

Akademia Handlowa Nauk Stosowanych w Radomiu

ADAM TOKARSKI
ORCID: 0000-0001-9675-260X
at5@tlen.pl

Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procedurze stanowienia ustawy budżetowej

The Participation of the President of the Republic of Poland in the Procedure of Enacting
the Budget Act

WPROWADZENIE

Problematyka budżetu państwa niezmiennie zajmowała poczesne miejsce w dwudziestowiecznych, polskich ustawach zasadniczych, a także była przedmiotem licznych rozważań podejmowanych w doktrynie prawa konstytucyjnego. Budżet państwa to plan stanowiący podstawę zarządzania gospodarką finansową, stąd też kwestie związane z jego prawidłowym, terminowym i skutecznym uchwalaniem bezpośrednio odnoszą się do fundamentów funkcjonowania gospodarki i realizowania zadań państwa.

Znaczenie budżetu w polskich konstytucjach było jednak podkreślane nie przez regulacje odnoszące się do jego treści i kształtu, ale przede wszystkim poprzez przyjęcie szczególnych odrębności proceduralnych odnoszących się do uchwalania ustawy budżetowej, której częścią jest m.in. budżet państwa¹. Celem niniejszego artykułu jest analiza regulacji konstytucyjnych odnoszących się do udziału Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procedurze uchwalania ustawy budżetowej² w całym okresie istnienia tego urzędu oraz określenie, czy zmiany

¹ M. Kępa, S. Patyra, *Znaczenie ustawy budżetowej z perspektywy doktryny prawa finansowego i konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 3, s. 32.

² Więcej na temat istoty pojęcia procedury budżetowej oraz jej elementów konstrukcyjnych zob. G. Kuca, *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Warszawa 2018, s. 27–46.

kompetencji głowy państwa w tym zakresie stanowiły odzwierciedlenie ogólnych zmian pozycji głowy państwa w polskim porządku ustrojowym. W artykule, jako opracowaniu z zakresu prawa konstytucyjnego, za podstawową metodę badawczą przyjęta została metoda formalno-dogmatyczna. Dla ukazania ewolucji uregulowań dotyczących udziału Prezydenta w procedurze stanowienia budżetu w polskiej tradycji konstytucyjnej konieczne było również zastosowanie metody historyczno-prawnej.

OKRES II RZECZYPOSPOLITEJ

W świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.³ udział Prezydenta w procedurze ustawodawczej został zredukowany jedynie do zatwierdzania decyzji parlamentu. Prezydent nie dysponował bowiem prawem inicjatywy ustawodawczej, pozbawiony został prawa weta, a jego rola w procesie uchwalania ustaw ograniczała się do obowiązku podpisania i publikacji ustaw uchwalonych przez Sejm⁴. Wobec braku odrębności proceduralnych modyfikujących udział Prezydenta w przyjmowaniu ustawy budżetowej należy stwierdzić, że głowa państwa w myśl postanowień Konstytucji marcowej nie miała realnego wpływu na ten proces. Było to zgodne z przyjętym przez ustrojodawcę systemem rządów parlamentarnych. Jedynie iluzoryczną gwarancję uchwalenia budżetu stanowił art. 25 Konstytucji marcowej, którego przepis zabraniał Prezydentowi zamknięcia zwyczajnej sesji Sejmu przed uchwaleniem budżetu. W praktyce ustrojowej okazało się, że Sejm – wobec niewyznaczenia terminu, w którym powinien być przyjęty budżet – uchylał się od podjęcia tej kluczowej uchwały, aby obradować permanentnie⁵.

Negatywne doświadczenia okresu obowiązywania Konstytucji marcowej w jej pierwotnym brzmieniu spowodowały, że poszukiwano rozwiązań ustrojowych stabilizujących procedurę przyjmowania ustawy budżetowej. Pod wpływem coraz bardziej widocznych tendencji zakładających wzmocnienie pozycji ustrojowej Prezydenta RP, to właśnie głowie państwa powierzona została funkcja gwaranta terminowego przyjęcia ustawy budżetowej.

Na gruncie formalnym ustrojodawca zrealizował te założenia w ustawie z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniającej i uzupełniającej Konstytucję z dnia 17 marca 1921 r.

³ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267, ze zm.).

⁴ S. Car, *Z zagadnień konstytucyjnych Polski*, Warszawa 1924, s. 54.

⁵ Należy zauważyć, że ówczesny podział sejmowych mandatów na znaczną liczbę stronictw utrudniał przeprowadzenie rzeczowej debaty budżetowej. Konstytucja marcowa nie regulowała także tego, jak prowadzić politykę finansową państwa w przypadku, gdy Sejm nie uchwali ani budżetu, ani prowizorium budżetowego.

(tzw. noweli sierpniowej)⁶. Nowela sierpniowa wyznaczała pięciomiesięczny okres, w którym Sejm i Senat miały obowiązek uchwalić ustawę budżetową. Oznaczało to, że nie później niż na 5 miesięcy przed początkiem następnego roku budżetowego rząd miał obowiązek złożyć Sejmowi projekt budżetu. W świetle uregulowań znowelizowanej Konstytucji z 1921 r., po bezowocnym upływie tego czasu, Prezydent mógł zamknąć sesję sejmową bez względu na to, w jakim stadium znajdowały się prace izb nad budżetem⁷. W takim wypadku nowela sierpniowa z 1926 r. przyznawała Prezydentowi prawo do ogłoszenia budżetu w brzmieniu projektu rządowego, chyba że projekt ten został odrzucony przez Sejm w całości (art. 25 ust. 6–11). Należy jednak zauważyć, że takie rozwiązanie budziło poważne wątpliwości w świetle pozostałych postanowień ustawy zasadniczej. Wynikało to z faktu, że budżet ogłoszony przez Prezydenta z pominięciem uchwały Sejmu i Senatu z punktu widzenia teorii prawa konstytucyjnego stanowił rozporządzenie z mocą ustawy. Mimo że nowela sierpniowa przyznawała Prezydentowi prawo wydawania tej kategorii aktów prawnych, należy odnotować, że art. 44 ust. 5 znowelizowanej Konstytucji marcowej wyraźnie zabraniał ustalania budżetu w drodze rozporządzenia z mocą ustawy⁸.

Istnienie tej sprzeczności nie zmieniało jednak faktu, że ta niezwykle kompetencja głowy państwa, której realizacja powodowała, że projekt budżetu zyskiwał moc ustawy, choćby nawet nie stał się przedmiotem obrad parlamentu, bez wątplenia zapisała się w historii jako oryginalny wytwór polskiej myśli konstytucyjnej, który nie miał swojego odpowiednika w ustrojach innych państw świata. Rozwiązanie to w pełni uwidaczniało również dążenia do radykalnego osłabienia parlamentaryzmu i było jedną z oznak zapowiadających jego bliski koniec⁹.

Moment formalnego końca systemu parlamentarnego wyznaczony został wejściem w życie Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r.¹⁰ (tzw. Konstytucji kwietniowej). Wyraźnie wzmocniła ona pozycję Prezydenta w odniesieniu do ustawodawstwa zwykłego, przyznając mu prawo weta. Jednak w świetle art. 58 ust. 5 co do zasady Prezydent zarządzał ogłoszenie budżetu „w brzmieniu, nadanem mu przez Izby Ustawodawcze, jeżeli Sejm i Senat w przepisanych terminach budżet rozpatrzyły”. Należy zatem uznać, że prawo weta nie mogło być stosowane wobec ustawy określającej budżet państwa.

W zakresie ustawodawstwa budżetowego Konstytucja kwietniowa utrzymała szczególną kategorię kompetencji Prezydenta, które wprowadzone zostały nowelą

⁶ Dz.U. 1926, nr 78, poz. 442.

⁷ A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 z uwzględnieniem zmian ustalonych ustawą z dnia 2 sierpnia 1926*, Lwów–Warszawa 1927, s. 47–48.

⁸ W. Komarnicki, *O zmianie Konstytucji polskiej*, [w:] *Wacław Komarnicki o ustroju państwa i konstytucji*, red. S. Kilian, Warszawa 2000, s. 86–87.

⁹ E. Muszalski, *Uwagi o ustawie zmieniającej i uzupełniającej konstytucję*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1926, nr 42, s. 3; W. Komarnicki, *op. cit.*, s. 82–84.

¹⁰ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227).

sierpniową z 1926 r. Oznaczało to kontynuację zasady, że w sytuacji gdy Sejm lub Senat nie uchwały budżetu w konstytucyjnie określonym terminie, głowa państwa miała prawo ogłosić budżet w brzmieniu, w jakim znajdował się w momencie upływu tego terminu. Konstytucja kwietniowa dopuszczała również – identycznie jak nowela sierpniowa – możliwość ogłoszenia przez Prezydenta rządowego projektu budżetu w przypadku, gdy ani Sejm, ani Senat nie rozpatrzyły budżetu w przepisanych terminach (art. 58 ust. 5 pkt d)¹¹. Należy stwierdzić, że przejęcie przez Konstytucję kwietniową charakterystycznych dla noweli sierpniowej rozwiązań dających Prezydentowi możliwość tak głębokiej ingerencji w procedurę uchwalania budżetu w pełni wpisywało się w sprawowaną przez głowę państwa konstytucyjną funkcję czynnika nadrzędnego, posiadającego kompetencje umożliwiające prowadzenie samodzielnej działalności prawotwórczej¹².

LATA 1947–1952

Nieco zaskakujący może być fakt, że kompetencja do ogłoszenia przez Prezydenta RP projektu jako ustawy budżetowej, stanowiąca przecież jeden z formalnoprawnych przejawów realizacji programu politycznego sanacji, została utrzymana także przez Ustawę Konstytucyjną z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (tzw. Małą Konstytucję z 1947 r.)¹³. Prezydent mógł skorzystać z tego prawa w przypadku, gdy Sejm nie uchwalił jej w konstytucyjnym terminie 3 miesięcy od przedłożenia mu przez Rząd stosownych projektów. Z normatywnego punktu widzenia istotną zmianą, którą wprowadziła Mała Konstytucja z 1947 r., był wymóg uzyskania zgody Rady Państwa na jej wykonanie. Dla praktyki ustrojowej zmiana ta nie miała większego znaczenia, ponieważ Prezydent – pełniąc funkcję przewodniczącego Rady Państwa – wywierał znaczny wpływ na decyzje tego organu. Nawet czysto formalny wymóg uzyskania zgody Rady Państwa na realizację tej szczególnej kompetencji prawodawczej Prezydenta powinien być uznany za jeden z przejawów osłabienia pozycji ustrojowej głowy państwa oraz zwiastun późniejszych reform, które skutkowały zniesieniem urzędu Prezydenta na okres

¹¹ I. Posseltówna, *Konstytucja Polska z dnia 23 kwietnia 1935 roku wraz z ustawą wyborczą do Sejmu, Senatu oraz ustawą o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej*, Warszawa–Lwów 1935, s. 66–67.

¹² P. Sarnecki, *Dekrety Konstytucji kwietniowej*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. K. Skotnicki, K. Składowski, A. Michalak, Łódź 2016, s. 350.

¹³ Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1947, nr 18, poz. 71, ze zm.).

bez mała 40 lat¹⁴. Należy zauważyć, że ogólna tendencja do ograniczania władzy Prezydenta zostałaby zrealizowana w pełni i jednoznacznie, gdyby ówczesny ustrojodawca zdecydował się na określenie kompetencji Prezydenta w zakresie stanowienia ustawy budżetowej w sposób, jaki czyniła to Konstytucja marcowa w jej pierwotnym brzmieniu.

OKRES III RZECZYPOSPOLITEJ

Restytuowany na mocy ustawy o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 7 kwietnia 1989 r. (tzw. noweli kwietniowej)¹⁵ urząd Prezydenta w zamyśle ustrojodawcy miał stać się gwarantem utrzymania silnych wpływów obozu komunistycznego i ewolucyjnego przebiegu ewentualnych reform ustrojowych. Stąd też w świetle postanowień noweli kwietniowej z 1989 r. przyznano głowie państwa rozległe kompetencje pozwalające na jej aktywny udział w życiu politycznym państwa¹⁶.

Na gruncie ustawodawstwa jednym z przejawów przyjętej koncepcji urzędu głowy państwa było wyposażenie Prezydenta w prawo inicjatywy ustawodawczej i prawo weta ustawodawczego. Zupełnie nowe uprawnienie Prezydenta, jakim było prawo inicjatywy ustawodawczej, nie znajdowało jednak zastosowania w odniesieniu do procedury przyjmowania budżetu państwa. Znowelizowana Konstytucja PRL potwierdzała bowiem w swoich postanowieniach imperatyw wyłącznej inicjatywy Rady Ministrów w tym zakresie. Analizując postanowienia dotyczące weta, należy zauważyć, że nowela kwietniowa z 1989 r. nie wprowadzała odrębnych uregulowań dotyczących dopuszczalności stosowania prawa weta względem ustawy budżetowej, co pozwala uznać, że Prezydent mógł zawetować również tę kategorię aktów prawnych. Prezydenckie weto w kształcie normatywnym określonym przez nowelę kwietniową z 1989 r. było wetem bardzo silnym, Sejm mógł bowiem odrzucić weto poprzez ponowne przegłosowanie ustawy wysoką większością kwalifikowaną co najmniej dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. W ówczesnej rzeczywistości politycznej, charakteryzującej się dużą polaryzacją i rozdrobnieniem stronnictw parlamentarnych, osiągnięcie tej większości było w praktyce niemożliwe. W takich okolicznościach weto Prezydenta nabierało zatem charakteru niemal absolutnego i mogło skutecznie zakończyć byt każdej ustawy, w tym także ustawy budżetowej.

Na mocy postanowień noweli kwietniowej z 1989 r. restytuowany urząd jednoosobowej głowy państwa został w szczególny sposób powiązany z funkcją

¹⁴ K. Grzybowski, *Ustrój Polski współczesnej*, Kraków 1948, s. 167.

¹⁵ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989, nr 19, poz. 101).

¹⁶ A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2015*, Kraków 2016, s. 27–29.

czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji. Jedną z kompetencji umożliwiających Prezydentowi realizację tej funkcji było przyznanie mu prawa wnioskowania o przeprowadzenie prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustawy. W świetle przepisu art. 27 ust. 4 znowelizowanej Konstytucji PRL przed podpisaniem ustawy Prezydent mógł w ciągu miesiąca wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją. Ponadto w myśl postanowień ustawy z dnia 29 maja 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi PRL i innym organom państwowym¹⁷ Prezydent uzyskał uprawnienie do inicjowania także następcej kontroli zgodności ustaw z Konstytucją oraz zgodności innych aktów normatywnych z Konstytucją i ustawami. Prezydent w świetle noweli kwietniowej był więc jedynym podmiotem uprawnionym do wszczęcia zarówno prewencyjnej, jak i następcej kontroli konstytucyjności ustaw. Nowela kwietniowa nie przewidywała dla ustawy budżetowej odrębnych od zwykłej procedury ustawodawczej uregulowań dotyczących uprawnień Prezydenta, również w zakresie inicjowania kontroli jej konstytucyjności. Należy zatem uznać, że Prezydent mógł wnioskować o przeprowadzenie zarówno prewencyjnej, jak i następcej kontroli konstytucyjności ustawy budżetowej.

Niezwykle istotnym uprawnieniem z punktu widzenia wpływu głowy państwa na procedurę uchwalania budżetu było prawo rozwiązania Sejmu. Na mocy art. 30 ust. 2 znowelizowanej Konstytucji PRL Prezydent mógł rozwiązać Sejm w przypadku, gdy ten w ciągu 3 miesięcy nie uchwalił ustawy budżetowej. Przekroczenie terminu uchwalenia ustawy budżetowej nie było jednak jedynym przypadkiem, w którym Prezydent mógł rozwiązać Sejm w związku z jej procedowaniem. Na mocy art. 30 ust. 2 Prezydent mógł bowiem rozwiązać Sejm również w przypadku przyjęcia ustawy lub uchwały uniemożliwiającej mu wykonywanie jego konstytucyjnych uprawnień¹⁸. Mimo postulatów doktryny, aby ten szczególny tryb rozwiązania izb znajdował zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdy parlament aktywnie dążył do sparaliżowania uprawnień Prezydenta¹⁹, należy stwierdzić, że Prezydent miał prawo skorzystać z tej kompetencji także w przypadku, gdy uznał, że postanowienia ustawy budżetowej stoją na przeszkodzie wykonywania przyznanych mu funkcji ustrojowych. Sprzyjała temu zresztą nieprecyzyjna redakcja przywołanego przepisu. Pozwalała ona Prezydentowi na praktycznie zupełnie swobodną interpretację, które działania parlamentu można było uznać za uniemożliwiające wykonywanie jego uprawnień konstytucyjnych. Postanowie-

¹⁷ Dz.U. 1989, nr 34, poz. 178.

¹⁸ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Warszawa 1994, s. 213–214.

¹⁹ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005, s. 164.

nia znowelizowanej Konstytucji PRL odnoszące się do prawa rozwiązania Sejmu oznaczały, że Prezydent był czynnikiem gwarantującym terminowe uchwalenie budżetu, i to w kształcie koniecznym dla realizacji jego funkcji ustrojowych.

Jednocześnie nowela kwietniowa z 1989 r. przywróciła znany Konstytucji marcowej w pierwotnym brzmieniu aksjomat wyłączności parlamentu w zakresie stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Oznaczało to, że ustrojodawca nie zdecydował się na wprowadzenie charakterystycznej dla noweli sierpniowej z 1926 r. – obecnej także w Konstytucji z 1935 r. oraz w Małej Konstytucji z 1947 r. – kompetencji pozwalającej Prezydentowi na samodzielne ogłoszenie budżetu w brzmieniu ustalonym w projekcie rządowym, gdy parlament przekroczył konstytucyjny termin na uchwalenie ustawy budżetowej.

Kolejna polska ustawa zasadnicza – tzw. Mała Konstytucja z 1992 r.²⁰ – początkowo regulowała kwestie związane z udziałem głowy państwa w uchwalaniu ustawy budżetowej w sposób analogiczny, jak czyniła to nowela kwietniowa z 1989 r. Oznaczało to, że pierwotnie na mocy jej postanowień zasadniczo nie przewidywano odrębności proceduralnych, które modyfikowałyby udział głowy państwa w procedurze przyjmowania ustawy budżetowej w stosunku do tzw. zwykłego trybu ustawodawczego (z wyjątkiem tradycyjnej wyłączności inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów w tym zakresie). Prezydent mógł zatem podpisać ustawę budżetową w ciągu 30 dni od dnia przedstawienia mu jej przez Marszałka Sejmu do podpisu oraz ogłosić ją w Dzienniku Ustaw (art. 18 ust. 2). Ponadto Prezydent mógł skorzystać z prawa weta względem ustawy budżetowej i przekazać ją z umotywowanym wnioskiem Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Identycznie jak miało to miejsce w noweli kwietniowej, ustrojodawca ustanowił prezydenckie weto w silnej postaci, ponieważ dla ponownego uchwalenia zawetowanej ustawy konieczne było uzyskanie większości dwóch trzecich głosów. W przypadku ponownego uchwalenia ustawy Prezydent podpisywał ustawę budżetową w ciągu 7 dni i zarządzał jej ogłoszenie. Jednakże należy pamiętać, że w świetle ustawy konstytucyjnej z 1992 r. ponowne uchwalenie uprzednio zawetowanej ustawy nie wyłączało możliwości wnioskowania do Trybunału Konstytucyjnego o przeprowadzenie prewencyjnej kontroli konstytucyjności. Wniosek skierowany do Trybunału Konstytucyjnego wstrzymywał bieg terminu na podpisanie ustawy. Dopiero uznanie przez Trybunał ustawy za zgodną z Konstytucją obligowało Prezydenta do jej podpisania (art. 18 ust. 4)²¹.

²⁰ 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).

²¹ *Komentarz do artykułu 224*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016, Nb 4.

Mała Konstytucja z 1992 r. w art. 21 ust. 4 – analogicznie jak nowela kwietniowa – dawała Prezydentowi możliwość rozwiązania Sejmu w przypadku, gdy w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu odpowiadającego wymaganiom prawa budżetowego nie została uchwalona ustawa budżetowa. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w poglądach doktryny ugruntowany został pogląd, że Prezydent mógł skorzystać z tej kompetencji pod warunkiem, że Rada Ministrów wniosła do Sejmu projekt spełniający wymogi ustawy Prawo budżetowe. Takie rozumienie przepisu art. 21 ust. 4 wzmacniało pozycję parlamentu, chroniąc jego byt w sytuacji, gdy dążąc do rozwiązania Sejmu, Rada Ministrów przedstawiłaby projekt nienadający się do procedowania i uchwalenia go jako ustawa budżetowa. Ponadto należy zauważyć, że użyty przez ustrojodawcę termin „uchwalenie” według orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i przeważającego stanowiska doktryny odnoszony był wyłącznie do zakończenia sejmowego etapu postępowania legislacyjnego²².

Zgodnie z postanowieniami Małej Konstytucji z 1992 r. Prezydent nie dysponował już prawem rozwiązania Sejmu w przypadku, gdy ten uchwalił ustawę lub podjął uchwałę uniemożliwiającą Prezydentowi wykonywanie jego konstytucyjnych uprawnień. Wyraźnie osłabiło to jego pozycję względem parlamentu, ponieważ dotrzymanie przez Sejm konstytucyjnego terminu na uchwalenie ustawy budżetowej pozbawiało głowę państwa prawa rozwiązania Sejmu w toku jej procedowania. Oznaczało to, że ustrojodawca odebrał głowie państwa kompetencję, która niewątpliwie umożliwiała mu stanowczą i radykalną ingerencję w treść ustawy budżetowej. Prezydent mógł jednak nadal w istotny sposób wpływać na kształt ustawy budżetowej poprzez stosowanie prawa weta ustawodawczego.

W praktyce ustrojowej okresu obowiązywania Małej Konstytucji udział głowy państwa w procedurze przyjmowania ustawy budżetowej wywołał poważne kontrowersje. Prezydent L. Wałęsa zdecydował się bowiem zaskarżyć do Trybunału Konstytucyjnego ustawę budżetową na rok 1995, zarzucając, że jej postanowienia w części dotyczącej dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych są niezgodne z Konstytucją. Zarzuty Prezydenta wynikały z faktu, że ustawa²³ określająca stawki podatku dochodowego od osób fizycznych została uprzednio zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego jako naruszająca zasadę

²² Orzeczenie TK z dnia 21 listopada 1994 r., K. 6/94, OTK 1994, cz. 2, poz. 39; uchwała TK TK z dnia 11 kwietnia 1995 r., W 2/95, OTK 1995, cz. 1, poz. 22; T. Włodek, *Instytucja rozwiązania parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009, s. 156 157; P. Sarnecki, *Termin uchwalenia budżetu w związku z prawem Prezydenta RP do rozwiązania Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4, s. 145.

²³ Ustawa z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 1995, nr 5, poz. 25, ze zm.).

demokratycznego państwa prawnego²⁴. Ostatecznie Trybunał nie rozstrzygnął o konstytucyjności ustawy budżetowej, ponieważ po upływie zaledwie miesiąca Prezydent wycofał swój wniosek. Chaos wywołany postępowaniem głowy państwa zaowocował jednak zmianą przepisów Małej Konstytucji. Zgodnie z Ustawą Konstytucyjną z dnia 9 listopada 1995 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym²⁵ Prezydent podpisywał ustawę budżetową w ciągu 20 dni od jej przedstawienia i zarządzał jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Ponadto ustawa nowelizująca Małą Konstytucję z 1992 r. wyznaczała termin, w którym Prezydent mógł rozwiązać Sejm. W myśl znowelizowanego art. 21 ust. 4 jeżeli ustawa budżetowa w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia Sejmowi projektu odpowiadającego wymaganiom prawa budżetowego nie została przez Sejm uchwalona i przekazana Senatowi, to Prezydent RP mógł rozwiązać Sejm w ciągu 21 dni od dnia upływu terminu, w którym Sejm powinien przekazać Senatowi uchwaloną ustawę budżetową²⁶. Wprowadzenie tych terminów należy niewątpliwie uznać za przejaw dążenia ustrojodawcy do podkreślenia szczególnej roli ustawy budżetowej w życiu państwa²⁷ oraz zagwarantowania jej szybkiego i sprawnego procedowania. Ujawniona w ustawie nowelizującej Małą Konstytucję z 1992 r. tendencja do zapewnienia przyspieszonego procedowania ustawy budżetowej obecna jest również w obowiązującej ustawie zasadniczej.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁸ w art. 219 ust. 1 stanowi, że budżet państwa na rok budżetowy uchwalany jest w formie ustawy budżetowej. Proces przyjmowania tej ustawy charakteryzuje się licznymi odrębnościami względem przyjmowania ustaw zwykłych, a znaczna część tych odrębności modyfikuje kompetencje Prezydenta względem tych, które posiada on w ogólnym postępowaniu ustawodawczym.

Zgodnie z rozwiązaniami ustrojowymi powszechnie przyjętymi w państwach demokratycznych²⁹ i z polską tradycją ustrojową art. 221 Konstytucji RP przyznaje inicjatywę ustawodawczą w zakresie ustawy budżetowej wyłącznie Radzie Ministrów jako organowi odpowiedzialnemu za kierowanie wykonaniem budżetu państwa. Jednocześnie art. 222 Konstytucji RP stanowi, iż Rada Ministrów przedkłada Sejmowi projekt ustawy budżetowej najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego. Przepis ten – co oczywiste – ma na celu zapewnić

²⁴ E. Chojna-Duch, *Charakter prawny ustawy budżetowej (Uwagi na tle wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 7, s. 42 i n.

²⁵ Dz.U. 1995, nr 150, poz. 729.

²⁶ *Komentarz do art. 225, [w:] Konstytucja RP, t. 2: Komentarz..., Nb 5.*

²⁷ W. Skrzydło, *Rozwiązanie Sejmu i jego prawne konsekwencje*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 53.

²⁸ Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.

²⁹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 946.

terminowe przyjęcie ustawy budżetowej, ale także zabezpiecza pozostałym organom uczestniczącym w procedurze przyjmowania budżetu – Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi – dostateczny czas na rozważne podejmowanie decyzji w ramach przynależnych im kompetencji³⁰.

Przyjętą ustawę budżetową przedstawioną przez Marszałka Sejmu Prezydent podpisuje w ciągu 7 dni. Termin na podpisanie ustawy budżetowej przez głowę państwa został więc wyraźnie skrócony w stosunku do terminu na podpisanie ustaw zwykłych, wynoszącego 21 dni (art. 122 ust. 2), oraz został zrównany z terminem podpisania ustawy, której projekt uznany został za pilny (art. 123 ust. 3). Niedotrzymanie tego terminu stanowi delikt konstytucyjny i może być podstawą odpowiedzialności Prezydenta przed Trybunałem Stanu³¹.

Istotną zmianą w stosunku do postanowień znowelizowanej w 1989 r. Konstytucji PRL oraz Małej Konstytucji z 1992 r. jest pozbawienie Prezydenta przez Konstytucję z 1997 r. prawa weta względem ustawy budżetowej. Wyłączenie możliwości stosowania prerogatywy weta wobec ustawy budżetowej uważane jest w doktrynie za najbardziej znamiennej cechą udziału Prezydenta w procedurze budżetowej³². Uzasadnieniem tak daleko idącej modyfikacji procesu ustawodawczego jest uniemożliwienie Prezydentowi opóźniania momentu podpisania ustawy budżetowej, a także pozbawienie go kompetencji, która mogłaby stanowić narzędzie walki politycznej z Radą Ministrów³³ i parlamentem.

Ustrojodawca – realizując zasadę nadrzędności Konstytucji i podkreślając prezydencką funkcję czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji – przyznał głowie państwa prerogatywę wnioskowania do Trybunału Konstytucyjnego o przeprowadzenie prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustawy budżetowej. Konstytucja z 1997 r. zastrzega jednak, że w takim wypadku Trybunał wydaje wyrok nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku przez Prezydenta³⁴. Po-

³⁰ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2000, s. 279.

³¹ P. Radziejewicz, *Komentarz do art. 224 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 642–643.

³² S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012, s. 139.

³³ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 950.

³⁴ W praktyce ustrojowej okresu obowiązywania Konstytucji z 1997 r. problem konstytucyjności ustawy budżetowej w sposób szczególnie wyraźny ujawnił się w odniesieniu do ustawy budżetowej na rok 2017. Wskutek gwałtownych zajęć podczas posiedzenia Sejmu (m.in. blokady mównicy sejmowej) ustawa budżetowa została przyjęta podczas posiedzenia w Sali Kolumnowej Sejmu. Taki przebieg obrad nad ustawą budżetową budził poważne wątpliwości stronnictw opozycyjnych. Opozycja m.in. podnosiła zarzut, że gdy ustawa była głosowana, w Sali Kolumnowej nie było kworum, a część opozycyjnych posłów nie została dopuszczona do obrad. Mimo poważnych wątpliwości dotyczących prawidłowości przyjęcia ustawy budżetowej Prezydent A. Duda podpisał ustawę budżetową, nie wnioskując o przeprowadzenie kontroli jej konstytucyjności. Zob. K. Sobczak, *Prezydent podpisał ustawę budżetową na 2017 rok*,

nadto w myśl przepisów obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej dopuszczalna jest następcza kontrola konstytucyjności ustawy budżetowej³⁵, która w świetle art. 191 ust. 1 pkt 1 może być prowadzona również na wniosek Prezydenta RP.

W celu zagwarantowania terminowego przyjęcia ustawy budżetowej Konstytucja RP z 1997 r. – podobnie jak nowela kwietniowa z 1989 r. oraz Mała Konstytucja z 1992 r. – przyznaje Prezydentowi prawo skrócenia kadencji Sejmu. W myśl art. 225 Konstytucji RP w przypadku, gdy w ciągu 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie zostanie ona przedstawiona Prezydentowi RP do podpisu, Prezydent RP może w ciągu 14 dni zarządzić skrócenie kadencji Sejmu. Skrócenie kadencji Sejmu powoduje również skrócenie kadencji Senatu (art. 98 ust. 4).

Ustrojodawca podkreślił tym samym – zgodnie z panującym w piśmiennictwie państw demokratycznych przekonaniem – kluczowe znaczenie ustawy budżetowej dla funkcjonowania państwa demokratycznego. Nieuchwalenie ustawy budżetowej w konstytucyjnym terminie oznacza zatem, że Prezydent – jako gwarant ciągłości władzy państwowej – dokonuje oceny sytuacji pod kątem zdolności parlamentu do uchwalenia ustawy budżetowej. Jeżeli Prezydent uzna, że parlament nie jest w stanie wywiązać się z tego zadania, to może zarządzić skrócenie kadencji. Natomiast jeżeli istnieje szansa uchwalenia budżetu, a Rada Ministrów stabilnie prowadzi gospodarkę finansową państwa na podstawie projektu budżetu państwa lub ustawy o prowizorium budżetowym, wówczas Prezydent może powstrzymać się od skrócenia kadencji Sejmu³⁶. Należy podkreślić, że Prezydent – jako gwarant ciągłości władzy państwowej – w sytuacji poważnego kryzysu politycznego, którego objawem jest niewątpliwie niemożność uchwalenia ustawy budżetowej, podejmując decyzję o powstrzymaniu się od skrócenia kadencji Sejmu, powinien kierować się wyłącznie dążeniem do zapewnienia jak najszybszego uchwalenia ustawy budżetowej. Prawidłowej ocenie szans na uchwalenie ustawy budżetowej sprzyja określony w art. 98 ust. 4 obowiązek zasięgnięcia przez Prezydenta przed skróceniem kadencji Sejmu opinii Marszałków Sejmu i Senatu. Należy jednak zaznaczyć, że opinia ta nie ma charakteru wiążącego. Za wysoce naganne postępowanie głowy państwa należałoby uznać kontynuowanie bytu parlamentu w sytuacji, gdy oczywiste jest, że nie jest on w stanie uchwalić budżetu, lecz przeprowadzenie nowych wyborów jest niekorzystne dla Prezydenta z powodów czysto politycznych.

W obecnie obowiązującej Konstytucji za przejaw wzmocnienia pozycji parlamentu w procesie ustawodawstwa budżetowego należy uznać skrócenie –

13.01.2017, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/prezydent-podpisal-ustawe-budzetowa-na-2017-rok,69005.html> (dostęp: 25.08.2021).

³⁵ Zob. np. wyrok TK z dnia 13 grudnia 2004 r., K 20/04, LEX nr 520234048.

³⁶ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 952.

względem postanowień Małej Konstytucji z 1992 r. – terminu, w ciągu którego Prezydent może podjąć decyzję o skróceniu kadencji Sejmu w sytuacji określonej w art. 225 Konstytucji z 1997 r. Przyjęcie krótkiego, bo zaledwie 14-dniowego terminu oznacza bowiem, że Prezydent zmuszony jest do szybkiego zadecydowania o dalszym jego bycie, co uniemożliwia głowie państwa zwlekanie z decyzją, np. w celu wywierania nacisków na działalność izb. Fakultatywne skrócenie kadencji Sejmu, przewidziane w art. 225 obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej, jest w zasadzie jedyną możliwością reagowania Prezydenta w sytuacji niemożności przyjęcia ustawy budżetowej.

Konstytucja RP z 1997 r. stanowi, że w wyjątkowych przypadkach, niezależnie od ich przyczyny, gdy nie jest możliwe uchwalenie ustawy budżetowej, dochody i wydatki państwa w okresie krótszym niż rok może określać ustawa o prowizorium budżetowym. Konstytucja z 1997 r. w art. 219 ust. 3 określa, że w odniesieniu do projektu ustawy o prowizorium budżetowym stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące projektu ustawy budżetowej. Oznacza to, że ustrojodawca nie utożsamia obu typów aktów prawnych³⁷. Mimo to w doktrynie panuje w zasadzie zgodny pogląd, że ustawa o prowizorium budżetowym powinna być opracowywana i procedowana według tych samych zasad i terminów, co ustawa budżetowa³⁸. Odnoszą się do niej zatem także normy konstytucyjne regulujące kompetencje Prezydenta w procesie przyjmowania ustawy budżetowej. Należy jednak odnotować, że w doktrynie obecna jest istotna rozbieżność poglądów dotycząca możliwości zarządzenia przez Prezydenta skrócenia kadencji Sejmu w przypadku nieprzedstawienia mu do podpisu ustawy o prowizorium budżetowym w terminie 4 miesięcy od przedłożenia jej projektu Sejmowi. Szczegółowe rozważenie tej kwestii nie jest możliwe w ramach niniejszego opracowania, jednakże podzielam funkcjonujący w piśmiennictwie pogląd, że art. 225 odnosi się także do przypadku nieprzedstawienia do podpisu ustawy o prowizorium budżetowym. Według mnie Prezydent jako gwarant ciągłości władzy państwowej i strażnik szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa, mając prawo reagowania w sytuacji niewydolności parlamentu w kwestii uchwalenia ustawy budżetowej, tym bardziej może zakończyć jego byt, gdy nie jest on już w stanie wdrożyć nawet awaryjnej procedury przewidzianej na tę okoliczność³⁹. W praktyce ustro-

³⁷ C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004, s. 126.

³⁸ Ł. Kielin, *Budżetowe procedury awaryjne w świetle Konstytucji RP oraz regulacji konstytucyjnych wybranych państw europejskich*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2019, nr 7, s. 123.

³⁹ Tak T. Włodek, *op. cit.*, s. 235–236; C. Kosikowski, *Odmienności w tworzeniu ustawy budżetowej*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 4, s. 17; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007, s. 11. Odmienne: P. Radziejewicz, *op. cit.*, s. 644; B. Banaszak, *op. cit.*, s. 953.

jowej prowizorium budżetowe jest spotykane rzadko, więc rozważania dotyczące kształtu tej instytucji mają wymiar raczej czysto teoretyczny⁴⁰.

Konstytucja z 1997 r. wprowadza zdublowany mechanizm awaryjny na wypadek nieuchwalenia ustawy budżetowej. W wyjątkowych przypadkach, gdy nie ma możliwości uchwalenia nawet ustawy o prowizorium budżetowym, Rada Ministrów – zgodnie z art. 219 ust. 3 – prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu ustawy budżetowej⁴¹. Przyjęcie przez Konstytucję z 1997 r. zasady, że budżet uchwalany jest formie ustawy, a także określenie zamkniętego katalogu pozostałych aktów (ustawa o prowizorium budżetowym i przedłożony projekt ustawy budżetowej), na podstawie których może być prowadzona gospodarka finansowa państwa oznacza, że budżet państwa nie może być przedmiotem regulacji innych kategorii aktów prawnych. Dotyczy to zwłaszcza prezydenckich rozporządzeń z mocą ustawy, które w szcztkowej formie zachowały się w obecnie obowiązującej ustawie zasadniczej (art. 234 ust. 1)⁴².

PODSUMOWANIE

Podsumowując rozważania dotyczące udziału Prezydenta RP w procesie ustawodawstwa budżetowego, należy stwierdzić, że w okresie międzywojennym – w celu zapewnienia sprawnego uchwalenia budżetu – kompetencje Prezydenta względem tego najważniejszego z punktu widzenia finansów państwa aktu prawnego ulegały sukcesywnemu rozszerzaniu. Było to w pełni zgodne z konsekwentnie realizowanym dążeniem do wzmocnienia pozycji ustrojowej głowy państwa. Bez wątplenia należy uznać, że zwiększenie zakresu kompetencji Prezydenta wobec ustawy budżetowej stanowiło – obok przyznanego mu prawa rozwiązania Sejmu i wydawania rozporządzeń z mocą ustawy – jeden z głównych przejawów wzrostu znaczenia głowy państwa w systemie władz publicznych po 1926 r.

Recypowanie przez Małą Konstytucję z 1947 r. rozwiązań noweli sierpniowej w zakresie procedury budżetowej było natomiast objawem niekonsekwencji ustrojodawcy w przyjmowaniu rozwiązań zmierzających do zerwania z tradycją ustrojową sanacji, której centralny punkt stanowił urząd Prezydenta pojmowany jako „czynnik nadrzędny”.

W okresie III Rzeczypospolitej dla realizacji celu, jakim jest terminowe uchwalenie ustawy budżetowej, ustrojodawca zdecydował się na stopniowe redukcowanie uprawnień Prezydenta w procesie przyjmowania ustawy budżetowej, jednocześnie

⁴⁰ G. Kuca, *op. cit.*, s. 288.

⁴¹ *Ibidem*, s. 290–291.

⁴² Więcej na temat tej kategorii aktów prawnych zob. S. Patyra, *Akty o mocy ustawy w polskim porządku konstytucyjnym. Tradycja a współczesność*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2, s. 264 i n.

wzmacniając w tym zakresie pozycję parlamentu. Można więc zauważyć, że dla zagwarantowania sprawnego uchwalenia budżetu państwa wykorzystano rozwiązania zupełnie odmienne niż te przyjęte przez ustrojodawcę dla osiągnięcia tego samego celu w postanowieniach noweli sierpniowej z 1926 r. Jest to jednak zgodne z założeniami przyjętego po 1989 r. modelu rządów parlamentarnych i z przyjętym kierunkiem sukcesywnego ograniczania kompetencji głowy państwa.

Kończąc rozważania, warto postawić pytanie: Czy rozwiązania ustrojowe zakładające ograniczenie kompetencji Prezydenta względem ustawy budżetowej mogą znaleźć zastosowanie także w „zwykłym” procesie legislacyjnym jako usprawnienie procesu stanowienia prawa w ogóle? Poszukując odpowiedzi na to pytanie, należy zauważyć, że w doktrynie były i wciąż są formułowane postulaty osłabienia lub nawet likwidacji prezydenckiego prawa weta⁴³. Zdaje się zatem, że postulaty te mogą być uznane za pewien symptom dążeń do większej unifikacji procedur stanowienia ustaw zwykłych i ustawy budżetowej, która ma być osiągnięta właśnie poprzez dalsze ograniczenie uprawnień Prezydenta RP.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Balicki R., *Relacje między organami władzy wykonawczej – na drodze do systemu kanclerskiego?*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Car S., *Z zagadnień konstytucyjnych Polski*, Warszawa 1924.
- Chojna-Duch E., *Charakter prawny ustawy budżetowej (Uwagi na tle wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 7.
- Dudek A., *Historia polityczna Polski 1989–2015*, Kraków 2016.
- Gebethner S., *W poszukiwaniu kompromisu konstytucyjnego. Dylematy i kontrowersje w procesie stanowienia nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1998.
- Grzybowski K., *Ustrój Polski współczesnej*, Kraków 1948.
- Kępa M., Patyra S., *Znaczenie ustawy budżetowej z perspektywy doktryny prawa finansowego i konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 3,
DOI: <https://doi.org/10.15804/ppk.2012.03.02>.

⁴³ Radykalne propozycje zakładające pozbawienie Prezydenta prawa weta formułowane były już w okresie prac nad obecnie obowiązującą ustawą zasadniczą (zob. S. Gebethner, *W poszukiwaniu kompromisu konstytucyjnego. Dylematy i kontrowersje w procesie stanowienia nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1998, s. 59). Propozycja ta zgłoszona została również w projekcie nowelizacji Konstytucji RP opracowanym w 2006 r. z inicjatywy ówczesnego Rzecznika Praw Obywatelskich. W doktrynie obecny jest też postulat zgłoszony przez R. Balickiego co do zmniejszenia progu głosów wymaganych dla odrzucenia weta do poziomu większości bezwzględnej. Zob. R. Balicki, *Relacje między organami władzy wykonawczej – na drodze do systemu kanclerskiego?*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010, s. 345–346. Z kolei S. Patyra proponuje, aby prezydenckie weto zostało wyłączone z katalogu prerogatyw głowy państwa. Zob. S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji...*, s. 272.

- Kielin Ł., *Budżetowe procedury awaryjne w świetle Konstytucji RP oraz regulacji konstytucyjnych wybranych państw europejskich*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2019, nr 7, DOI: <https://doi.org/10.12775/PBPiS.2019.016>.
- Komarnicki W., *O zmianie Konstytucji polskiej*, [w:] *Wacław Komarnicki o ustroju państwa i konstytucji*, red. S. Kilian, Warszawa 2000.
- Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007.
- Kosikowski C., *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004.
- Kosikowski K., *Odmienności w tworzeniu ustawy budżetowej*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 4.
- Kuca G., *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Warszawa 2018.
- Mojak R., *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Warszawa 1994.
- Muszalski E., *Uwagi o ustawie zmieniającej i uzupełniającej konstytucję*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1926, nr 42.
- Paszczudzi A., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 z uwzględnieniem zmian ustalonych ustawą z dnia 2 sierpnia 1926*, Lwów–Warszawa 1927.
- Patyra S., *Akty o mocy ustawy w polskim porządku konstytucyjnym. Tradycja a współczesność*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2, DOI: <https://doi.org/10.15804/ppk.2014.02.15>.
- Patyra S., *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012.
- Posseltówna I., *Konstytucja Polska z dnia 23 kwietnia 1935 roku wraz z ustawą wyborczą do Sejmu, Senatu oraz ustawą o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej*, Warszawa–Lwów 1935.
- Radziejewicz P., *Komentarz do art. 224 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Sarnecki P., *Dekrety Konstytucji kwietniowej*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. K. Skotnicki, K. Składowski, A. Michałak, Łódź 2016.
- Sarnecki P., *Termin uchwalenia budżetu w związku z prawem Prezydenta RP do rozwiązania Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4.
- Skrzydło W., *Rozwiązanie Sejmu i jego prawne konsekwencje*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2.
- Słomka T., *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2000.
- Włodek T., *Instytucja rozwiązywania parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009.

NETOGRAFIA

- Sobczak K., *Prezydent podpisał ustawę budżetową na 2017 rok*, 13.01.2017, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/prezydent-podpisal-ustawe-budzetowa-na-2017-rok,69005.html> (dostęp: 25.08.2021).

AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267, ze zm.).
- Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. 1926, nr 78, poz. 442).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227).

- Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1947, nr 18, poz. 71, ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989, nr 19, poz. 101).
- Ustawa z dnia 29 maja 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi PRL i innym organom państwowym (Dz.U. 1989, nr 34, poz. 178).
- 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).
- Ustawa z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 1995, nr 5, poz. 25, ze zm.).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 9 listopada 1995 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1995, nr 150, poz. 729).

ORZECZNICTWO

- Orzeczenie TK z dnia 21 listopada 1994 r., K. 6/94, OTK 1994, cz. 2, poz. 39.
- Uchwała TK z dnia 11 kwietnia 1995 r., W 2/95, OTK 1995, cz. 1, poz. 22.
- Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2004 r., K 20/04, LEX nr 520234048.

ABSTRACT

The article describes the participation of the President of the Republic of Poland in the procedure of enacting the budget act. The first part of the article concerns the initial period of functioning of the office of the President in the Polish political system, with particular emphasis on the unique competences in the field of announcing the budget act. The second part of the study discusses the participation of the President in the budgetary procedure in the years 1989–1997. The third and last part relates to the period of validity of the present Polish Constitution of 2 April 1997. The article uses the dogmatic and legal method and the historical method.

Keywords: President of the Republic of Poland; budget act; budgetary procedure; Polish Constitution

ABSTRAKT

W artykule opisano udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procedurze stanowienia ustawy budżetowej. Pierwsza część artykułu dotyczy początkowego okresu funkcjonowania urzędu Prezydenta w polskim porządku ustrojowym, ze szczególnym uwzględnieniem unikalnych kompetencji w zakresie ogłaszania ustawy budżetowej. W drugiej części opracowania omówiono udział Prezydenta w procedurze budżetowej w latach 1989–1997. Trzecia i ostatnia część odnosi się do okresu obowiązywania obecnej Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. W artykule wykorzystana została metoda dogmatyczno-prawna i pomocniczo metoda historyczno-prawna.

Słowa kluczowe: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej; ustawa budżetowa; procedura budżetowa; Konstytucja RP