniu dotyczące charakteru prawnego zasad budżetowych, które mogą mieć charakter albo opisowy (postulatywny) albo normatywny (dyrektywalny).

Zasada roczności zarówno we francuskim, jak i polskim porządku prawnym jest zasadą budżetową w obu powyższych ujęciach. Jednak należy wrócić uwagę na różnicę polegającą na tym, że w Polsce zasada roczności ma niebudzące podstawy konstytucyjne, wyrażone wprost w art. 219 ust. 1 Konstytucji RP, jak i ustawowe (art. 109 ust. 4 ufp), natomiast we Francji niebudzący wątpliwości charakter mają podstawy ustawowe (art. 1 ustawy LOLF), a podstawy konstytucyjne zostały wywiedzione przez Radę Konstytucyjną na podstawie art. 34 i 47 Konstytucji RF, ale nie wynikają wprost z Konstytucji RF. Ma to związek z faktem, że w prawie francuskim, w mniejszym stopniu niż w polskim porządku prawnym, obserwuje się bardzo istotną rolę orzecznictwa, w szczególności konstytucyjnego[50]. Poza tym aspektem dotyczącym podstaw

[49] P. Madec, M. Plane, R. Sampognaro, *Budget 2026: Un déficit de compromis*, „Policy brief" nr 154 z 26 lutego 2026 r., s. 2.

[50] M. Mariański, E. Piechota-Oloś, *Prawno-porównawcze aspekty regulacji zakresu tajemnicy skarbowej*, „Studia Prawnoustrojowe" 2025, nr 68, s. 306, DOI: 10.31648/sp.11117.

prawnych różnice między polskim a francuskim porządkiem prawnym w zakresie zasady roczności budżetowej nie są istotne.

Jeśli natomiast chodzi o zasadę uprzedniości, to sytuacja jest bardziej zróżnicowana. We francuskim porządku prawnym uprzedniość nie jest traktowana jako zasada w ujęciu opisowym, jako że francuska doktryna jest konsekwentna w zaliczaniu do katalogu zasad budżetowych odnoszących się do budżetu państwa jedynie roczności, jedności, powszechności, szczegółowości, a ostatnio również rzetelności. Uprzedniość jednak we Francji stanowi wymóg prawny, wynikającym łącznie z art. 47 Konstytucji RF i art. 39 ust. 1 ustawy LOLF. Z kolei w Polsce zasada uprzedniości według części doktryny jest traktowana jako zasada budżetowa w ujęciu opisowym (dyrektywalnym), nie istnieje natomiast żaden przepis prawny, który w stosunku do ustawy budżetowej taki wymóg by zawierał.

Jako że w przypadku niektórych instytucji prawnych, jak np. regionalnych izb obrachunkowych[51], wzorowano się w Polsce na rozwiązaniach francuskich, warto by przeprowadzić szersze badania, w szczególności w zakresie budżetowych procedur awaryjnych, i rozważyć, czy nie należałoby wpisać do polskiego porządku prawnego wymogu uprzedniości w zakresie budżetu państwa, który jest specyficzny nie tylko dla Francji, ale również dla innych państw, w szczególności dla Niemiec[52] czy Stanów Zjednoczonych[53].

Wykaz literatury

Albert J.-L., *Finances publiques*, Dalloz, Paryż 2022.

Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, tłum. W. Betkiewicz i in., Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2004.

Bouley D., *Budget annuality and the complementary period in the French public finance law environment*, „IMF Public Financial Management Blog, 27 marca 2009 r., www.blog-pfm.imf.org.

Bouvier M., Esclassan M.-Ch., Lassale J.-P., *Finances publique*, LGDJ, Paryż 2025.

Brunet P., Hamon F., Troper M., *Droit constitutionnel*, LGDJ, Paryż 2025.

Buisson J., *Annualité et pluriannualité*, [w:] G. Orsoni (red.), *Finances publiques. Dictionnaire encyclopédique*, Economica, Aix-Marseille–Paryż 2017.

[51] M. Mariański, L. Budner-Iwanicka, *Podstawy prawne funkcjonowania izb obrachunkowych w Polsce i we Francji. Wybrane aspekty prawnoporównawcze*, „Studia Prawnoustrojowe" 2024, nr 63, DOI: 10.31648/sp.9662; U.K. Zawadzka-Pąk, *Regionalne izby obrachunkowe we Francji*, „Finanse Komunalne" 2010, nr 11, s. 71–77.

[52] G. Kuca, *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Warszawa 2018, s. 66.

[53] P. Pest, *Government shutdown (zamknięcie rządu federalnego) jako skutek nieuchwalenia budżetu w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, [w:] E. Feret, P. Majka (red.), *Księga Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Finansowego i Prawa Podatkowego „Misja prawa finansowego – wyzwania współczesności"*, Rzeszów 2023, s. 394.

Camby J.-P., *Budget et Parlement*, [w:] G. Orsoni (red.), *Finances publiques. Dictionnaire encyclopédique*, Economica, Aix-Marseille–Paryż 2017.
Check H., Kott S., *L'antériorité budgétaire, un principe à trois temps*, „Gestion & Finances Publiques" 2024, nr 4.
De Courson C., *Rapport no 719 fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, Assemble Nationale*, 12 grudnia 2024 r.
Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną,* C.H. Beck, Warszawa 2010.
Dzwonkowski H., *Prawo budżetowe budżetu państwa*, [w:] H. Dzwonkowski, J. Gliniecka (red.), *Prawo finansowe*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
Eckhardt K., *Ograniczenia czasowe w konstytucyjnej procedurze uchwalania ustawy budżetowej*, [w:] M. Grybowski, B. Przywora (red.), *Konstytucyjne determinanty finansów publicznych – perspektywa polska i porównawcza. 66. Zjazd Katedr i Zakupów Prawa Konstytucyjnego*, Uniwersytet Jana Długosza, Częstochowa 2025.
Feret E., *Zasada roczności budżetu,* „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza" 2003, nr 7.
Grodyński T., *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Polska Akademja Umiejętności, Kraków 1932.
Grzeszczuk M., *Zasada prawdy obiektywnej jako zasada stosowania prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2016, nr 1.
Guigue A., *Le recours au principe de continuité de la vie nationale par le Conseil constitutionnel lors du contrôle des projets de loi de finances*, „Gestion & Finances Publiques" 2023, nr 5.
Hanusz A., *Budżet państwa*, [w:] A. Hanusz (red.), *Prawo finansowe*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2022.
Kosikowski C., *Zasady budżetowe*, „Finanse" 1967, nr 5.
Kuca G., *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
L'objectif est de battre ce budget!, wywiad z E. Coquerelem z 19 października 2025 r., https://www.youtube.com/watch?v=B_pZVJK4qi8.
Madec P., Plane M., Sampognaro R., *Budget 2026: Un déficit de compromis*, „Policy brief" nr 154 z 26 lutego 2026 r.
Mariański M., Budner-Iwanicka L., *Podstawy prawne funkcjonowania izb obrachunkowych w Polsce i we Francji. Wybrane aspekty prawnoporównawcze*, „Studia Prawnoustrojowe" 2024, nr 63, DOI: 10.31648/sp.9662.
Mariański M., Piechota-Oloś E., *Prawno-porównawcze aspekty regulacji zakresu tajemnicy skarbowej*, „Studia Prawnoustrojowe" 2025, nr 68, DOI: 10.31648/sp.11117.
Oliva É., *Vers de nouveaux principes constitutionnels du droit des finances publiques?*, „Revue française d'administration publique" 2022, nr 2.
Opałek K., *Problemy metodologiczne nauki prawa*, PWN, Warszawa 1962.
Papadopoulos T., *Les principes budgétaires de l'Etat*, Éditions universitaires européennes, Saarbrückem 2010.
Pest P., *Government shutdown (zamknięcie rządu federalnego) jako skutek nieuchwalenia budżetu w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, [w:] E. Feret, P. Majka (red.), *Księga Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Finansowego i Prawa Podatkowego „Misja prawa finansowego – wyzwania współczesności"*, Wyd. UR, Rzeszów 2023.
Pest P., *Zasady budżetowe a współczesność*, Wolters Kluwer, Warszawa 2025.

Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2, 2016, Legalis.
Sójka-Zielińska K., *O stosowaniu metody porównawczej w historii prawa*, „Państwo i Prawo" 1963, nr 12.
Szołno-Koguc J., *Zasady gospodarki budżetowej w ujęciu teoretycznym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H (Oeconomia)" 2005, vol. 39.
Walasik A., *Stosowanie doktrynalnych zasad budżetowych w polskim prawie budżetowym*, „Państwo i Prawo" 1999, nr 1.
Waserman F., *Finances publiques*, La documentation française, Paryż 2023.
Weralski M., *Budżet państwowy*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. 2, Warszawa 1982.
Wróblewski A., *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Inst. Państwa i Prawa PAN, Warszawa 1959.
Zawadzka-Pąk U.K., *Regionalne izby obrachunkowe we Francji*, „Finanse Komunalne" 2010, nr 11.
Zawadzka-Pąk U.K., *Zasada rzetelności we francuskim prawie budżetowym*, „Studia Iuridica Toruniensia" 2025, t. 37.
Zubik M., *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2001.

Summary

The essence, legal basis, and nature of the budgetary principles of annuality and prior approval in France and Poland

Keywords: budget law, annuality, prior approval, state budget, budgetary principles.

Budgetary principles may be normative (directive) or descriptive (postulatory) in nature. Their purpose is to optimize the fulfillment of the state's tasks in accordance with political and economic objectives, as well as to ensure effective parliamentary authorization granted to the executive branch. The purpose of this article is to determine the essence, legal basis, and, consequently, the nature of the principles of annuality and prior approval in the French and Polish legal systems. The analysis conducted leads to the conclusion that, to a certain extent, the adopted solutions are convergent in both countries, while in other respects they differ. The principle of annuality in both the French and Polish legal systems is a budgetary principle in both normative (directive) and descriptive (postulatory) terms. As for the principle of prior approval, in the French legal system, it is not treated as a principle in a descriptive sense, but it is a legal requirement. In Poland, on the other hand, according to some legal scholars, the principle of prior approval is treated as a budgetary principle in a descriptive (directive) sense. however, there is no legal provision in the budget law that would contain such a requirement.