

Wiesława Miemieć

Skrócenie kadencji sejm w świetle art. 225 Konstytucji RP

Streszczenie

Celem opracowania jest ustalenie charakteru prawnego kompetencji Prezydenta RP do skrócenia kadencji Sejmu w razie nieprzedstawienia mu do podpisu w ciągu czterech miesięcy od dnia przedłożenia posłom projektu ustawy budżetowej.

Analizując *rato legis* normy wynikającej z treści art. 225 Konstytucji RP, przyjęto, że jest to norma o podwójnym charakterze. Z jednej strony, realizuje ona funkcje prewencyjne – mobilizuje obie izby parlamentu do nieprzewlekania w parlamencie czasu debat i procedury uchwalania ustawy budżetowej. Z drugiej strony, realizuje funkcje represyjne, umożliwiające skrócenie kadencji izb parlamentu w razie nieprzedłożenia Prezydentowi do podpisu uchwalonej przez te izby ustawy budżetowej w wyznaczonym konstytucyjnie terminie. Ta wyłączna, osobista i fakultatywna kompetencja Prezydenta, obwarowana jest szczególnymi warunkami wynikającymi przede wszystkim z upływu terminów dla uchwalenia ustawy budżetowej.

Konstytucyjnie ustalony okres dla procedury legislacyjnej dotyczącej ustawy budżetowej wynosi cztery miesiące. O ile nie wystąpią wyjątkowe przypadki, początkiem dla tego cyklu legislacyjnego jest moment faktycznego przedłożenia w parlamencie projektu ustawy budżetowej. Horyzont czasowy powinien mieścić się w ramach liczonych najpóźniej od 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy do 31 stycznia roku budżetowego.

Ustrojodawca przewiduje także ograniczenia czasowe, w ramach których Prezydent RP może z przyznanej kompetencji skorzystać. Jest to termin dwutygodniowy (14 dni), który zaczyna biec w następnym dniu po upływie czterech miesięcy od przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej, jeżeli nie zostanie ona przedstawiona Prezydentowi do podpisu.

Formą prawną, którą powinien Prezydent zastosować, aby skorzystać z przyznanej mu prerogatywy, jest forma postanowienia. Przed wydaniem takiego postanowienia Prezydent jest zobowiązany zasięgnąć opinii marszałków obu izb. Opinie wyrażone przez marszałków nie są wiążące i Prezydent nie jest związany w tej sprawie ich stanowiskiem.

Tak określone wymogi upoważniające Prezydenta do skorzystania z przyznanej kompetencji świadczą także o trosce ustrojodawcy, aby wprowadzony wyjątek od reguły przewidującej czteroletnią kadencję parlamentu wiązany był z koniecznością zapoznania się przez głowę państwa ze wszystkimi okolicznościami, które doprowadziły do opóźnienia parlamentarnych prac nad ustawą budżetową. Istotne jest także to, że badana kompetencja ma charakter fakultatywny. Prezydent zatem może, ale nie musi z przyznanego mu prawa skorzystać.

Słowa kluczowe: Konstytucja RP, budżet państwa, projekt ustawy budżetowej, skrócenie kadencji Sejmu

1. Uwagi wprowadzające

Konstytucja RP jako akt stojący na czele hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego, reguluje także zagadnienie czasu trwania kadencji parlamentu¹. Zgodnie z art. 98 Konstytucji RP, Sejm i Senat są wybierane na czteroletnie kadencje. Ten prawnie ustalony okres obowiązywania pełnomocnictw parlamentu, którego skład wyłoniony w wyborach działa w zasadzie w niezmienionym składzie, może być skrócony w sytuacjach konstytucyjnie przewidzianych. Zgodnie z art. 98 ust. 3 skrócenie kadencji parlamentu może być rezultatem uchwały Sejmu podjętej większością 2/3 głosów ustawowej liczby posłów. Kolejny ustęp art. 98 przewiduje także możliwość skrócenia kadencji parlamentu w drodze decyzji Prezydenta RP w przypadkach określonych w Konstytucji. Jednym z takich przypadków jest sytuacja przewidziana w treści art. 225 Konstytucji RP. Przepis ten kreuje kompetencję do zarządzenia skrócenia kadencji Sejmu, z której może skorzystać Prezydent, jeżeli w ciągu czterech miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie zostanie ona przedstawiona Prezydentowi do podpisu. Sejm niezdolny do zapewnienia państwu podstaw prowadzenia gospodarki finansowej może być uznany przez Prezydenta za dysfunkcjonalny.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że wskazany przepis formułuje normę realizującą dwojakiego rodzaju funkcje. Z jednej strony, funkcje prewencyjne – mobilizujące obie izby parlamentu do nieprzewlekania w parlamencie czasu debat i procedury uchwalania ustawy budżetowej. Z drugiej strony, realizuje funkcje represyjne wobec parlamentu. Skrócenie kadencji izb parlamentu w razie nieprzedłożenia Prezydentowi do podpisu uchwalonej przez te izby ustawy budżetowej w wyznaczonym konstytucyjnie terminie stanowi swoego rodzaju sankcję². Ustrojodawca przywiązuje zatem szczególną wagę nie tylko do konieczności uchwalenia budżetu państwa, ale także uchwalenia go w określonym terminie. Ten szczególny status ustawy budżetowej wynika przede wszystkim z charakteru organizacyjnego budżetu³. W przepisach konstytucji nie została wprowadzona kategoryzacja ustaw, ale specyficzne cechy ustawy budżetowej oraz konieczność zapewnienia ciągłości gospodarki finansowej państwa uzasadnia pogląd, że ustawa budżetowa jest odrębnym rodzajem ustaw. W literaturze prawa finansowego podkreśla się odrębność tych ustaw także cechami materialno-prawnymi i specyfiką ich tworzenia⁴. Ustawy te zawierają konkretne, kwotowo określone treści planistyczne i pozostają w szczególnej relacji do przepisów pra-

¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 284.

³ T. Dębowska-Romanowska, *Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 119 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 5, s. 15.

⁴ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe, Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, 2010, s. 185 i n.

wa powszechnie obowiązującego⁵. Zapewniając ciągłość gospodarki finansowej państwa kreują wartość konstytucyjnie chronioną. Są także stałym, powtarzalnym sposobem wyrażania zwierzchnictwa w zakresie zarządzania mieniem finansowym państwa.

Ustrojodawca w treści art. 225 Konstytucji RP, ustalając ramy czasowe dla parlamentarnego etapu procedury budżetowej, sankcjonuje zasadę, że budżet powinien być uchwalony w ciągu czterech miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej. Stanowi to gwarancję, że państwo będzie miało stabilną podstawę do prowadzenia gospodarki finansowej niezależnie od zmieniającej się sytuacji politycznej. Ustawa budżetowa jest bowiem podstawą gospodarki finansowej państwa i w tym sensie stanowi wartość konstytucyjnie chronioną⁶. Intencją ustrojodawcy było zatem, aby tak ważny dla funkcjonowania państwa akt prawny, jakim jest ustawa budżetowa, mógł być uchwalony i wejść w życie możliwie w terminie i bez opóźnień⁷. Warto więc zastanowić się, jakim konstytucyjnym obowiązkiem powinien sprostać parlament, aby przebieg procedury ustawodawczej w stosunku do ustawy budżetowej był realizowany w czasowych ramach uniemożliwiających skorzystanie przez Prezydenta RP z przyznanej mu kompetencji do skrócenia kadencji parlamentu, o której mowa w treści badanego przepisu. Istotne jest także wyjaśnienie trybu i formy prawnej, w jakiej Prezydent może zarządzić skrócenie kadencji parlamentu.

2. Obowiązki parlamentu w związku z uchwalaniem ustawy budżetowej w świetle art. 225 Konstytucji RP

Specyfika ustawy budżetowej determinuje konstytucyjnie przewidzianą procedurę związaną z zasadami i trybem jej uchwalania w ściśle określonych terminach, w ramach poszczególnych jej etapów. W porównaniu z regulacjami konstytucyjnymi dotyczącymi ogólnego postępowania ustawodawczego przewidzianego w art. 118–123 Konstytucji RP, zasady te i tryb charakteryzują się specyfiką⁸. Zostały one wyrażone w normach zawartych w art. 219, 221–226 Konstytucji RP. W treści art. 225 specyfika tej procedury, jak to już wskazano, dotyczy Sejmu, który w razie niedotrzymania terminu przedstawienia Prezydentowi RP do podpisu projektu ustawy budżetowej może ulec rozwiązaniu przed upływem kadencji. Jakkolwiek w treści powołanego art. 225 jest mowa jedynie o skróceniu kadencji Sejmu, to w myśl art. 98 ust. 4 zd. 2 Konstytucji RP dotyczy to także Senatu, zatem sankcja ta będzie oznaczała skrócenie kadencji całego parlamentu.

⁵ A. Borodo, *Współczesne problemy prawne budżetu państwowego*, Toruń 2014, s. 34–35.

⁶ S. Wronkowska, „Przeгляд Sejmowy” 2006, nr 2(74), s. 100.

⁷ W. Skrzydło, *Komentarz do art. 224 Konstytucji RP*, [w:] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2013, s. 295.

⁸ M. Zubik, *Uwagi ustrojowe na tle projektu ustawy budżetowej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 2(672), s. 20.

Należy jednak odmiennie postrzegać rolę Sejmu i Senatu w związku z omawianym przepisem. O ile opieszałość Sejmu stanowi podstawę do podjęcia ewentualnych działań przez Prezydenta, to z trybu uchwalania ustawy budżetowej jasno wynika, że bezczynność lub opieszałość Senatu nie wpływa na termin przedstawienia Prezydentowi RP do podpisu projektu ustawy budżetowej. Senat bowiem, na podstawie art. 223 Konstytucji RP, w ciągu 20 dni od dnia przekazania mu ustawy przez Sejm, może uchwalić jedynie poprawki do ustawy budżetowej. Senat nie ma więc obowiązku uchwalenia tych poprawek, co będzie oznaczało aprobatę treści ustawy budżetowej uchwalonej przez Sejm. Senat nie ma natomiast uprawnień do odrzucenia ustawy budżetowej w całości. Ustawa z ewentualnymi poprawkami Senatu kierowana jest przez Marszałka Sejmu do Komisji Finansów Publicznych rozpatrującej te poprawki w obecności (fakultatywnej) przedstawiciela Senatu. Komisja przedstawia Sejmowi sprawozdanie, w którym wnioskuje o przyjęcie bądź odrzucenie poszczególnych poprawek i kieruje projekt ustawy budżetowej do dalszego postępowania. W razie braku poprawek lub po bezskutecznym upływie terminu do podjęcia uchwały przez Senat Marszałek Sejmu przekazuje Prezydentowi tekst ustawy w brzmieniu uchwalonym przez Sejm⁹. Obowiązująca procedura legislacyjna ustawy budżetowej w parlamencie obejmuje zatem trzy podstawowe fazy postępowania. Pierwsza faza obejmująca rozpatrzenie i uchwalenie w trzech czytaniach projektu ustawy budżetowej realizowana jest przez Sejm. Druga faza to rozpatrzenie projektu ustawy budżetowej przez Senat i ewentualne zgłoszenie do niej poprawek oraz ich rozpatrzenie przez Sejm, wymaga aktywności obydwu izb. W trzeciej fazie następuje przedłożenie Prezydentowi ustawy budżetowej do podpisu. Zgodność tekstu ustawy budżetowej przedkładanej Prezydentowi do podpisu z brzmieniem uchwalonym przez parlament jest poświadczana podpisem Marszałka Sejmu. Tak ustalony konstytucyjnie cykl procedury ustawodawczej w odniesieniu do ustawy budżetowej nie powinien przekroczyć czterech miesięcy, począwszy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej do dnia przedstawienia Prezydentowi przez Marszałka Sejmu uchwalonej ustawy do podpisu. Wyznaczając takie ramy tej omawianej procedury, ustrojodawca jednocześnie mobilizuje organ ustawodawczy do nieprzedłużania debat budżetowych i prowadzenia dalszych prac nad uchwaleniem ustawy budżetowej w taki sposób, aby nie narazić się na potencjalną sankcję skrócenia kadencji parlamentu.

Należy w tym miejscu postawić pytanie, czy sankcja przewidziana w treści art. 225 będzie miała także zastosowanie w przypadku przewlekania prac parlamentarnych nad projektem ustawy o prowizorium budżetowym. Do projektu ustawy o prowizorium stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące ustawy budżetowej, tj. przepisy Konstytucji i ustawy, o której mowa w art. 219 ust. 2. Według art. 219 ust. 3, w wyjątkowych przy-

⁹ J. Krawczyk (red.), *Procedury tworzenia aktów prawnych*, Warszawa 2013, s. 131–132.

padkach dochody i wydatki państwa w okresie krótszym niż rok może określać ustawa o prowizorium budżetowym. Spełnia ona zastępczo funkcje ustawy budżetowej w okresie krótszym niż rok budżetowy. Warunkiem jest jednak wymóg, aby został przedłożony przez Radę Ministrów jej projekt w miejsce projektu ustawy budżetowej. Ustawa o prowizorium ma w nazwie i treści określoną datę końcową obowiązywania oznaczoną w taki sposób, by ustawa ta nie zastępowała właściwej ustawy budżetowej, może bowiem obowiązywać jedynie w okresie krótszym niż jeden rok. Nie ma jednak ustalonego – poza okresem maksymalnym – konkretnego wymiaru czasu, w którym miałyby obowiązywać. Ustawa o prowizorium tak samo jak ustawa budżetowa obejmuje dochody i wydatki państwa. Z tych względów należy przyjąć, że ma ona taką samą moc jak ustawa budżetowa.

Dlatego pomijając wykładnię gramatyczną badanego przepisu Konstytucji, ale opierając się na wykładni systemowej, należy przyjąć, że kompetencja Prezydenta do skrócenia kadencji parlamentu, wynikająca z treści art. 225 Konstytucji RP, będzie miała także odpowiednie zastosowanie, jeżeli w ciągu czterech miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy o prowizorium budżetowym nie zostanie ona przedstawiona Prezydentowi do podpisu. W uzasadnieniu należy powołać się nie tylko na treść art. 219 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym przepisy dotyczące projektu ustawy budżetowej stosuje się odpowiednio do projektu ustawy o prowizorium budżetowym, ale przede wszystkim na cechy materialno-prawne i formalno-prawne ustaw budżetowych oraz konieczność zapewnienia ciągłości gospodarki finansowej państwa¹⁰.

Powyższe stanowisko nie jest powszechne w literaturze przedmiotu. W literaturze prawa konstytucyjnego, powołując się na wykładnię gramatyczną wskazanego przepisu konstytucji przyjmuje się, że brakuje podstaw do wyżej dokonanej interpretacji¹¹. Przeciwnicy możliwości zastosowania sankcji wynikającej z badanego artykułu w odniesieniu do przeciągania prac parlamentarnych nad projektem ustawy o prowizorium budżetowym powołują się na świadomą decyzję ustrojodawcy, która umożliwia Prezydentowi skorzystanie z prerogatywy rozwiązania parlamentu tylko w przypadkach określonych wyraźnie w Konstytucji. Ponadto podnosi się, że okres obowiązywania prowizorium budżetowego jest zazwyczaj znacznie krótszy, a samo prowizorium budżetowe jest już rozwiązaniem zarezerwowanym dla uzasadnionych sytuacji wyjątkowych¹².

¹⁰ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 225 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom V*, s. 5; C. Kosikowski, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1(48), s. 86.

¹¹ A. Szmyt, *Wybrane zagadnienia konstytucyjnoprawne problematyki budżetowej*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka*, Warszawa 2002, s. 350.

¹² M. Zubik, *Budżet państwa...*, s. 262–264; A. Szmyt, *op. cit.*, s. 350.

Trzeba jednak podkreślić, że projekt ustawy o prowizorium budżetowym dotyczy nadzwyczajnej sytuacji, w której gospodarka finansowa państwa funkcjonuje w sposób szczególny, „w trybie awaryjnym”, bez ustawy budżetowej. Wszelkie zatem argumenty na rzecz skłonienia izb parlamentu do jak najefektywniejszego działania, bez zbędnej zwłoki, nie tylko pozostają aktualne, ale nabierają wyjątkowego znaczenia. Gdyby sankcja z art. 225 Konstytucji RP nie miała w takich sytuacjach obowiązywać, to i jej *ratio legis* w sytuacjach zwyczajnych byłoby do zakwestionowania.

Ważnym zagadnieniem dla badanego problemu jest także sposób liczenia czteromiesięcznego terminu, o którym mowa w treści omawianego przepisu.

Moment rozpoczęcia odliczania terminu czterech miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej określa się w rozumieniu złożenia inicjatywy ustawodawczej, czyli zgodnie z art. 118 Konstytucji RP oraz art. 31 regulaminu Sejmu. Przyjęcie przez Sejm projektu ustawy budżetowej, który odpowiada stosownym wymaganiom przewidzianym przez prawo, jest obowiązkiem Sejmu i rozpoczyna bieg czteromiesięcznego terminu, określonego w art. 225 Konstytucji RP.

W związku z art. 222 Konstytucji RP horyzont ten powinien mieścić się w czasowych ramach liczonych najpóźniej od 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy do 31 stycznia roku budżetowego. Oznacza to, że o ile nie wystąpią wyjątkowe przypadki, o których jest mowa w art. 222 Konstytucji RP, uprawniające rząd do późniejszego przedłożenia Sejmowi omawianego projektu ustawy, projekt ustawy budżetowej powinien zostać przedstawiony Prezydentowi do podpisu do końca stycznia roku budżetowego¹³. W literaturze zwraca się uwagę, że czteromiesięczny konstytucyjny termin dla cyklu legislacyjnego odnoszonego do projektu ustawy budżetowej należy zawsze liczyć rozpoczynając od faktycznego terminu przedłożenia projektu ustawy budżetowej w parlamencie. Odmienne interpretacja umożliwiłaby przerzucenie na parlament konsekwencji rządowej opieszałości¹⁴. Prezydent nie jest również upoważniony do kontrolowania, czy opóźnienie w przedłożeniu przez rząd projektu ustawy budżetowej nastąpiło w związku z wymaganymi przez Konstytucję „wyjątkowymi przypadkami”¹⁵. Problem

¹³ W Konstytucji nie określono sytuacji dopuszczającej możliwość tego opóźnienia. Nie zostały one również uregulowane w ustawie zwykłej, tj. w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm. Należy jednak przyjąć, że Rada Ministrów winna w tam przypadku uzasadnić wyjątkowość sytuacji, która powinna być wynikiem komplikacji gospodarczych i finansowych, uniemożliwiających dotrzymanie konstytucyjnego terminu. Ocena, czy została spełniona wyjątkowość sytuacji należy do Sejmu, na zasadach ogólnej odpowiedzialności parlamentarnej rządu. W każdym jednak przypadku Sejm zobowiązany jest do rozpatrzenia i uchwalenia projektu także wówczas, gdy został on wniesiony z opóźnieniem. Zob. W. Miemiec, *Komentarz do art. 222 Konstytucji RP*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 328.

¹⁴ M. Masternak-Kubiak, *Komentarz do art. 225 Konstytucji*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Komentarz, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lexis Nexis 2014, s. 575.

¹⁵ W. Sokolewicz, *Komentarz...*, s. 6.

pojawia się, gdy po złożeniu projektu ustawy budżetowej do Sejmu nastąpi jego rozwiązanie. Przyjmując stanowisko, że zasada dyskontynuacji nie ma zastosowania do szeroko pojętych ustaw budżetowych (tj. ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym i ustawy o zmianie ustawy budżetowej), wskazuje się, że przedłożony Sejmowi projekt ustawy budżetowej nie „wygasa” po upływie kadencji parlamentu¹⁶. Nie wymaga więc „wznowienia” przez nowo powołaną Radę Ministrów, jakkolwiek może być przez nią zmieniany i dopełniany odpowiednimi poprawkami w trybie autopoprawek¹⁷. Upływ kadencji obydwu izb parlamentu i wybory odbywające się w konstytucyjnych terminach trudno jest zakwalifikować jako przypadki wyjątkowe. Przeciwnie – są to wydarzenia przewidywalne i dla demokracji typowe¹⁸.

Wątpliwości pojawiają się natomiast w hipotetycznych (na razie) sytuacjach, kiedy Rada Ministrów wycofa zgłoszony już do Sejmu projekt ustawy budżetowej, a następnie przedłoży nowy projekt ustawy budżetowej. Powstaje wtedy pytanie, od którego dnia należy liczyć określony w art. 255 termin, po upływie którego Prezydent RP zyskuje kompetencję do skrócenia kadencji obu izb parlamentu. Analizując taką sytuację, uznano, że liczenie tego terminu od daty późniejszej, tj. złożenia nowego projektu ustawy budżetowej, mogłoby być uzasadnione wyłącznie wtedy, gdyby nowo powołany rząd wycofał złożony już do Sejmu przez poprzedni rząd projekt, przedstawiając na jego miejsce własny. W każdej innej sytuacji Rada Ministrów winna skorzystać z instytucji autopoprawek¹⁹.

Sformułowanie art. 225 wyraźnie wskazuje, iż analizowany termin liczy się od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej przez Radę Ministrów. Wszelkie zatem opóźnienia czy zaniedbania ze strony Rady Ministrów dotyczące nieterminowego przedłożenia projektu ustawy budżetowej nie mają wpływu na stosowanie tej sankcji.

¹⁶ Zgodnie z tą zasadą uznaje się wszystkie niezakończony przez parlament sprawy za zamknięte w chwili zakończenia jego kadencji. Konstytucyjna potrzeba istnienia stabilnych podstaw do prowadzenia gospodarki finansowej państwa uzasadnia przyjęcie poglądu, że zasada dyskontynuacji, będąca jedynie zwyczajem, a nie normą konstytucyjną, nie dotyczy postępowania w sprawie ustaw budżetowych. Za takim stanowiskiem przemawia wiele argumentów zgłoszonych w literaturze przedmiotu. Od strony formalnej wskazuje się, że tworzenie ustawy budżetowej jest bardzo szczegółowo unormowane przepisami Konstytucji RP, przepisami ustawy o finansach publicznych oraz przepisami regulaminu Sejmu i regulaminu Senatu. Nie można więc zakładać, że obok tych regulacji obowiązują jeszcze niewymienione nigdzie zwyczaje konstytucyjne, które nie są spójne z obowiązującymi w tej kwestii regulacjami normatywnymi. Por. C. Kosikowski, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1(48), s. 86, 89; W. Sokolewicz, *Komentarz...*, s. 12–14 oraz cyt. tam lit.

¹⁷ W. Sokolewicz, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3(74), s. 111.

¹⁸ S. Wronkowska, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3(74), s. 114.

¹⁹ C. Kosikowski, *Tworzenie ustawy budżetowej (ustawy o prowizorium budżetowym) w praktyce stosowania Konstytucji RP*, [w:] C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, Warszawa 2005, s. 155.

3. Charakter i forma prawna rozstrzygnięcia, w jakim Prezydent może skrócić kadencję parlamentu

W przypadku przekroczenia konstytucyjnie ustalonego terminu wyznaczającego cykl prac ustawodawczych nad projektem ustawy budżetowej w parlamencie, Prezydent RP może zarządzić o nadzwyczajnym skróceniu kadencji obydwu izb parlamentu. Skorzystanie przez Prezydenta RP z tej kompetencji jest fakultatywne. Ustrojodawca posłużył się bowiem sformułowaniem „może”. Ma on w tym zakresie pełną swobodę dyskrecyjnego działania. W ramach analizowanej kompetencji eksponowany jest zatem element uprawnienia Prezydenta, który jednocześnie przyznaje mu szczególną funkcję arbitra. Aby zapobiec kryzysowi politycznemu, na tyle głębokiemu, że zagrażałby stabilności finansowej państwa, Prezydent występując w roli arbitra, może skorzystać z przyznanej mu kompetencji i skracając kadencję parlamentu rozwiązać konflikt polityczny przez odwołanie się do woli wyborców²⁰.

O wyłączności kompetencji jedynie dla Prezydenta RP świadczy to, że zgodnie z art. 131 ust. 4 Konstytucji, nie przysługuje ona ani Marszałkowi Sejmu, ani Marszałkowi Senatu, jeżeli wykonują oni na podstawie powołanego przepisu obowiązki głowy państwa. Skorzystanie z niej przez Prezydenta nie wymaga również kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 3 pkt 3). Kompetencja zarządzenia skrócenia kadencji parlamentu przez Prezydenta jest zatem osobista i wyłączna. Takie uregulowanie omawianej kompetencji sprawia, że tylko Prezydent RP ponosi odpowiedzialność z tytułu podjętego rozstrzygnięcia.

W treści art. 225 ustrojodawca nie przesądził formy prawnej, jaka powinna być zastosowana do rozstrzygnięcia o przedterminowym skróceniu kadencji parlamentu. Opierając się na art. 142 ust. 2 Konstytucji RP, należy przyjąć, że właściwą formą prawną, która powinna być zastosowana w tej sytuacji, jest forma postanowienia.

Kompetencja przyznana Prezydentowi obwarowana jest wszakże szczególnymi warunkami. Wydanie postanowienia w sprawie skrócenia kadencji parlamentu wymaga jednak wcześniejszego zasięgnięcia przez Prezydenta opinii marszałków Sejmu i Senatu (art. 98 ust. 4 Konstytucji RP). Jak się powszechnie przyjmuje, wyrażanie opinii nie jest wiążące dla podmiotu rozstrzygającego określone zagadnienie. Należy więc przyjąć, że marszałkowie nie mają możliwości narzucenia Prezydentowi swoich opinii, a Prezydent nie jest w żadnej mierze związany ich stanowiskiem w tej sprawie. Wymóg zasięgnięcia opinii podyktowany jest koniecznością zapoznania się przez Prezydenta z wszystkimi okolicznościami, które doprowadziły do opóźnienia parlamentarnych prac nad ustawą budżetową. W regulacjach Konstytucji RP brakuje wyraźnego określenia trybu i formy

²⁰ M. Masternak-Kubiak, *Skutki prawne nieuchwalenia ustawy budżetowej przez Sejm*, [w:] J. Trzeciński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994, s. 223–225.

prawnej zasięgnięcia przez Prezydenta owych opinii. Nie jest także ustalony termin, w jakim marszałkowie izb mieliby przedstawić swe opinie. Obowiązujące przepisy również nie obligują marszałków do konsultowania opinii w tej sprawie z członkami izb, którymi kierują, ani też nie przesądzały formy, w jakiej mają oni wyrazić opinie. Należy zatem podzielić pogląd, że opinie te mogą być wyrażone także w formie ustnej²¹. Zasadny jest więc pogląd, że sformułowanie „zasięgnąć opinii” oznacza jedynie tyle, że Prezydent zapoznał się z jej treścią przed podjęciem rozstrzygnięcia²². Zatem po zapoznaniu się z opiniami marszałków obu izb Prezydent ma prawo podjąć autonomiczne rozstrzygnięcie w trybie określonym w art. 98 ust. 4–5 Konstytucji RP. Będzie to jednak w dalszym ciągu działanie fakultatywne, pozostawione uznaniu Prezydenta.

Zwraca się uwagę, iż nałożenie na Prezydenta obowiązku czekania z rozstrzygnięciem na opinie marszałków i ponadto jeszcze zapoznanie się z nimi, mogłoby oznaczać w praktyce uniemożliwienie Prezydentowi skorzystania z przysługującej mu kompetencji w określonym w przepisie czasie²³. Na podjęcie rozstrzygnięcia Prezydent ma bowiem tylko 14 dni. Termin ten biegnie od dnia następnego po upływie czterech miesięcy od przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej, jeśli ustawa nie została w tym okresie uchwalona. Kompetencja Prezydenta wyrażona w art. 225 Konstytucji RP musi podlegać wykładni zawężającej. Ramy czasowe do podjęcia postanowienia przez Prezydenta nie mogą zostać przedłużone. Dlatego w literaturze mówi się o tym terminie jako terminie „zawitym”²⁴. Prezydent może jednak wydać postanowienie w tej sprawie każdego dnia, licząc od pierwszego dnia po upływie czterech miesięcy, o których mowa w treści art. 225, może to być również pierwszy dzień po upływie tego terminu²⁵.

Instytucja skrócenia kadencji parlamentu przez głowę państwa ma bowiem na gruncie polskiej konstytucji charakter wyjątkowy i musi mieć wprost oparcie w jej przepisach²⁶. Dlatego zasadne jest stanowisko, że kwestia terminu podjęcia przez Prezydenta RP takiego rozstrzygnięcia to problem natury prawnej, natomiast samo jego podjęcie w danych okolicznościach natury przede wszystkim politycznej.

Okolicznością pozbawiającą Prezydenta uprawnienia do podjęcia decyzji o skróceniu kadencji izb parlamentarnych, mimo istnienia wystarczających przesłanek, może być jedynie, na podstawie art. 228 ust. 7 Konstytucji RP, wprowadzenie stanu nadzwyczajnego.

²¹ B. Banaszak, *Komentarz do art. 225 Konstytucji RP*, [w:] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 512.

²² P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 128.

²³ B. Banaszak, *Komentarz do art. 225...*, s. 512.

²⁴ T. Augustyniak-Górna, *Procedura uchwalania ustawy budżetowej i ustawy o prowizorium budżetowym*, [w:] *Praktyczne aspekty uchwalania i kontroli budżetu państwa*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa, 2001, s. 23.

²⁵ W. Sokolewicz, *Komentarz...*, s. 17.

²⁶ M. Zubik, *Budżet państwa...*, s. 283.

czajnego oraz okres 90 dni po jego zakończeniu. Stany nadzwyczajne są wprowadzane w przypadkach istotnych zewnętrznych lub wewnętrznych zagrożeń dla bytu państwa. W takich przypadkach ustrojodawca umożliwia wprowadzenie określonych instytucji, które ograniczają lub eliminują nie tylko prawa i wolności jednostek, ale także konstytucyjny system sprawowania władzy. Gdyby stan nadzwyczajny został wprowadzony w czasie między wydaniem przez Prezydenta RP postanowienia o skróceniu kadencji a wyznaczonym terminem wyborów, to – jak przyznaje się powszechnie w literaturze przedmiotu – postanowienie to nie ulega unieważnieniu, ale bieg wszystkich terminów ulega zawieszeniu na czas stanu nadzwyczajnego i w ciągu dalszych 90 dni od jego zakończenia²⁷.

4. Zamiast zakończenia

Skrócona postanowieniem Prezydenta kadencja Sejmu i Senatu nie ulega natychmiastowemu przerwaniu, lecz trwa do dnia poprzedzającego dzień zebrania się na pierwszym posiedzeniu danej izby następnej kadencji. Skorzystanie przez Prezydenta z prerogatywy skrócenia kadencji izb nie pozbawia zatem parlamentu kompetencji do zakończenia prac ustawodawczych nad projektem i ustawą budżetową. Parlament może uchwalić ustawę budżetową w każdym późniejszym terminie, a Prezydent może taką ustawę podpisać albo też wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie jej zgodności z Konstytucją RP.

Dokończenie prac nad projektem ustawy budżetowej i przedłożenie ustawy do podpisu Prezydentowi przez Sejm, którego kadencja uległa skróceniu skutkiem skorzystania przez Prezydenta z uprawnień z art. 255 Konstytucji RP, nie zmienia jednak postanowienia o skróceniu kadencji.

O encurtamento do mandato da Dieta à luz do artigo 225 da Constituição vigente da Polônia

Resumo

O objetivo do trabalho é a definição da natureza jurídica da atribuição do Presidente da República da Polônia para encurtar a legislatura da Câmara dos Deputados no caso de não aprovação, no decorrer de quatro meses, desde a entrada na Dieta, do projeto de lei orçamentária.

Ao analisar a razão da norma resultante do teor do art. 225 da Constituição a autora parte do pressuposto que este preceito tem caráter duplo. De um lado, esse realiza as funções preventivas, isto é, ele mobiliza as duas câmaras do parlamento para não retardar os debates e o ritmo da aprovação do orçamento. Por outra parte, cumpre o papel repressivo, ao possibilitar a abreviação da vida do parlamento eleito, quando o prazo limite constitucional para a realização do

²⁷ B. Banaszak, *Komentarz do art. 228 Konstytucji RP*, [w:] B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 974.

ato em tela é ultrapassado. Este privilégio pessoal, exclusivo e facultativo do Chefe de Estado é assegurado pelas condições especiais consequentes, sobretudo, da expiração dos prazos obrigatórios para a adoção da lei orçamentária.

O intervalo de tempo permitido para proceder com o projeto de lei orçamentária é de quatro meses. Se não há circunstâncias extraordinárias, o início para este andar legislativo é o momento da entrega deste cálculo estimativo da receita e das despesas pelo governo na Câmara dos Deputados. O horizonte temporal começa no dia 30 de setembro do ano fiscal prévio e finaliza no dia 31 de janeiro do exercício seguinte.

O poder constituinte previu também o limite de tempo no qual o Presidente de República pode usar a sua competência. É um período de duas semanas (14 dias), o qual inicia no dia seguinte ao do fim dos quatro meses, contados da apresentação à Dieta do projeto de lei orçamentária.

A forma jurídica a ser aplicada pelo Presidente da República neste caso deve ser uma decisão. Antes de tomar tal decisão o Chefe de Estado tem o dever de conhecer a opinião dos presidentes de ambas as câmaras. As opiniões dos presidentes destas corporações legislativas não são vinculantes e o Presidente da República não é compelido a seguir as recomendações.

Este tipo de exigência, que autoriza o Presidente da República a recorrer à competência conferida, testemunha, igualmente, a solicitude dos autores da Lei Maior para que uma exceção estabelecida no tocante à regra do mandato quadrienal do corpo legislativo seja ligada à necessidade do Chefe de Estado de familiarizar-se com todas as características da situação que conduziram ao atraso dos trabalhos legislativos no que tange à lei orçamentária. É de frisar que a atribuição em pauta é opcional. O presidente da República pode, mas não é obrigado, a servir-se do direito outorgado.

Palavras-chaves: Constituição República da Polónia, orçamento do Estado, projeto de lei orçamentária, O encurtamento do mandato da Dieta

