

ARTUR HALASZ
ORCID: 0000-0003-2279-4334
Uniwersytet Wrocławski
artur.halasz@uwr.edu.pl

Procedury awaryjne przewidziane w Konstytucji kwietniowej z 1935 roku w sytuacji nieuchwalenia budżetu państwa

Słowa kluczowe: budżet, procedura budżetowa, ustawa budżetowa, konstytucja, prorogacja

EMERGENCY PROCEDURES PROVIDED
FOR IN THE APRIL CONSTITUTION OF 1935
IN THE CASE OF FAILURE TO ADOPT THE STATE BUDGET

Abstract

The subject of this article is the analysis of emergency procedures in case of failure to adopt the state budget, as regulated in the Polish April Constitution of 1935. However, the aim of this study is to indicate that the legislator in the April Constitution secured the Polish state against the phenomenon of a budget vacuum — that is, the lack of adoption of the budget and, consequently, the lack of grounds for managing the state's financial economy. This thesis is confirmed based on the dogmatic-legal and historical-legal methods. Firstly, the budgetary procedure is analyzed. Secondly, the procedure of prorogation of the budget act is analyzed. The study will also compare the solutions adopted in the April Constitution and the currently applicable Constitution of the Republic of Poland of 1997.

Keywords: budget, budget procedure, budget act, constitution, prorogation

Wprowadzenie

Lata 1935–1939 stanowią ważny punkt w historii II Rzeczypospolitej Polskiej, bowiem wszelkie sprawy zostały podporządkowane zagadnieniom przygotowania państwa na wypadek zagrożenia wojennego¹. Ten trudny czas miał również wpływ na prace nad uchwaloną w nocy z 23 na 24 marca 1935 roku nową konstytucją, która została podpisana przez marszałka Józefa Piłsudskiego oraz opublikowana w Dzienniku Ustaw z datą 23 kwietnia 1935 roku². W literaturze przedmiotu wskazuje się, że Konstytucja kwietniowa stanowiła *de facto* podsumowanie pewnego procesu ewolucyjnego państwowości polskiej zapoczątkowanego wydarzeniami z roku 1926³, czyli tak zwanych „wydarzeń majowych”⁴. Była pewnego rodzaju oryginalnym rozwiązaniem prawnopolitycznym odpowiadającym zmianom cywilizacyjno-kulturowym tamtej epoki⁵; w szczególności stanowiła refleks kształtujących się już od lat dwudziestych XX wieku europejskich tendencji autorytarnych⁶.

Projekt Konstytucji kwietniowej został przedłożony do prac sejmowych przez wicemarszałka Sejmu II Kadencji Stanisława Cara. Głównym powodem uchwalenia nowej ustawy zasadniczej, według projektodawcy, była potrzeba wytworzenia silnej władzy wykonawczej nad władzą ustawodawczą⁷. Pogląd ten świadczy o zmianach w postrzeganiu instytucji państwowych na rzecz stworzenia silnego państwa zarządzanego przez władzę wykonawczą, czyli rządów autorytarnych. W związku z tym Konstytucja kwietniowa wprowadziła istotne zmiany w ustroju państwa⁸.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że Konstytucja kwietniowa opierała się na dwóch cechach autorytaryzmu: „zasadzie limitowania autonomii

¹ P.A. Tusiński, *Ustawodawstwo polskie w latach 1935–1939 wobec zagrożenia wojennego*, „Niepodległość i Pamięć” 2009, nr 30, s. 7.

² Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku, Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227 (dalej: Konstytucja kwietniowa).

³ P. Bała, „*Na Nim spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa*”. *Ustawa konstytucyjna RP z 1935 roku w perspektywie decyzyjnej*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 34, 2012, nr 3, s. 49.

⁴ M. Kornat, *Europa międzywojenna wobec rządów Józefa Piłsudskiego. Interpretacje „samoograniczającej się dyktatury” (1926–1935)*, „Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi” 32, 2010, s. 308 n.

⁵ Por. A. Ławniczak, *Krótką historia polskiego sformalizowanego konstytucjonalizmu*, „Wrocławsko-Lwowski Zeszyty Prawnicze” 2016, nr 7, s. 29.

⁶ Por. M. Zieliński, *Obowiązki konstytucyjne a ustrój państwa*, [w:] *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszkowski*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2014, s. 405.

⁷ Por. Ł. Bojko, *Kwestie prawno-ustrojowe w pracach nad konstytucją kwietniową z 1935 roku*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 40, 2018, nr 2, s. 127.

⁸ G. Rydlewski, *Rządy i rządzenie w Polsce 1918–2018. Ciągłość i zmiany*, Warszawa 2018, s. 112.

społeczeństwa i konserwatywnym stylu myślenia o aksjologii, opierającym się na przekonaniu o powinnościach jednostki wobec wspólnoty i jej odpowiedzialności moralnej za losy państwa”⁹. Ponadto, Konstytucja kwietniowa odrzuciła dwa filary liberalizmu demokratycznego, czyli zasadę suwerenności ludu oraz trójpodział władzy¹⁰. Jednoznacznie wzrósł prymat władzy wykonawczej nad ustawodawczą, a prezydent RP uzyskał dominującą pozycję w systemie organów władzy¹¹.

Obszar badawczy niniejszego opracowania został poświęcony kwestiom związanym z podstawą gospodarki finansowej państwa, czyli budżetem w kontekście regulacji Konstytucji kwietniowej. Precyzyjniej analizie poddano konstytucyjne regulacje na wypadek braku uchwalenia ustawy budżetowej na kolejny rok, czyli tak zwane procedury awaryjne.

Prawo budżetowe, czyli zajmujące się kwestią gospodarki finansowej państwa, znalazło się w orbicie zainteresowań osób opracowujących projekt nowej ustawy zasadniczej w 1935 roku. Powodem tego były niedoskonałości poprzednio obowiązującej Konstytucji marcowej z 1921 roku¹², która nie zawierała konkretnych zabezpieczeń przed brakiem uchwalenia ustawy budżetowej na kolejny rok. W związku z tym w latach 1922–1923 albo ustawa budżetowa nie była uchwalana, albo gospodarka finansowa państwa była prowadzona w oparciu o prowizoria budżetowe¹³. W tych latach — dużej inflacji — gospodarka finansowa państwa nie była praktycznie opierana o budżety uchwalane przez sejm¹⁴, co istotne — rząd przedstawiał projekty ustaw budżetowych, jednak nie przechodziły one do końca procedury legislacyjnej¹⁵. Sytuacja braku uchwalania budżetu była niezgodna z obowiązującą ówczesnie konstytucją¹⁶, w związku z czym od roku 1923 Sejm zaczął uchwalać prowizoria budżetowe na okres kwartału, natomiast całoroczny budżet — w 1924 roku¹⁷. Prowizoria budżetowe pojawiły się jeszcze w 1926 roku oraz w pierwszym kwartale kolejnego¹⁸, zaś dopiero w 1926 roku dokonano nowelizacji Konstytucji marcowej, gdzie wprowadzono obowiązek uchwalania corocznie ustawy budżetowej¹⁹. Kolejne lata budżetowe przyniosły różne wy-

⁹ Ł. Bojko, *Kwestie prawno-ustrojowe...*, s. 141–142.

¹⁰ *Ibidem*, s. 142.

¹¹ G. Rydlewski, *Rządy i rządzenie w Polsce 1918–2018*, s. 113.

¹² Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku — Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267 (dalej: Konstytucja marcowa).

¹³ P. Grata, *Źródła prawa budżetowego w Polsce w latach 1918–1939*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW” 5, 2014, s. 20.

¹⁴ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 569.

¹⁵ K. Ostrowski, *Rozdział V. Finanse i prawo finansowe*, [w:] *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, red. F. Ryszki, Warszawa 1962, s. 276.

¹⁶ Zgodnie z art. 4 Konstytucji z dnia 17 marca 1921 roku, Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267; Nr 52, poz. 334: „Ustawa państwowa ustala corocznie budżet Państwa na rok następny”.

¹⁷ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju...*, s. 569.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ P. Grata, *Źródła prawa budżetowego...*, s. 21.

zwania dla finansów publicznych; przede wszystkim w latach 1927–1928 został przekroczony budżet, co skutkowało wprowadzeniem przez sejm w ustawie budżetowej na lata 1929–1930 zastrzeżeń polegających na uzależnieniu dokonywania wydatków nieprzewidzianych w budżecie od uprzedniej zgody sejmu²⁰. W latach trzydziestych XX wieku nastąpiło natomiast ich złagodzenie, jednakże wydarzenia związane z budżetem państwa skutkowały koniecznością uporządkowania kwestii uchwalania budżetu państwa na każdy rok budżetowy. Tym samym wraz z uchwaleniem nowej ustawy zasadniczej — Konstytucji kwietniowej — wzrosła ranga prawa budżetowego i samej procedury budżetowej, czego wyrazem było potwierdzenie dominacji władzy wykonawczej. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że Konstytucja kwietniowa zastrzymała procedurę budżetową względem poprzednich regulacji. Tak zakreślony obszar badawczy nasuwa pytanie, czy ustrojodawca zabezpieczył państwo przed brakiem uchwalenia ustawy budżetowej na kolejny rok — czy wprowadził jakiekolwiek procedury awaryjne, które miałyby uchronić finanse publiczne przed brakiem aktu normatywnego stanowiącego podstawę ich działania. Celem niniejszego opracowania jest wskazanie, że ustrojodawca w Konstytucji kwietniowej zabezpieczył państwo polskie przed powstaniem zjawiska próżni budżetowej, czyli brakiem uchwalenia budżetu, a w konsekwencji — brakiem podstaw do zarządzania gospodarką finansową państwa. Teza ta została potwierdzona na podstawie metody dogmatyczno-prawnej oraz historyczno-prawnej.

Procedura budżetowa w Konstytucji kwietniowej z 1935 roku

Konstytucja kwietniowa składała się z 14 rozdziałów oraz 80 artykułów. W rozdziale 8 ustrojodawca uregulował sprawy dotyczące budżetu państwa. W przeciwieństwie do poprzednio obowiązującej Konstytucji marcowej, gdzie regulacje związane z procedurą budżetową były dość skromne, w Konstytucji kwietniowej ustrojodawca szerzej uregulował tę kwestię: procedura budżetowa została oparta na przemienności kompetencji organów władzy — rządu, sejmu, senatu oraz prezydenta RP.

W art. 58 Konstytucji kwietniowej została wyrażona zasada roczności budżetu, który był wyrażany w formie ustawy. Rząd miał składać sejmowi projekt budżetu nie później niż na cztery miesiące przed rozpoczęciem danego roku budżetowego. Ponadto ustrojodawca określił czas sejmu na rozpatrzenie przedłożonego projektu w terminie 90 dni od jego złożenia przez rząd, natomiast senatowi — w terminie 20 dni. W przypadku zaproponowania poprawek przez senat sejm miał 10 dni na ich rozpatrzenie.

²⁰ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju...*, s. 570.

Interesującym rozwiązaniem są kompetencje prezydenta RP w procedurze budżetowej; zgodnie z art. 58 ust. 5 Konstytucji kwietniowej zarządzi on ogłoszenie budżetu:

- a) w brzmieniu nadanym mu przez sejm i senat, zgodnie z terminami konstytucyjnymi,
- b) w brzmieniu nadanym przez sejm, jeżeli senat nie rozpatrzył w terminie ustawy budżetowej,
- c) w brzmieniu nadanym przez senat, jeżeli sejm nie rozpatrzył w terminie ustawy budżetowej lub zmian zaproponowanych przez senat,
- d) w brzmieniu projektu rządowego, jeżeli ani sejm, ani senat we wskazanych terminach nie rozpatrzyły kwestii budżetu na kolejny rok.

W art. 59 ust. 1 Konstytucji kwietniowej ustrojodawca wskazał, że władza ustawodawcza nie może wprowadzać wydatków niezaprojektowanych przez rząd w projekcie budżetu oraz nie mogą być one uchwalone bez zgody rządu. Koresponduje to z zapisem, że rząd będzie wykonywał budżet, natomiast ustrojodawca nałożył w Konstytucji kwietniowej pewne ograniczenia w tym zakresie. Zgodnie z art. 59 ust. 2 Konstytucji RP rząd nie mógł dokonywać wydatków publicznych bez podstawy prawnej wyrażonej ustawą. Ustrojodawca dał jednak pewną elastyczność w działaniu rządu, bowiem w przypadku konieczności mógł on na podstawie uchwały dokonać niezbędnego wydatku. W takim przypadku wystarczało, aby rząd przesłał do sejmu w terminie siedmiu dni od dnia powzięcia takiej uchwały projekt ustawy o przyznaniu kredytów dodatkowych.

W art. 60 Konstytucji kwietniowej ustrojodawca uregulował procedurę awaryjną w sytuacji tak zwanej próżni budżetowej mogącej mieć negatywne skutki na finanse państwa.

Zjawisko próżni budżetowej i procedury awaryjne przewidziane w Konstytucji kwietniowej

W literaturze przedmiotu stwierdza się, że „państwo nie może istnieć bez budżetu”²¹. Zapis ten, jak słusznie podkreśla się w doktrynie prawa finansowego, wynika z charakteru organizacyjnego budżetu²² — stanowi on podstawę prowadzenia gospodarki finansowej państwa²³, dlatego w kontekście bezpieczeństwa finansów publicznych państwa niepożądanym zjawiskiem jest brak budżetu na dany rok budżetowy. To samo dostrzegał ustrojodawca w Konstytucji kwietnio-

²¹ M. Zubik, *Uwagi ustrojowe na tle projektu ustawy budżetowej na rok 2002*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 2, s. 20.

²² T. Dębowska-Romanowska, *Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 5, s. 15.

²³ T. Dębowska-Romanowska, *Art. 291 [Budżet państwa]*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1–2. *Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis.

wej: w art. 60 ust. 1 Konstytucji kwietniowej zawarto stwierdzenie, że państwo nie może pozostawać bez budżetu. Jest to o tyle istotne, że przed obowiązywaniem Konstytucji kwietniowej często ustawa budżetowa nie była uchwalana, dlatego słuszne jest wskazanie *expressis verbis*, że nie może dochodzić do takich sytuacji podczas obowiązywania Konstytucji kwietniowej. Ważne było uregulowanie również tak zwanych procedur awaryjnych, które w sytuacjach nagłych miały uchronić finanse publiczne przed brakiem uchwalenia budżetu na kolejny rok budżetowy — w Konstytucji marcowej nie było zaś tak jednoznacznego zapisu; ustrojodawca ograniczył się tam jedynie do wskazania, że ustawa budżetowa powinna być uchwalana co roku²⁴. Tym samym nie chciał doprowadzić do powstawania zjawiska „próżni budżetowej”, która dotyczy sytuacji braku budżetu na dany rok budżetowy²⁵, ale nie uregulował żadnych procedur, które faktycznie mogłyby zabezpieczyć finanse publiczne przed tym zjawiskiem.

W pierwszej kolejności w Konstytucji kwietniowej ustrojodawca wskazał, że w przypadku nieuchwalenia budżetu przez sejm i senat (w terminach przewidzianych w art. 58 Konstytucji kwietniowej) prezydent RP ma obowiązek zarządzenia ogłoszenia budżetu na dany rok budżetowy w brzmieniu nadanym mu przez sejm (jeżeli senat nie rozpatrzył ustawy budżetowej), senat (jeżeli sejm nie rozpatrzył zmian wprowadzonych przez senat) albo rząd (jeżeli ani posłowie, ani senatorowie nie rozpatrzyli budżetu). Te rozwiązania zakładają pozytywne działanie rządu, innymi słowy — procedura ta wskazuje, że rząd zrealizuje swój konstytucyjny obowiązek przedłożenia sejmowi projektu ustawy budżetowej nie później niż cztery miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego (art. 58 ust. 2 Konstytucji kwietniowej). W kontekście tych procedur może pojawić się pytanie, co w sytuacji, gdy rząd nie przedstawiłby sejmowi projektu ustawy budżetowej na kolejny rok. W takim wypadku nie mógłby zmaterializować się obowiązek zarządzenia ogłoszenia budżetu przez prezydenta RP, czyli istniałoby ryzyko wystąpienia „próżni budżetowej”.

W art. 60 ust. 2 Konstytucji kwietniowej ustrojodawca uregulował kolejną procedurę awaryjną zapobiegającą powstaniu zjawiska „próżni budżetowej”, którą w doktrynie prawa finansowego określa się prorogacją ustawy budżetowej²⁶, a która oznacza, że w przypadku, gdy ustawa budżetowa nie została uchwalona wraz z rozpoczęciem roku budżetowego, następuje przedłużenie mocy obowiązywania poprzedniej²⁷. W Konstytucji kwietniowej zaznaczono, że w sytuacji, gdy z powodu rozwiązania parlamentu nie została uchwalona na nowy rok budżetowy ustawa budżetowa, czy też ustawa o prowizorium budżetowym, rząd ma prawo

²⁴ Artykuł 4 Konstytucji marcowej.

²⁵ 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.

²⁶ O prorogacji ustawy budżetowej zob. szerzej Ł. Kielin, *Budżetowe procedury awaryjne*, s. 119 n.

²⁷ *Ibidem*, s. 119.

pobierać dochody i dokonywać wydatków w granicach zeszłorocznego budżetu, aż do uchwalenia ustawy budżetowej, lub ustawy o prowizorium budżetowym, przedłożonej na pierwszym posiedzeniu nowemu sejmowi. Wydaje się, że ten przepis należy interpretować również w oparciu o art. 58 ust. 5 lit. d Konstytucji kwietniowej, czyli procedura ta zostanie zastosowana w przypadku rozwiązania parlamentu przy jednoczesnym braku przedłożenia przez rząd projektu ustawy budżetowej, albo ustawy o prowizorium budżetowym, oraz gdy mimo złożonego projektu przez rząd ani przedstawiciele sejmu, ani senatu nie zdążyli skorzystać z przewidzianych w art. 58 Konstytucji kwietniowej terminów na procedowanie ustawy budżetowej — terminy te nie zdążyły minąć. Ponadto ustrojodawca w art. 60 ust. 3 Konstytucji RP wskazał, że zasada ta miała zastosowanie, gdy sejm odrzuciłby złożony przez rząd projekt ustawy budżetowej; w takiej sytuacji rząd miałby przesłać w ciągu siedmiu dni od odrzucenia projektu do sejmu nowy projekt budżetu lub prowizorium budżetowe, z tym że zeszłoroczne wydatki budżetowe nie mogłyby być wyższe w poszczególnych pozycjach budżetu, który został wcześniej odrzucony przez sejm. Wydaje się zasadne twierdzenie, że procedura awaryjna przewidziana w art. 60 ust. 2 Konstytucji kwietniowej była zabezpieczeniem przed powstaniem zjawiska „próżni budżetowej”, ale w ograniczonym zakresie. Po pierwsze, procedura ta miała zastosowanie w sytuacji rozwiązania parlamentu; w związku z tym, w kontekście tych przepisów, mogłoby zdarzyć się tak, że rząd nie przedłożyłby projektu ustawy budżetowej, a to zbiegłoby się z rozwiązaniem parlamentu. Wtedy obowiązywałaby promulgacja budżetu. Po drugie, miała również zastosowanie w przypadku odrzucenia projektu ustawy budżetowej przez sejm, jednak znowu wariant ten zakłada, że rząd przedstawi projekt ustawy budżetowej, który zostanie odrzucony, a następnie przedstawi nowy projekt ustawy budżetowej. W związku z tym prorogacja ustawy budżetowej na podstawie art. 60 Konstytucji kwietniowej była niedoskonała, bowiem miała zastosowanie wyłącznie, gdy rząd realizował swoje konstytucyjne obowiązki. W konsekwencji, w przypadku braku działania rządu, możliwe było powstanie „próżni budżetowej”.

Porównanie rozwiązań przyjętych w Konstytucji kwietniowej i w obecnie obowiązującej Konstytucji RP z 1997 roku

Rozwiązania przyjęte w Konstytucji kwietniowej przewidujące procedury awaryjne w sytuacji braku uchwalenia ustawy budżetowej na kolejny rok różnią się od rozwiązań, które przewiduje obecnie obowiązująca Konstytucja RP²⁸.

²⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm. (dalej: Konstytucja RP).

W pierwszej kolejności należy wskazać w obecnie obowiązującej Konstytucji RP na procedurę awaryjną, zgodnie z którą jeżeli ustawa budżetowa, albo ustawa o prowizorium budżetowym, nie weszła w życie w dniu rozpoczęcia roku budżetowego, Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu ustawy (art. 219 ust. 4 Konstytucji RP). Możliwość kierowania gospodarką finansową państwa na podstawie projektu ustawy budżetowej, czyli dokumentu niebędącego aktem normatywnym (źródłem powszechnie obowiązującego prawa), stanowi wyjątek od zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP. Wydaje się, że ustrojodawca chce w ten sposób maksymalizować ochronę finansów publicznych państwa. Natomiast w Konstytucji kwietniowej ustrojodawca nie przewidział możliwości prowadzenia gospodarki finansowej na podstawie projektu ustawy budżetowej (czy ustawy o prowizorium budżetowym). Ustrojodawca w Konstytucji kwietniowej zdecydował się na wprowadzenie ograniczenia czasowego dla sejmu oraz senatu na zakończenie procesu ustawodawczego ustawy budżetowej jeszcze przed rozpoczęciem roku budżetowego. Ponadto w Konstytucji kwietniowej ustrojodawca przyjął system prorogacji ustawy budżetowej — to rozwiązanie nie jest stosowane w obecnie obowiązującej Konstytucji RP. Jedynie w art. 145 ust. 1 ustawy o finansach publicznych²⁹ ustawodawca wskazał, że w przypadku, gdy ustawa budżetowa, albo ustawa o prowizorium budżetowym, nie zostanie ogłoszona 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 obecnie obowiązujące przepisy systemu finansowego nie wprowadzają mechanizmu prorogacji ustawy budżetowej.

Kolejną procedurą awaryjną przewidzianą w Konstytucji RP jest uchwalenie ustawy o prowizorium budżetowym. Akt ten stanowi alternatywę, choć krótkoterminową, dla ustawy budżetowej. 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. Rozwiązanie to było znane z Konstytucji kwietniowej, choć brakowało uregulowań *expressis verbis* dotyczących prowizorium budżetowego w kontekście jego procedowania, czy też przesłanek jego wprowadzenia.

Obecnie obowiązujące procedury awaryjne, podobnie jak w przypadku Konstytucji kwietniowej, zakładają wypełnienie przez rząd obowiązku przedłożenia sejmowi projektu ustawy budżetowej albo projektu ustawy o prowizorium budżetowym. Natomiast brakuje procedury w sytuacji nieprzedstawienia przez rząd czy to projektu ustawy budżetowej, czy ustawy o prowizorium budżetowym. Wydaje

²⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm. (dalej: u.f.p.).

się, że zarówno w Konstytucji kwietniowej, jak i obecnie obowiązującej Konstytucji RP ustrojodawca nie dostrzegła możliwości niewypełnienia konstytucyjnych obowiązków przez rząd.

Odmiennym rodzajem procedury awaryjnej jest sytuacja impasu ustawodawczego na poziomie sejmu i senatu. Zgodnie z Konstytucją kwietniową w takich okolicznościach prezydent zarządzał ogłoszenie budżetu albo w brzmieniu uchwalonym przez sejm, albo zaproponowanym przez senat, albo w brzmieniu projektu rządowego — czyli *de facto* projekt rządu stawał się ustawą budżetową z pominięciem sejmu i senatu. Wydaje się, że ustrojodawcy Konstytucji kwietniowej zależało, aby nie dopuścić do sytuacji pojawienia się tak zwanej próżni budżetowej, bowiem nie przewidywano możliwości obowiązywania projektu ustawy budżetowej jako podstawy finansowej państwa, dlatego było to jedyne rozwiązanie. W Konstytucji RP, jeżeli w ciągu czterech miesięcy od dnia przedłożenia sejmowi projektu ustawy budżetowej nie zostanie ona przedstawiona prezydentowi RP do podpisu, to prezydent RP może w ciągu 14 dni zarządzić skrócenie kadencji sejmu (art. 225 Konstytucji RP). Natomiast zgodnie z art. 219 ust. 4 Konstytucji RP w momencie, gdy ustawa budżetowa (ustawa o prowizorium budżetowym) nie weszła w życie z dniem rozpoczęcia roku budżetowego, rząd prowadzi gospodarkę finansową państwa na podstawie przedłożonego projektu ustawy. Porównując te dwa rozwiązania — przyjęte w Konstytucji kwietniowej i Konstytucji RP — należy wskazać, że są one zbliżone, bowiem w obu przypadkach projekt ustawy budżetowej jest traktowany jak akt będący źródłem prawa. Jedynie w przypadku Konstytucji kwietniowej zostaje on wprost zrównany z uchwalonym aktem prawnym przez parlament, natomiast w Konstytucji RP jest to nie wprost wyjątek od zasady legalizmu.

Podsumowanie

Niniejsza analiza wskazuje, że Konstytucja kwietniowa zawierała procedury awaryjne w sytuacji braku uchwalenia budżetu na kolejny rok budżetowy, jednak podobnie jak w przypadku obecnie obowiązującej Konstytucji RP ustrojodawca założył, że rząd wypełni swój obowiązek konstytucyjny i przedstawi sejmowi projekt ustawy budżetowej, ewentualnie projekt ustawy o prowizorium budżetowym. W przypadku braku działania rządu w tej kwestii zarówno w Konstytucji kwietniowej, jak i Konstytucji RP ustrojodawca nie przewidział zabezpieczenia przed powstaniem sytuacji „próżni budżetowej”.

Należy jednak wskazać, że rozwiązania przyjęte w Konstytucji kwietniowej są lepsze niż w obecnie obowiązującej, gdzie w sytuacji braku uchwalenia ustawy budżetowej gospodarkę finansową państwa rząd prowadzi na podstawie projektu ustawy budżetowej. Rozwiązanie przyjęte w Konstytucji RP stanowi wyjątek od zasady legalizmu, bowiem rząd działa na podstawie jedynie projektu ustawy, a nie aktu normatywnego.

Ponadto Konstytucja kwietniowa zawierała możliwość prorogacji ustawy budżetowej. Rozwiązanie to nie jest doskonałe, ponieważ trudno jest prowadzić gospodarkę finansową w zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej na podstawie budżetu z poprzedniego roku, ale jednak gospodarka finansowa państwa jest prowadzona na podstawie uchwalonej ustawy budżetowej, czyli aktu będącego źródłem powszechnie obowiązującego prawa. Warto podkreślić, że prorogacja ustawy budżetowej jest najczęściej stosowana we współczesnych państwach³⁰ — na przykład Bułgaria, Czechy, Estonia, Hiszpania, Holandia, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry, Litwa czy też Łotwa³¹.

Bibliografia

Literatura

- Bała P., „*Na Nim spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa*”. *Ustawa konstytucyjna RP z 1935 roku w perspektywie decyzyjnistycznej*, „*Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem*” 34, 2012, nr 3.
- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009.
- Bojko Ł., *Kwestie prawno-ustrojowe w pracach nad konstytucją kwietniową z 1935 roku*, „*Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem*” 40, 2018, nr 2.
- Dębowska-Romanowska T., *Art. 291 [Budżet państwa]*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1–2. *Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Dębowska-Romanowska T., *Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP*, „*Państwo i Prawo*” 2000, nr 5.
- Grata P., *Źródła prawa budżetowego w Polsce w latach 1918–1939*, „*Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW*” 5, 2014.
- Kielin Ł., *Budżetowe procedury awaryjne w świetle Konstytucji RP oraz regulacji konstytucyjnych wybranych państw europejskich*, „*Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*” 2019, nr 2/7.
- Kornat M., *Europa międzywojenna wobec rządów Józefa Piłsudskiego. Interpretacje „samoorganizującej się dyktatury” (1926–1935)*, „*Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi*” 32, 2010.
- Kuca G., *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Warszawa 2018.
- Ławniczak A., *Krótką historia polskiego sformalizowanego konstytucjonalizmu*, „*Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze*” 2016, nr 7.
- Ostrowski K., *Rozdział V. Finanse i prawo finansowe*, [w:] *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, red. F. Ryszki, Warszawa 1962.
- Rydlowski G., *Rządy i rządzenie w Polsce 1918–2018. Ciągłość i zmiany*, Warszawa 2018.
- Tusiński P.A., *Ustawodawstwo polskie w latach 1935–1939 wobec zagrożenia wojennego*, „*Niepodległość i Pamięć*” 2009, nr 30.

³⁰ G. Kuca, *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Warszawa 2018, s. 281.

³¹ Ł. Kielin, *Budżetowe procedury awaryjne...*, s. 119.

Zieliński M., *Obowiązki konstytucyjne a ustroj państwa*, [w:] *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2014.

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

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku, Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227.

Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku — Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.