

### **Cytowanie**

CHICAGO: A. Halasz, Wycofanie projektu ustawy budżetowej jako przykład próżni budżetowej, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024, nr 2, s. 41–54, <https://doi.org/10.15804/ppk.2024.02.03>

APA: Halasz, A. (2024), Wycofanie projektu ustawy budżetowej jako przykład próżni budżetowej, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 2, s. 41–54, <https://doi.org/10.15804/ppk.2024.02.03>

---

### **Artur Halasz**

ORCID ID: 0000-0003-2279-4334

Uniwersytet Wrocławski

E-mail: [artur.halasz@uwr.edu.pl](mailto:artur.halasz@uwr.edu.pl)

## **Wycofanie projektu ustawy budżetowej jako przykład próżni budżetowej**

**Słowa kluczowe:** budżet państwa, ustawa budżetowa, wycofanie projektu ustawy

**Keywords:** state budget, budget act, withdrawal of the draft act

### **Streszczenie**

Przedmiotem niniejszego opracowania jest wycofanie projektu ustawy budżetowej jako przykładu tzw. próżni budżetowej. W Konstytucji RP oraz ustawie o finansach publicznych ustawodawca zabezpiecza finanse publiczne przed powstaniem zjawiska „próżni budżetowej”. Jednak analiza regulacji prawnych zawartych w Konstytucji RP oraz ustawie o finansach publicznych wskazuje, że brak jest procedur awaryjnych w zakresie wycofania projektu ustawy budżetowej przez Radę Ministrów. Wycofanie projektu ustawy budżetowej powoduje zamknięcie procesu ustawodawczego dotyczącego tego projektu, a więc powstaje sytuacja bez jakiegokolwiek podstawy prawnej dla prowadzenia gospodarki finansowej państwa w następnym roku od 1 stycznia kolejnego roku, o ile nie zostanie uchwalona ustawa budżetowa na podstawie nowego projektu ustawy budżetowej. W związku z tym, postuluje się wprowadzenie regulacji prawnych, które zabezpieczyłyby przed powstaniem tzw. próżni budżetowej w momencie wycofania projektu ustawy budżetowej.

## Abstract

### Withdrawal of the Draft Budget Act as an Example of a Budget Void

The publication of the proposal constitutes the withdrawal of the draft budget act as an example of a budget void. In the Constitution of the Republic of Poland and the Public Finance Act, regulating public finances, the subject activities of the “budget void”. Analysis of legal regulations in the Constitution of the Republic of Poland and the Public Finance Act that there is no preliminary procedure for the withdrawal of the draft budget act by the Council of Ministers. Withdrawal of the draft budget bill results in the annihilation of that bill and is then made available without the basic basis for the functioning of the state in the fiscal year from January 1 of the year, unless the budget bill is adopted on the basis of a new draft budget bill. Therefore, he proposes the introduction of legal regulations that prevent a budget change from occurring at the time of withdrawal of the draft budget act.

✱

## I. Uwagi wprowadzające

W doktrynie prawa finansowego wskazuje się na głęboką konstytucjonalizację ustroju finansowego państwa<sup>1</sup>. W konsekwencji twierdzi się, że budżet państwa jest wartością konstytucyjnie chronioną<sup>2</sup>. Sam fakt, że ustrojodawca poświęca w Konstytucji RP<sup>3</sup> cały rozdział tematyce związanej z finansami publicznymi, czego najważniejszą częścią są regulacje dotyczące budżetu państwa, wskazuje na istotny charakter prawa finansowego dla systemu prawa.

Ustrojodawca w art. 219 Konstytucji RP jednoznacznie nazywa akt normatywny, w którym wyrażony jest budżet państwa – ustawa budżetowa.

---

<sup>1</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Znaczenie naturalnoprawnych źródeł legitymizacji prawa finansowego* [w:] Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70. Rocznice urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego, red. S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz, Lublin 2003, s. 61–63.

<sup>2</sup> W. Łączkowski, *Czy budżet państwa jest wartością konstytucyjną podlegającą ochronie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 283–284.

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483 ze zm.); dalej jako: Konstytucja RP.

Kwestia ta jest istotna, bowiem ustrojodawca wprost wskazuje, że aktowi planistycznemu jakim jest budżet nadał obligatoryjną rangę i formę ustawową. Zgodnie z Konstytucją RP ustawa budżetowa jest aktem normatywnym o charakterze powtarzalnym – stałym oraz corocznym<sup>4</sup>. W związku z tym, w każdym roku materializuje się obowiązek zaprojektowania oraz uchwalenia budżetu na kolejny rok budżetowy. Zasady i tryb opracowania projektu budżetu państwa, stopień jego szczegółowości oraz wymagania, którym powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej zostały określone w ustawie o finansach publicznych<sup>5</sup>.

W poszczególnych etapach procesu projektowania i uchwalania budżetu uczestniczą – działając na zasadzie przemienności uprawnień – organy władzy ustawodawczej oraz organy władzy wykonawczej. Jednak inicjatorem rozpoczęcia tego etapu procedury budżetowej jest Rada Ministrów. Zgodnie bowiem z art. 146 ust. 4 pkt 5 Konstytucji RP, a w szczególności art. 221 Konstytucji RP ustrojodawca przyznaje wyłączne prawo inicjatywny ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej, a wcześniej wyłączną kompetencję do uchwalenia projektu budżetu państwa Radzie Ministrów.

Na potrzeby niniejszego opracowania obszar badawczy zostanie zawężony do etapu uchwalania ustawy budżetowej, jednak wyłącznie w ramach prac Sejmu. Zgodnie z art. 221 Konstytucji RP w zakresie ustawy budżetowej wyłączną inicjatywę ma Rada Ministrów, która przedkłada Sejmowi najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego projekt ustawy budżetowej na rok następny. W wyjątkowych przypadkach możliwe jest późniejsze przedłożenie projektu<sup>6</sup>. Podobna regulacja dotycząca terminu znajduje się w art. 141 u.f.p., choć tutaj ustawodawca posługuje się dziennym terminem (30 września) na przedstawienie Sejmowi przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej wraz z uzasadnieniem.

Tryb prac Sejmu nad projektem ustawy budżetowej określa wprost Regulamin Sejmu<sup>7</sup>. W szczególności istotne jest brzmienie art. 37 ust. 2 Regulami-

---

<sup>4</sup> Zob. art. 219 ust. 3 i 4 oraz art. 222 Konstytucji RP.

<sup>5</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1270 ze zm.); dalej jako: u.f.p.

<sup>6</sup> Art. 222 Konstytucji RP.

<sup>7</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu (t.j. M.P. 2009 Nr 5 poz. 47 ze zm.); dalej jako: Regulamin Sejmu.

nu Sejmu, zgodnie z którym pierwsze czytanie dotyczące ustawy budżetowej odbywa się na posiedzeniu Sejmu – w związku z tym nie ma możliwości przeprowadzenia pierwszego czytania na posiedzeniu komisji. Regulacja ta koresponduje z art. 119 Konstytucji RP, gdzie został opisany proces ustawodawczy na etapie sejmowym.

Celem niniejszego opracowania jest zbadanie mechanizmów zabezpieczających finanse publiczne przed zjawiskiem próżni budżetowej, w kontekście wycofania projektu ustawy budżetowej przez Radę Ministrów i jednoczesnym brakiem uchwalenia ustawy budżetowej po 1 stycznia kolejnego roku budżetowego. Na podstawie analizy warstwy normatywnej, w szczególności Konstytucji RP oraz ustawy o finansach publicznych będzie można stwierdzić, że wycofanie projektu ustawy budżetowej jest przejawem zjawiska próżni budżetowej, która stanowi zagrożenie dla funkcjonowania państwa. W pierwszej kolejności analizie zostanie poddane pojęcie próżni budżetowej oraz prawnych mechanizmów, które przeciwdziałają takiemu zjawiskowi. Następnie zbadana zostanie sytuacja wycofania projektu ustawy budżetowej przez Radę Ministrów, które może przerodzić się w próżnię budżetową.

## **II. Próżnia budżetowa i jej normatywne przeciwdziałanie w polskim systemie prawa**

W literaturze przedmiotu stwierdza się, że „państwo nie może istnieć bez budżetu”<sup>8</sup>. Stwierdzenie to, jak słusznie podkreśla się w doktrynie prawa finansowego, wynika z charakteru organizacyjnego budżetu<sup>9</sup>. Budżet państwa stanowi podstawę prowadzenia gospodarki finansowej państwa<sup>10</sup>. Dlatego z punktu bezpieczeństwa finansów publicznych państwa<sup>11</sup> niepożądanym zja-

<sup>8</sup> M. Zubik, *Uwagi ustrojowe na tle projektu ustawy budżetowej na rok 2002*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 2, s. 20.

<sup>9</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 5, s. 15.

<sup>10</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do art. 219 [Budżet państwa]* [w:] *Konstytucja RP. Komentarz do art. 87–243*, t. II, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis/el.

<sup>11</sup> Zgodnie z art. 3 u.f.p. finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem, w szczególności: 1) gromadzenie dochodów i przychodów publicznych; 2) wydatkowanie środków publicznych; 3) finansowanie

wiskiem jest brak budżetu na dany rok budżetowy. W literaturze przedmiotu sytuacja braku budżetu na dany rok budżetowy określana jest zjawiskiem „próżni budżetowej”<sup>12</sup>. Ze względu na to zagrożenie, ustawodawca w Konstytucji RP, jak i ustawie o finansach publicznych uregulował procedury awaryjne w przypadku wystąpienia sytuacji braku uchwalenia ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy, przy jednoczesnym rozpoczęciu nowego roku.

W pierwszej kolejności należy wskazać na brzmienie art. 219 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym, jeżeli ustawa budżetowa albo ustawa o prowizorium budżetowym nie weszły w życie w dniu rozpoczęcia roku budżetowego, Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu ustawy. Podobnie uregulowane jest to w art. 145 ust. 1 u.f.p., gdzie w przypadku, gdy ustawa budżetowa albo ustawa o prowizorium budżetowym nie zostaną ogłoszone przed dniem 1 stycznia, to do czasu ogłoszenia odpowiedniej ustawy podstawą gospodarki finansowej jest przedstawiony Sejmowi właściwy projekt ustawy, o którym mowa w art. 141 lub w art. 144 u.f.p. oraz obowiązują stawki należności budżetowych i składki na państwowe fundusze celowe w wysokości ustalonej dla roku poprzedzającego rok budżetowy. W związku z tym, w przypadku braku uchwalenia ustawy budżetowej (oraz ustawy o prowizorium budżetowym) podstawą prowadzenia gospodarki finansowej państwa jest projekt ustawy budżetowej (o prowizorium budżetowym). Jest to o tyle interesujące, że ustawodawca w tej sytuacji zrezygnował z zasady legalizmu (praworządności) wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP na poczet zabezpieczenia funkcjonowania państwa w postaci prowadzenia gospodarki finansowej państwa na podstawie projektu ustawy budżetowej, czyli dokumentu niebędącego aktem normatywny – źródłem powszechnie obowiązującego prawa. Taki sposób regulacji jednoznacznie wskazuje na próbę maksymalizacji ochrony finansów publicznych państwa ze strony ustawodawcy.

Kolejną procedurą awaryjną jest uchwalenie ustawy o prowizorium budżetowym. Akt ten stanowi alternatywę, choć krótkoterminową, dla ustawy bu-

---

potrzeb pożyczkowych budżetu państwa; 4) zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne; 5) zarządzanie środkami publicznymi; 6) zarządzanie długiem publicznym; 7) rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej.

<sup>12</sup> Ł. Kielin, *Budżetowe procedury awaryjne w świetle Konstytucji RP oraz regulacji konstytucyjnych wybranych państw europejskich*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2019, nr 2 (7), s. 130.

dżetowej. Zgodnie z art. 219 ust. 3 Konstytucji RP w wyjątkowych przypadkach dochody i wydatki państwa w okresie krótszym niż rok może określać ustawa o prowizorium budżetowym. Natomiast w art. 144 ust. 3 u.f.p. ustawodawca doprecyzowuje, że w przypadku przedstawienia Sejmowi projektu ustawy o prowizorium budżetowym, Rada Ministrów przedstawia Sejmowi projekt ustawy budżetowej nie później niż na 3 miesiące przed zakończeniem okresu obowiązywania ustawy o prowizorium budżetowym. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że ustawodawca nie zakreśla ram czasowych obowiązywania prowizorium budżetowego, choć wydaje się, że musi być on krótszy niż rok budżetowy<sup>13</sup>.

Wspólnym mianownikiem dla opisanych wyżej procedur awaryjnych, jest wypełnianie konkretnych obowiązków przez Radę Ministrów. Procedury awaryjne jednoznacznie wskazują, że ustawodawca zakłada – każdorazowo – przedstawienie Sejmowi przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej albo projektu ustawy o prowizorium budżetowym. Natomiast brak jest procedury w sytuacji nieprzedstawienia przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej, czy też projektu ustawy o prowizorium budżetowym albo przedstawieniu tego rodzaju projektu Sejmowi a następnie wycofanie tego projektu spod obrad tej izby parlamentu. Warty podkreślenia jest, że nie ma również procedury awaryjnej w przypadku, gdy Minister Finansów nie przedstawi Radzie Ministrów założenia projektu budżetu państwa na rok następny (art. 138 u.f.p.) – jednak ze względu na obszar badawczy tego opracowania sytuacja ta nie zostanie przeanalizowana. W związku z tym, ustawodawca nie dostrzega zarówno sytuacji niewypełnienia konstytucyjnych i ustawowych obowiązków przez Radę Ministrów, czy też skorzystanie przez Radę Ministrów z uprawnienia, jakie przysługuje jej na mocy Konstytucji RP oraz Regulaminu Sejmu, czyli wycofania projektu ustawy budżetowej.

### **III. Zagrożenie związane z wycofaniem projektu ustawy budżetowej**

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że „ostateczny kres podstawy prawnej do prowadzenia gospodarki finansowej państwa w postaci rządowego

---

<sup>13</sup> *Ibidem.*

projektu ustawy budżetowej przedłożonego Sejmowi przynosi wejście w życie ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym (a w sytuacji szczególnej – upływ całego bądź części roku budżetowego, którego dotyczy projekt)<sup>14</sup>. Wydaje się, że dostrzec można jeszcze jedną sytuację, w której brak jest podstawy prawnej do prowadzenia, w kolejnym roku budżetowym, gospodarki finansowej państwa w momencie braku uchwalenia ustawy budżetowej ze względu na wycofanie projektu ustawy budżetowej na kolejny rok przez Radę Ministrów.

Ustawodawca w art. 145 ust. 1 u.f.p. wskazuje, że w przypadku, gdy ustawa budżetowa nie zostanie ogłoszona przed dniem 1 stycznia, to do czasu ogłoszenia tej ustawy podstawą gospodarki jest przedstawiony Sejmowi odpowiedni projekt ustawy budżetowej. Zgodnie z art. 119 ust. 4 Konstytucji RP Wnioskodawca może wycofać projekt ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia drugiego czytania projektu. Podobne uregulowanie znajduje się w art. 36 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w którym wnioskodawca do czasu zakończenia drugiego czytania może wycofać wniesiony przez siebie projekt. W związku z tym, Rada Ministrów jako wnioskodawca – podmiot inicjujący – może do czasu zakończenia drugiego czytania wycofać projekt ustawy budżetowej na kolejny rok. Rada Ministrów w ten sposób skutecznie blokuje uchwalenie budżetu, który teoretycznie jest przez nią uznany za szkodliwy lub niemożliwy do wykonania<sup>15</sup>. Przykładowo uprawnienie to może zostać wykorzystane w sytuacji zmiany rządu z powodu upływu kadencji Sejmu lub jej skrócenia<sup>16</sup>. Wycofanie projektu ustawy budżetowej niesie za sobą konkretne problemy.

<sup>14</sup> M. Zubik, *op.cit.*, s. 29.

<sup>15</sup> E. Malinowska-Misiąg, *Komentarz do art. 145 [Nieuchwalenie ustawy budżetowej w terminie]* [w:] *Ustawa o finansach publicznych*. Komentarz, red. W. Misiąg, A. Nowak-Far, Warszawa 2015, s. 512.

<sup>16</sup> W. Miemieć, K. Sawicka, *Komentarz do art. 221 [Inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej]* [w:] *Konstytucja RP. Komentarz art. 87–234...* Choć należy wskazać, że w literaturze przedmiotu również wskazuje się, że trudno dopuścić możliwość wycofania projektu ustawy budżetowej przez nowo powołany rząd, gdy projekt ten został złożony przez poprzednią Radę Ministrów – R. Mastalski, *W sprawie zakresu obowiązywania zasady dyskontynuacji w odniesieniu do procedury uchwalania ustawy budżetowej – opinie sporządzone przez członków Rady Legislacyjnej dla Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3 (74), s. 96.

Po pierwsze, czy mimo wycofania projektu ustawy budżetowej zrealizowany został obowiązek przedłożenia Sejmowi w terminie 3 miesięcy przed rozpoczęciem roku budżetowego projektu ustawy budżetowej na rok następny. Wykładnia literalna przepisu art. 222 Konstytucji RP nie wskazuje, aby wycofanie uprzednio złożonego projektu ustawy budżetowej naruszałoby obowiązek przedłożenia przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej w terminie 3 miesięcy przed rozpoczęciem roku. Gdyby wolą ustrojodawcy było odnowienie tego obowiązku w sytuacji wycofania projektu ustawy budżetowej, to dookreśliłby to wskazując na niezachowanie tego terminu w przypadku wycofania projektu ustawy. Warto dodać, że w art. 141 u.f.p. ustawodawca również wskazuje jedynie na koniczność przedłożenia projektu ustawy budżetowej wraz z uzasadnieniem Sejmowi do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy. Jednak należy zwrócić uwagę na drugie zdanie art. 222 Konstytucji RP zgodnie, z którym w wyjątkowych przypadkach możliwe jest późniejsze przedłożenie projektu. Ustrojodawca nie wskazuje jakichkolwiek sytuacji, które uznaje za „wyjątkowe przypadki” o których mowa w art. 222 Konstytucji RP<sup>17</sup>. Tym samym zasadnym wydaje się przyjęcie, że wycofanie projektu ustawy budżetowej można utożsamiać z wyjątkowym przypadkiem, kiedy można projekt ustawy budżetowej przedłożyć w innym terminie, choć samo wycofanie projektu jakiegokolwiek ustawy jest mechanizmem przewidzianym przez system prawa jednak w kontekście projektu ustawy budżetowej nie może to być sytuacja standardowa<sup>18</sup>. W innym przypadku *de facto* złożenie a następnie wycofanie projektu ustawy budżetowej powodowałoby, że w przypadku braku ponownego przedłożenia projektu tej ustawy,

---

<sup>17</sup> W doktrynie prawa wskazuje się, że przykładem „wyjątkowych przypadków” jest upływ kadencji Sejmu, bowiem są to wydarzenia typowe dla demokratycznego państwa prawa – por. W. Miemiec, *Skrócenie kadencji sejmu w świetle art. 225 Konstytucji RP [w:] Ewolucja państwowości w Brazylii, Polsce i Eurazji*, red. M.A. Maliska, K. Complak, Wrocław 2015, s. 113 oraz S. Wronkowska, *W sprawie zakresu obowiązywania zasady dyskontynuacji w odniesieniu do procedury uchwalania ustawy budżetowej – opinie sporządzone dla Prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3 (74), s. 114.

<sup>18</sup> W literaturze przedmiotu wskazuje się na przykład wycofania projektu ustawy budżetowej przez Radę Ministrów, którą kierował Leszek Miller – C. Kosikowski, *W sprawie zakresu obowiązywania zasady dyskontynuacji w odniesieniu do procedury uchwalania ustawy budżetowej – opinie sporządzone przez członków Rady Legislacyjnej dla Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3 (74), s. 91.



Rada Ministrów nie mogłaby ponieść jakichkolwiek konsekwencji prawnych, w tym naruszenia Konstytucji RP, bowiem zrealizowałaby swoje obowiązki. W związku z tym, wycofanie projektu ustawy budżetowej wywołuje odnowienie obowiązku przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że Rada Ministrów wycofując uprzedni projekt ustawy budżetowej musi jednocześnie przedłożyć albo nowy projekt ustawy budżetowej, albo projekt ustawy o prowizorium budżetowym<sup>19</sup>. Niewypełnienie tego obowiązku przez Radę Ministrów skutkuje naruszeniem art. 222 oraz 219 Konstytucji RP. Ważne, że nowy projekt ustawy budżetowej musi przejść cały cykl legislacyjny, ponadto musi być ponownie poddany konsultacji w Komisji Trójstronnej<sup>20</sup>.

Po drugie, kolejną konsekwencją jest wpływ wycofania projektu ustawy budżetowej i złożenia nowego projektu tej ustawy na termin wskazany w art. 225 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 225 Konstytucji RP, jeżeli w ciągu 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie zostanie ona przedstawiona Prezydentowi Rzeczypospolitej do podpisu, Prezydent Rzeczypospolitej może w ciągu 14 dni zarządzić skrócenie kadencji Sejmu. W związku z tym, czy wycofanie projektu ustawy budżetowej a następnie przedłożenie kolejnego projektu tej ustawy w innym terminie powoduje, że termin 4 miesięcy na przedstawienie Prezydentowi Rzeczypospolitej ustawy budżetowej do podpisu rozpoczyna swój bieg na nowo, czy też jest liczony od przedłożenia Sejmowi pierwszej wersji projektu ustawy budżetowej? W doktrynie prawa wskazuje się, że w przypadku wystąpienia zjawiska dyskontynuacji prac nad projektem ustawy budżetowej termin wskazany w art. 225 Konstytucji RP rozpoczyna swój bieg od przedłożenia kolejnego projektu ustawy budżetowej<sup>21</sup>. W związku z tym, należy przyjąć, że w przy-

---

<sup>19</sup> S. Gebether, *W sprawie zakresu obowiązywania zasady dyskontynuacji w odniesieniu do procedury uchwalania ustawy budżetowej – opinie sporządzone przez członków Rady Legislacyjnej dla Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3 (74), s. 87.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 87.

<sup>21</sup> C. Kosikowski *W sprawie zakresu obowiązywania zasady dyskontynuacji w odniesieniu do procedury uchwalania ustawy budżetowej – opinie sporządzone przez członków Rady...*, s. 103. Jednak w przypadku, gdy uznać, że zasada dyskontynuacji nie ma zastosowania do projektu ustawy budżetowej to termin 4-miesięczny wskazany w art. 225 Konstytucji RP mimo upływu kadencji Sejmu biegnie od dnia złożenia przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej – zob. S. Wronkowska, *W sprawie zakresu obowiązywania...*, s. 100.

padku wycofania projektu ustawy budżetowej przez Radę Ministrów, a następnie przedłożenia kolejnego projektu ustawy budżetowej termin z art. 225 Konstytucji RP należy liczyć od dnia przedłożenia kolejnego projektu ustawy budżetowej<sup>22</sup>. Analogicznie w literaturze przedmiotu wskazuje się liczenie czteromiesięcznego terminu w przypadku nowego projektu ustawy budżetowej złożonego w Sejmie ze względu na zasadę dyskontynuacji prac Sejmu nad projektem ustawy budżetowej, której procedowanie nie zostało ukończono przed końcem kadencji Sejmu<sup>23</sup>.

Po trzecie, powyższe analizy dotyczyły sytuacji wycofania projektu ustawy budżetowej (czy też ustawy o prowizorium budżetowym) a następnie przedłożenia kolejnego projektu tej ustawy Sejmowi. Jednak problematyczne może okazać się wycofanie projektu ustawy budżetowej a następnie nie przedstawienie przed rozpoczęciem roku budżetowego, kolejnego projektu ustawy budżetowej (czy też ustawy o prowizorium budżetowym). Mimo, że w literaturze przedmiotu wskazuje się, że konstytucyjnym obowiązkiem Rady Ministrów jest zapewnienie podstawy prawnej do prowadzenia gospodarki finansowej państwa na kolejny rok<sup>24</sup>.

Ponadto istotne jest, że polski system prawa finansów publicznych nie przewiduje prorogacji ustawy budżetowej<sup>25</sup>. W związku z tym, doniosłości nabiera obowiązek przedłożenia projektu ustawy budżetowej przez Radę Ministrów wraz z wycofaniem projektu ustawy budżetowej. W doktrynie prawa finansowego wskazuje się, że w przypadku, gdy Sejm odrzuci projekt ustawy budżetowej to nadal ten projekt będzie stanowić podstawę do prowadzenia gospodarki finansowej państwa w kolejnym roku w przypadku nieuchwalenia ustawy budżetowej przed rozpoczęciem kolejnego roku budżetowego<sup>26</sup>. Wskazuje się również, że projekt ustawy budżetowej stanowi podstawę do prowadzenia gospodarki finansowej państwa i jest to niezależne od tego czy postępowanie ustawodawcze zostało zakończone ze względu na zasadę dyskontynuacji<sup>27</sup>, czy

<sup>22</sup> Por. W. Miemiec, K. Sawicka, *Komentarz do art. 225. [Skrócenie kadencji Sejmu w razie braku uchwalonego budżetu]* [w:] *Konstytucja RP. Komentarz art. 87–234...*

<sup>23</sup> M. Zubik, *op.cit.*, s. 30.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 23.

<sup>25</sup> O prorogacji ustawy budżetowej zob. szerz. Ł. Kielin, *op.cit.*, s. 119 i n.

<sup>26</sup> E. Malinowska-Misiąg, *op.cit.*, s. 514.

<sup>27</sup> W literaturze prawa nie ma jednolitego przekonania co do obowiązywania zasady dyskontynuacji w przypadku projektu ustawy budżetowej – por. W. Miemiec, *op.cit.*, s. 113;

odrzuć projektu ustawy budżetowej przez Sejm. Wydaje się jednak, że te uwagi nie dotyczą wycofania projektu ustawy budżetowej, gdyż wolą podmiotu, który jako jedyny ma inicjatywę ustawodawczą w tym zakresie, jest zamknięcie procesu ustawodawczego dotyczącego tego projektu. Dlatego też w momencie wycofania i nieprzedłożenia projektu ustawy budżetowej brak jest jakichkolwiek podstaw do prowadzenia gospodarki finansowej państwa po 1 stycznia kolejnego roku.

#### **IV. Wnioski**

Wycofanie projektu ustawy budżetowej (czy też ustawy o prowizorium budżetowym) jest uprawnieniem Rady Ministrów, jednak skorzystanie z niego wymaga roztropności. Jak zostało wskazane wycofanie projektu ustawy budżetowej przez Radę Ministrów może wywołać sytuację próżni budżetowej. W związku z tym, Rada Ministrów każdorazowo wycofując projekt ustawy budżetowej musi jednocześnie przedkładać do Sejmu projekt nowej ustawy budżetowej.

Konstytucja RP oraz ustawa o finansach publicznych nie przewiduje okoliczności, kiedy Rada Ministrów wycofując projekt ustawy budżetowej nie przedstawia nowego projektu tej ustawy (bądź ustawy o prowizorium budżetowym). Jest to o tyle zastanawiające, bowiem ustrojodawca (jak również ustawodawca) przewidział, iż w przypadku braku uchwalenia ustawy budżetowej po 1 stycznia kolejnego roku budżetowego podstawą gospodarki finansowej jest złożony projekt ustawy budżetowej. Ustawodawca tym samym robi wyjątek od przewidzianej w art. 7 Konstytucji RP zasady legalizmu, ponieważ wskazuje, że dokument – projekt ustawy budżetowej (bądź projekt ustawy o prowizorium budżetowym) – niebędący źródłem prawa powszechnie obowiązującego stanowi podstawę gospodarki finansowej państwa, a tym samym jest on realizowany przez odpowiednie organy władzy publicznej. Mimo to, brak jest regulacji, gdy po pierwsze, Rada Ministrów nie przedkłada projektu ustawy budżetowej, czy też po drugie, Rada Mini-

---

W. Sokolewicz, *W sprawie zakresu obowiązywania zasady dyskontynuacji w odniesieniu do procedury uchwalania ustawy budżetowej – opinie sporządzone dla Prezydenta RP, „Przegląd Sejmowy”* 2006, nr 3 (74), s. 111 oraz M. Zubik, *op.cit.*, s. 26–29.

strów wycofuje projektu ustawy budżetowej i nie przedstawia nowego projektu ustawy budżetowej.

Jedynym rozwiązaniem jakie można zaproponować to prorogacja budżetowa, czyli w przypadku braku przedłożenia projektu ustawy budżetowej na rok następny podstawą gospodarki finansowej państwa stanowi budżet obowiązujący w poprzednim roku – automatyczne przedłużenie jego obowiązywania. Takie rozwiązanie jest przyjęte w Bułgarii, Czechach, Estonii, Hiszpanii, Holandii, Portugalii, Rumunii, Słowacji, Słowenii, Litwie oraz na Łotwie i Węgrach<sup>28</sup>. W sytuacji wycofania projektu ustawy budżetowej i braku jednoczesnego przedłożenia nowego projektu po 1 stycznia nowego roku budżetowego dalej obowiązywałby budżet z poprzedniego roku. Rozwiązanie to nie byłoby pozbawione konieczności zmian licznych regulacji prawnych, choćby dotyczących wygasania wydatków publicznych, czy też innych regulacji dotyczących wykonywania ustawy budżetowej, ale stanowiłoby zabezpieczenie finansów państwa przed wystąpieniem sytuacji próżni budżetowej. Innym sposobem zabezpieczenia przed powstaniem próżni budżetowej w rozważanej sytuacji może być tzw. procedura zastępcza, na wzór rozwiązań przyjętych w systemie prawnym Austrii, w której parlament mógłby inicjować proces ustawodawczy w zakresie ustawy budżetowej w momencie braku działań ze strony Rady Ministrów. Jednak w literaturze przedmiotu wskazuje się, że rozwiązanie to „byłoby wysoce problematyczne”, w szczególności zwraca się uwagę na brak możliwości przygotowania przez parlament ustawy budżetowej w krótkim czasie, czyli po 30 września<sup>29</sup>.

## Literatura

- Dębowska-Romanowska T., *Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 5.
- Dębowska-Romanowska T., *Znaczenie naturalnoprawnych źródeł legitymizacji prawa finansowego* [w:] *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70. Rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz, Lublin 2003.

<sup>28</sup> Ł. Kielin, *op.cit.*, s. 119 za G. Kuca, *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Warszawa 2018, s. 281.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 132.

- Dębowska-Romanowska T., *Komentarz do art. 219 [Budżet państwa]* [w:] *Konstytucja RP. Komentarz art. 87–234*, T. II, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Gebethner S., *W sprawie zakresu obowiązywania zasady dyskontynuacji w odniesieniu do procedury uchwalania ustawy budżetowej – opinie sporządzone przez członków Rady Legislacyjnej dla Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3 (74).
- Kielin Ł., *Budżetowe procedury awaryjne w świetle Konstytucji RP oraz regulacji konstytucyjnych wybranych państw europejskich*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2019, nr 2 (7).
- Kosikowski C., *W sprawie zakresu obowiązywania zasady dyskontynuacji w odniesieniu do procedury uchwalania ustawy budżetowej – opinie sporządzone przez członków Rady Legislacyjnej dla Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3 (74).
- Kuca G., *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Warszawa 2018.
- Łączkowski W., *Czy budżet państwa jest wartością konstytucyjną podlegającą ochronie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999.
- Malinowska-Misiąg E., *Komentarz do art. 145. [Nieuchwalenie ustawy budżetowej w terminie]* [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, A. Nowak-Far, Warszawa 2015.
- Mastalski R., *W sprawie zakresu obowiązywania zasady dyskontynuacji w odniesieniu do procedury uchwalania ustawy budżetowej – opinie sporządzone przez członków Rady Legislacyjnej dla Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3 (74).
- Miemiec W., *Skrócenie kadencji Sejmu w świetle art. 225 Konstytucji RP* [w:] *Ewolucja państwowości w Brazylii, Polsce i Eurazji*, red. M.A. Maliska, K. Complak, Wrocław 2015.
- Miemiec W., Sawicka K., *Komentarz do art. 221 [Inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej]* [w:] *Konstytucja RP. Komentarz art. 87–234*, T II, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Miemiec W., Sawicka K., *Komentarz do art. 225 [Skrócenie kadencji Sejmu w razie braku uchwalonego budżetu]* [w:] *Konstytucja RP. Komentarz art. 87–234*, T II, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Sokolewicz W., *W sprawie zakresu obowiązywania zasady dyskontynuacji w odniesieniu do procedury uchwalania ustawy budżetowej – opinie sporządzone dla Prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3 (74).
- Wronkowska S., *W sprawie zakresu obowiązywania zasady dyskontynuacji w odniesieniu do procedury uchwalania ustawy budżetowej – opinie sporządzone przez członków Rady Legislacyjnej dla Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3 (74).

Wronkowska S., *W sprawie zakresu obowiązywania zasady dyskontynuacji w odniesieniu do procedury uchwalania ustawy budżetowej – opinie sporządzone dla Prezydenta RP*, „Przeгляд Sejmowy” 2006, nr 3 (74).

Zubik M., *Uwagi ustrojowe na tle projektu ustawy budżetowej na rok 2002*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 2.