

DR MAREK WOŹNICKI
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
ORCID: 0000-0001-7010-134X

PROCEDURA BUDŻETOWA A TERMIN WYBORÓW PARLAMENTARNYCH

STRESZCZENIE

Niniejszy tekst poświęcony jest konsekwencjom występowania przypadków kolizji między procedurą budżetową a terminem wyborów parlamentarnych. W artykule wykazano, że reguła jest, iż w latach przeprowadzania wyborów do Sejmu i Senatu prace parlamentarne nad projektem ustawy budżetowej na kolejny rok rozpoczynają się z opóźnieniem, zwykle dopiero w listopadzie. Stąd też uchwalenie tej ustawy następuje dopiero w lutym albo w marcu następnego roku, choć jej obowiązywanie rozpoczyna się od 1 stycznia. Jako rozwiązanie tego problemu zaproponowano przesunięcie terminu wyborów parlamentarnych na miesiące wiosenne (np. na maj), co byłoby zgodne z praktyką obowiązującą w większości państw członkowskich Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: procedura budżetowa, ustawa budżetowa, wybory parlamentarne, kadencja Sejmu, termin wyborów.

1

W swoim wystąpieniu podczas 66. Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, zatytułowanym „Budżet państwa a Trybunał Konstytucyjny”, prof. dr hab. Marek Zubik zwrócił m.in. uwagę na zasadę roczności budżetu państwa (art. 219 ust. 1 Konstytucji RP¹), wskazując, że zasada ta nie implikuje konieczności utożsamienia roku budżetowego z rokiem kalendarzowym. Warto tu podać choćby przykład II RP, w której przez pewien okres budżet był planowany na okres 1.04–31.03 roku kolejnego². Tym niemniej

¹ Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

² M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 94. Zob. np. ustawa skarbowa z dnia 29 marca 1938 r. na okres od 1 kwietnia 1938 do 31 marca 1939 (Dz.U. 1938 r., nr 20, poz. 161).

w praktyce ustrojowej III RP przyjęto regułę, że rok budżetowy pokrywa się z rokiem kalendarzowym³. Niniejszy tekst poświęcony jest konsekwencjom tego faktu, związanym z występowaniem przypadków kolizji między procedurą budżetową a terminem wyborów parlamentarnych. Należy przypuszczać, że fakt przeprowadzania wyborów parlamentarnych w miesiącach jesiennych wpływa negatywnie na procedurę uchwalania ustawy budżetowej. Celem tekstu jest próba weryfikacji powyższej hipotezy, a także próba odpowiedzi na pytanie, jak ta kwestia jest regulowana w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

2

Regulacja art. 222 oraz art. 225 Konstytucji RP przewiduje, że Rada Ministrów jest zobowiązana do przedłożenia projektu ustawy budżetowej najpóźniej na trzy miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego, zaś parlament jest zobowiązany do uchwalenia ustawy budżetowej w ciągu 4 miesięcy od dnia przedłożenia projektu ustawy, pod rygorem ewentualnego skrócenia kadencji parlamentu przez Prezydenta RP. W związku z utożsamieniem roku budżetowego z rokiem kalendarzowym ustawa o finansach publicznych przyjmuje, iż Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej i składa go do Sejmu do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy⁴. Jednocześnie warto zauważyć, że projekt ustawy budżetowej podlega obowiązkowemu zaopiniowaniu przez stronę pracodawców i stronę pracowników w ramach Rady Dialogu Społecznego, przy czym strona rządowa ma obowiązek przekazania projektu wraz z uzasadnieniem Radzie nie później niż 30 dni przed przedstawieniem projektu ustawy budżetowej Sejmowi, zatem do 31 sierpnia roku poprzedzającego rok budżetowy⁵. Nadto strona rządowa, w terminie do dnia 10 maja każdego roku, ma obowiązek przedstawić

³ Art. 109 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. – Dz.U. z 2024 r., poz. 1530).

⁴ Art. 141 ustawy o finansach publicznych.

⁵ Art. 16 ust. 1 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (t.j. – Dz.U. z 2018 r., poz. 2232), dalej cytowana jako „ustawa o Radzie Dialogu Społecznego”. Wcześniej obowiązująca ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. nr 100, poz. 1080) w art. 3 ust. 9 przewidywała, że strona rządowa ma obowiązek przekazania projektu ustawy budżetowej na rok następný wraz z uzasadnieniem do Komisji do celu zajęcia stanowiska przez strony pracowników i pracodawców najpóźniej na 20 dni przed przedstawieniem projektu ustawy budżetowej Sejmowi, czyli do 10 września roku poprzedzającego rok budżetowy.

Radzie Dialogu Społecznego Wieloletni Plan Finansowy Państwa, zawierający Program Konwergencji, który określa wstępną prognozę podstawowych wielkości makroekonomicznych stanowiących podstawę do prac nad projektem ustawy budżetowej na rok następny⁶. W tej sytuacji najważniejszą część prac rządowych nad budżetem przypada na czerwiec, lipiec i sierpień, zaś prace parlamentarne toczą się od października do stycznia.

Tak przyjęte unormowanie powoduje konieczność zmierzenia się z problemem kolizji między procedurą budżetową a wyborami parlamentarnymi, do której dochodzi zwykle co 4 lata. W Konstytucji RP nie określono bowiem sztywnej daty przeprowadzania wyborów do Sejmu i Senatu, ustalając jedynie, że powinny się one odbyć w dniu ustawowo wolnym od pracy, przypadającym w ciągu 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu⁷. W praktyce w latach 1997–2005 wybory parlamentarne odbywały się zawsze we wrześniu⁸, natomiast po skróceniu kadencji Sejmu i Senatu uchwałą Sejmu z dnia 6 września 2007 r. wybory parlamentarne odbywają się zawsze w październiku⁹. Zatem zwykle raz na cztery lata dochodzi do sytuacji, gdy projekt ustawy budżetowej złożony do Sejmu kończącej się kadencji jest rozpatrywany i uchwalany już przez Sejm nowej kadencji, z niezrządko odmienną większością parlamentarną.

W dotychczasowej praktyce ustrojowej zasada respektowania przez rządzący gabinet terminu określonego w art. 222 Konstytucji RP w roku wyborczym była kwestionowana. W 1997 r. rząd W. Cimoszewicza zwlekał z wniesieniem projektu ustawy budżetowej, twierdząc, że nie chce krępować swoimi decyzjami nowej Rady Ministrów, działało się to jednak jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP¹⁰. W 2001 r. utworzony po wyborach nowy rząd L. Millera zastąpił swoim projektem ustawy budżetowej wcześniejszy

⁶ Art. 16 ust. 1 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego.

⁷ Art. 98 ust. 2 Konstytucji RP.

⁸ Wybory do Sejmu i Senatu odbyły się kolejno: 21.09.1997 r., 23.09.2001 r. oraz 25.09.2005 r., zob. zarządzenie Prezydenta RP z dnia 25 czerwca 1997 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu i Senatu RP (Dz.U. 1997 r., nr 67, poz. 142); postanowienie Prezydenta RP z dnia 25 czerwca 2001 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP (Dz.U. z 2001 r., nr 66, poz. 661); postanowienie Prezydenta RP z dnia 23 maja 2005 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP (Dz.U. z 2005 r., nr 92, poz. 767).

⁹ Wybory do Sejmu i Senatu w tym okresie odbyły się kolejno: 21.10.2007 r., 9.10.2011 r., 25.10.2015 r., 13.10.2019 r. oraz 15.10.2023 r., zob. postanowienia Prezydenta RP w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP – 1) z dnia 7 września 2007 r. (Dz.U. z 2007 r., nr 162, poz. 1145); 2) z dnia 4 sierpnia 2011 r. (Dz.U. z 2011 r., nr 162, poz. 978); 3) z dnia 17 lipca 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1017); 4) z dnia 6 sierpnia 2019 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 1506); 5) z dnia 8 sierpnia 2023 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1564).

¹⁰ M. Zubik, op. cit., s. 169.

projekt zgłoszony przez poprzedni gabinet – J. Buzka¹¹. W 2005 r. ustępujący rząd M. Belki złożył projekt ustawy budżetowej w dniu 19 października 2005 r.¹², zatem już po wyborach, zaś nowy gabinet – K. Marcinkiewicza – skorygował projekt w trybie autopoprawki w dniu 30 listopada 2005 r.¹³ Z kolei projekt ustawy budżetowej na rok 2008 został zgłoszony 17 listopada 2007 r., zatem również po wyborach, przez nowy gabinet D. Tuska¹⁴, zastępując projekt zgłoszony przez rząd J. Kaczyńskiego¹⁵. Takie samo przekroczenie terminu dotyczyło projektu ustawy budżetowej na rok 2012¹⁶, 2016¹⁷, 2020¹⁸ oraz 2024¹⁹. Wskutek tego w wymienionych latach ustawy budżetowe zostały uchwalone dopiero w lutym lub w marcu danego roku²⁰, przy czym w praktyce zarówno kolejne rządy, jak i większości sejmowe, nie uznawały tego faktu za naruszenie art. 225 Konstytucji RP, przyjmując, że projekt ustawy budżetowej wniesiony w poprzedniej kadencji podlega zasadzie dyskontynuacji²¹.

Warto zauważyć, że w doktrynie stanowisko w tej sprawie nie jest jednoznaczne. Według części autorów zasada dyskontynuacji nie obejmuje projektu ustawy budżetowej, ze względu na sztywne określenie w Konstytucji RP terminów na złożenie projektu oraz na uchwalenie ustawy budżetowej przez Sejm i Senat²². Przeciwne stanowisko akcentuje fakt, że wyjątek od tej zasady powinien być wyraźnie ujęty w przepisach, a żaden przepis Konstytucji, ustawy czy Regulaminu Sejmu nie ustanawia takiego wyjątku²³. Warto również wskazać, że sam art. 222 Konstytucji w zdaniu drugim przewiduje

¹¹ B. Banaszak, *Komentarz do art. 222, uwaga 4*, [w:] idem, *Konstytucja RP. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012.

¹² Druk sejmowy Sejmu V kadencji nr 20.

¹³ Druk sejmowy Sejmu V kadencji nr 20-A.

¹⁴ Druk sejmowy Sejmu VI kadencji nr 16.

¹⁵ Druk sejmowy Sejmu V kadencji nr 2178.

¹⁶ Projekt zgłoszono 7.12.2011 r., zob. druk sejmowy Sejmu VII kadencji nr 44. Zastąpił projekt z 29.09.2011 r., druk sejmowy Sejmu VI kadencji nr 4694.

¹⁷ Projekt zgłoszono 22.12.2015 r., zob. druk sejmowy Sejmu VIII kadencji nr 146. Zastąpił projekt z 30.09.2015 r., druk sejmowy Sejmu VII kadencji nr 3988.

¹⁸ Projekt zgłoszono 24.12.2019 r., zob. druk sejmowy Sejmu IX kadencji nr 112. Zastąpił projekt z 30.09.2019 r., druk sejmowy Sejmu VIII kadencji nr 3829.

¹⁹ Projekt zgłoszono 19 grudnia 2023 r., zob. druk sejmowy Sejmu X kadencji nr 125. Zastąpił projekt z 29.09.2023 r., druk sejmowy Sejmu IX kadencji nr 3639.

²⁰ Styczniowy termin uchwalenia ustawy budżetowej zachowano jedynie w 2008 r. (Dz.U. nr 19, poz. 117) oraz w 2024 r.

²¹ B. Banaszak, *Komentarz do art. 225, uwaga nr 6* [w:] idem, *Konstytucja RP...*

²² Zob. np. opinie K. Działochy, R. Mastalskiego, S. Wronkowskiej, C. Kosikowskiego, „Przegląd Sejmowy” 2006, z. 3, s. 82–86, 90–96, 100–105.

²³ Zob. np. opinie A. Szymta, M. Zubika, M. Granata, „Przegląd Sejmowy” 2002, z. 1, s. 90–99, 102–107; a także opinie J. Wawrzyniaka i S. Gebethnera, „Przegląd Sejmowy” 2006, z. 3, s. 86–89, 96–99.

możliwość złożenia projektu ustawy budżetowej w terminie późniejszym niż na trzy miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego, jeżeli zajdą „wyjątkowe przypadki”. W doktrynie i w praktyce nie dokonano jednoznacznego stwierdzenia, czym są te „wyjątkowe przypadki”. Za takowe uznawano np. konieczność zmian założeń makroekonomicznych spowodowaną wprowadzeniem wielkich reform i kryzys finansowy na rynkach światowych (w 1999 r.), czy też kłopoty ze zbilansowaniem dochodów i wydatków budżetu państwa związane z odrzuceniem przez Sejm nowelizacji ustawy o podatku od towarów i usług (w 2000 r.), co zostało krytycznie ocenione w doktrynie²⁴. Wydaje się natomiast, że fakt przeprowadzania wyborów parlamentarnych jesienią nie jest takim „wyjątkowym” przypadkiem, skoro jest sytuacją powtarzającą się co 4 lata²⁵. Można jednak przyjąć, że w ostateczności o tym, czy zaistniały wyjątkowe przypadki, określone w art. 222 Konstytucji RP, decydować będzie parlament²⁶, zaś o tym, czy parlament przekroczył termin określony w art. 225 Konstytucji RP, decydować będzie Prezydent RP (przy czym warto zauważyć, że jeszcze nie zdarzyła się sytuacja, w której głowa państwa skorzystała z tej prerogatywy)²⁷.

3

Jak zatem wynika z przedstawionej wyżej analizy, fakt przeprowadzania wyborów parlamentarnych w miesiącach jesiennych wpływa na wydłużenie procedury budżetowej²⁸. Nawet gdyby uznać, że w tym przypadku obowiązuje zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych, to sam fakt uchwa-

²⁴ M. Zubik, op. cit., s. 169–171.

²⁵ T. Litwin, *Zastosowanie zasady dyskontynuacji prac legislacyjnych Sejmu w stosunku do ustawy budżetowej*, „Państwo i Społeczeństwo” 2007, t. 7, nr 2, s. 186. Podobnie C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 53–54.

²⁶ M. Miemiec, K. Sawicka, *Komentarz do art. 222. Uwaga 19*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, C.H. Beck, Warszawa 2016.

²⁷ W praktyce jedynie w 2006 r. Prezydent L. Kaczyński w specjalnym wystąpieniu odniósł się do faktu przekroczenia przez parlament terminu przewidzianego w art. 225 Konstytucji RP, stwierdzając, że w zaistniałych okolicznościach nie widzi podstaw do skrócenia kadencji parlamentu na podstawie tego przepisu, zob. <https://k.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-lecha-kaczynskiego/aktualnosci/rok-2006/wystapienie-prezydenta-rp,27946,archive> [dostęp: 2.11.2024].

²⁸ Podobną sytuację zaobserwowano m.in. w Danii czy na Litwie, zob. G. Kuca, *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 174–175.

lania budżetu na dany rok w lutym albo marcu trudno uznać za sytuację korzystną²⁹.

Stąd też wydaje się zasadne, aby rozważyć możliwość zmiany aktualnego stanu rzeczy. Pierwsza z propozycji polega na powrocie do rozwiązania znanego z II RP, czyli „łamanego” roku budżetowego, rozpoczynającego się od 1 kwietnia i trwającego do 31 marca kolejnego roku. Warto jednak zauważyć, że takie unormowanie mogło być uznane za zasadne w sytuacji, gdy II RP była państwem o gospodarce opartej w dużej mierze na rolnictwie. Współcześnie trudno znaleźć argumenty za wprowadzeniem „łamanego” roku budżetowego, zwłaszcza że inne państwa Unii Europejskiej (z wyjątkiem Szwecji) nie stosują takiego rozwiązania³⁰.

Dlatego za lepsze rozwiązanie tego problemu należy uznać wprowadzenie w życie drugiej propozycji, polegającej na zachowaniu tożsamości roku budżetowego z rokiem kalendarzowym i przesunięciu terminu wyborów parlamentarnych na wiosnę. W tym kontekście zauważyć trzeba, że w sześciu państwach członkowskich Unii Europejskiej termin wyborów jest mniej lub bardziej ściśle określony w przepisach konstytucyjnych lub ustawowych, w tym w czterech z nich jest to termin wiosenny³¹, natomiast w pozostałych 21 państwach data głosowania jest formalnie ustalana przez głowę państwa lub premiera i przypada 4 lub 5 lat po ostatnich wyborach (chyba że mamy do czynienia z wyborami przedterminowymi). Stąd też w większości państw członkowskich UE wybory parlamentarne przeprowadzane są zwykle w miesiącach wiosennych albo letnich³²,

²⁹ Ibidem, s. 304–305.

³⁰ S. Bożyk, *Konstytucyjne podstawy procedury budżetowej w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Państwo, gospodarka, prawo: księga dedykowana Profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu z okazji jubileuszu pracy naukowej na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku*, red. M. Eteł, M. Olszak, A. Piszcz, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2015, s. 307–316; M. Stachurska, *Procedury budżetowe w wybranych krajach*, „Analizy BAS” 2010, nr 18(43), s. 1–11; G. Kuca, op. cit., s. 68–69.

³¹ W Belgii wybory parlamentarne odbywają się razem z wyborami do parlamentu europejskiego, zatem w maju albo w czerwcu, w Estonii – w pierwszą niedzielę marca, w Holandii – w marcu albo w maju, zaś na Węgrzech – w kwietniu albo w maju; zob. art. 65 ust. 3 Konstytucji Królestwa Belgii z 7 lutego 1831 r.; § 60 ust. 3 Konstytucji Republiki Estońskiej z 28 czerwca 1992 r.; art. C1 i C2 w zw. z art. F1 i J1 Ustawy z dnia 28 września 1989 r. prawo wyborcze Królestwa Niderlandów; art. 2 ust. 3 Ustawy Zasadniczej Węgier z dnia 25 sierpnia 2011 r., <https://www.const-court.be/en/court/basic-text#1-la-constitutionde-la-belgique-federale> [dostęp: 6.11.2024]; <https://wetten.overheid.nl/BWBR0004627/2023-06-20#AfdelingII> [dostęp: 6.11.2024]; *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Stańkiewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 235, 827.

³² Ostatnie wybory parlamentarne w Chorwacji odbyły się w kwietniu 2024 r.; w Republice Cypryjskiej – w maju 2021 r.; we Francji – w czerwcu i lipcu 2024 r.; w Finlandii – w kwietniu 2023 r.; w Grecji – w czerwcu 2023 r.; w Hiszpanii – w lipcu 2023 r.; w Irlandii – w lutym 2020 r.; w Republice Malty – w marcu 2022 r.; w Portugalii – w marcu 2024 r.;

ewentualnie we wrześniu³³. Wydaje się, że jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest konieczność uchwalania budżetu państwa w miesiącach jesiennych, tak by zaczął on obowiązywać od 1 stycznia kolejnego roku, co można uznać za europejski standard³⁴.

Na uwadze należy mieć również fakt, iż art. 226 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje, że Rada Ministrów zobowiązana jest do złożenia sprawozdania Sejmowi z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego, zatem do 31 maja następnego roku³⁵. Tym samym maj jest tym miesiącem, w którym Rada Ministrów z jednej strony kończy prace nad sprawozdaniem z wykonania budżetu za rok poprzedni, a z drugiej rozpoczyna prace nad projektem ustawy budżetowej na kolejny rok.

W tej sytuacji należy uznać, że z perspektywy procedury budżetowej najkorzystniejszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie majowego terminu wyborów parlamentarnych. Z jednej strony, dotychczasowa Rada Ministrów mogłaby zachować termin na złożenie sprawozdania z wykonania budżetu, o którym mowa w art. 226 ust. 1 Konstytucji RP, a z drugiej – nowy rząd, wyłoniony po wyborach, miałby około 3–4 miesięcy na opracowanie projektu ustawy budżetowej na kolejny rok i przedłożenie go Sejmowi w terminie określonym w art. 222 Konstytucji RP.

w Słowacji – w sierpniu 2023 r.; zob. M. Wrzalik, *Wyniki wyborów prezydenckich, parlamentarnych i referendum ogólnokrajowych w okresie od 1 października 2019 r. do 31 marca 2020 r.*, „Studia Wyborcze” 2020, nr 29, s. 144; eadem, *Wyniki wyborów prezydenckich, parlamentarnych i referendum ogólnokrajowych w okresie od 1 kwietnia 2021 r. do 30 września 2021 r.*, „Studia Wyborcze” 2021, nr 32, s. 191; eadem, *Wyniki wyborów prezydenckich, parlamentarnych i referendum ogólnokrajowych w okresie od 1 października 2021 r. do 31 marca 2022 r.*, „Studia Wyborcze” 2022, nr 33, s. 128; eadem, *Wyniki wyborów prezydenckich, parlamentarnych i referendum ogólnokrajowych w okresie od 1 kwietnia 2023 r. do 30 września 2023 r.*, „Studia Wyborcze” 2023, nr 36, s. 130, 134–136; eadem, *Wyniki wyborów prezydenckich, parlamentarnych i referendum ogólnokrajowych w okresie od 1 października 2023 r. do 31 marca 2024 r.*, „Studia Wyborcze” 2024, nr 37, s. 132; <https://ies.lublin.pl/komentarze/kies-1108/> [dostęp: 6.11.2024]; <https://ies.lublin.pl/komentarze/austria-po-wyborach-parlamentarnych-wygrala-wolnosc-iowa-partia-austrii-ale-zaden-scenariusz-nie-jest-przesadzony/> [dostęp: 6.11.2024]; <https://www.rp.pl/polityka/art40778661-oficjalne-wyniki-wyborow-we-francji-partia-marine-le-pen-trzecia-wygrywa-lewica> [dostęp: 6.11.2024].

³³ Wrześniowy termin wyborów stosowany jest w Austrii (ostatnie wybory w 2024 r.), Niemczech (ostatnie wybory w 2021 r.), w Szwecji i we Włoszech (ostatnie wybory w 2022 r.); M. Wrzalik, *Wyniki wyborów prezydenckich, parlamentarnych i referendum ogólnokrajowych w okresie od 1 kwietnia 2021...*, s. 196; eadem, *Wyniki wyborów prezydenckich, parlamentarnych i referendum ogólnokrajowych w okresie od 1 kwietnia 2022 r. do 30 września 2022 r.*, „Studia Wyborcze” 2022, nr 34, s. 177–178.

³⁴ G. Kuca, op. cit., s. 172–173.

³⁵ Art. 182 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Warto przy tym wspomnieć, że ustawą z dnia 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego³⁶ wydłużono kadencję tych organów o pół roku, przesuwając termin wyborów z września/października 2023 r. na kwiecień 2024 r. Głównym uzasadnieniem tej decyzji była chęć uniknięcia kolizji między wyborami samorządowymi a wyborami parlamentarnymi, których termin przypadał na październik 2023 r.³⁷ Jednakże w uzasadnieniu projektu znalazło się także stwierdzenie, iż skutkiem prawnym przyjęcia tej ustawy będzie ułatwienie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie planowania budżetu. Twórcy ustawy wskazali, że

przeprowadzenie wyborów jesienią 2023 r. spowodowałoby, że nowo wybrany zarząd jednostki samorządu terytorialnego musiałby opierać się na planie finansowym poprzedniego zarządu. Przesunięcie wyborów na wiosnę 2024 r. pozwoli nowo wybranym organom jednostek samorządu na przygotowanie własnego projektu budżetu³⁸.

Skoro zatem ustawodawca zauważył problem kolizji między terminem wyborów a terminem przygotowania uchwał budżetowych na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, to tym bardziej należy wskazać na istnienie takiego problemu na poziomie centralnym. Jednakże należy pamiętać, że nie jest możliwe przesuwanie kadencji Sejmu i Senatu w drodze ustawowej. W tym celu należałoby albo skorzystać z jednego z przypadków skrócenia kadencji parlamentu przewidzianych w Konstytucji RP³⁹ albo przegłosować ustawę o zmianie Konstytucji RP. W takiej ustawie należałoby określić termin wyborów parlamentarnych albo w sposób ściśle określony, np. na trzecią niedzielę maja⁴⁰, albo poprzez przyznanie Prezydentowi RP prawa do wyznaczenia wyborów na jedną z niedziel w maju⁴¹. Niejako „przy okazji” należałoby również doprecyzować termin zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie po wyborach, tak by maksymalnie skrócić okres „przekazywania wła-

³⁶ Dz.U. z 2022 r., poz. 2418.

³⁷ Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy Sejmu IX kadencji nr 2612, punkt 1.

³⁸ Ibidem, punkt 4.

³⁹ Por. art. 98 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 98 ust. 4 w zw. z art. 155 ust. 2 i art. 225 Konstytucji RP.

⁴⁰ Podobnie jak np. w Estonii, gdzie jest to pierwsza niedziela marca; w Litwie, gdzie jest to druga niedziela października oraz w Łotwie, gdzie jest to pierwsza sobota października; zob. § 60 ust. 3 Konstytucji Republiki Estońskiej z 28 czerwca 1992 r.; art. 57 ust. 1 Konstytucji Republiki Litewskiej z 25 października 1992 r.; art. 11 Konstytucji Republiki Łotewskiej z 15 lutego 1922 r.; W. Staśkiewicz, op. cit., s. 235, 426, 461.

⁴¹ Na wzór Ustawy Zasadniczej Węgier, gdzie wybory mają być przeprowadzone w kwietniu lub w maju, zob. art. 2 ust. 3 Ustawy Zasadniczej Węgier z dnia 25 sierpnia 2011 r., W. Staśkiewicz, op. cit., s. 827.

dzy”⁴². Nadto w ustawie zasadniczej powinien znaleźć się przepis wskazujący, iż w przypadku skrócenia kadencji parlamentu kolejne wybory „zwyczajne” również odbywają się w terminie majowym⁴³.

4

Z przedstawionych wyżej rozważań wynika, że fakt przeprowadzania wyborów do Sejmu i Senatu RP w miesiącach jesiennych powoduje powtarzające się co 4 lata opóźnienie w przygotowaniu i uchwaleniu ustawy budżetowej. Stąd też za zasadne należy uznać rozważenie propozycji skorygowania aktualnych przepisów ustawy zasadniczej poprzez ustalenie zasady, iż wybory parlamentarne odbywają się zawsze w maju. Wprowadzenie takiego rozwiązania byłoby korzystne nie tylko z powodu możliwości rozpoczęcia procedury przygotowania ustawy budżetowej na kolejny rok przez „nowy” rząd, ale także ze względu na konieczność złożenia sprawozdania z wykonania budżetu przez rząd „dotychczasowy”. Ponadto ujednoczony zostałby kalendarz przeprowadzania wyborów w Polsce: aktualnie bowiem wybory samorządowe odbywają się terminowo w kwietniu, prezydenckie – w maju, europejskie – w maju lub czerwcu, zaś jedynie wybory parlamentarne – w październiku. Zmiana terminu wyborów do Sejmu i Senatu na majowy umożliwiłaby ich wspólne przeprowadzanie np. z wyborami prezydenckimi czy europejskimi, co pozwoliłoby na ograniczenie kosztów organizacji wyborów oraz ograniczenie czasu trwania kampanii wyborczych, wpływając pozytywnie na frekwencję wyborczą⁴⁴. W tym kontekście rozważyć należałoby także, czy nie jest wskazane wydłużenie kadencji Sejmu i Senatu do 5 lat i stałe organizowanie wyborów parlamentarnych wraz z wyborami europej-

⁴² Por. M. Woźnicki, *Kadencja a termin pierwszego posiedzenia parlamentu. Rozwiązania polskie na tle konstytucji państw Unii Europejskiej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, nr 64, s. 372–373.

⁴³ Na wzór art. 57 ust. 2 Konstytucji Republiki Litewskiej, zgodnie z którym „Wybory zwyczajne do Seimasu odbywające się po wyborach przedterminowych są przeprowadzane w terminie wymienionym w zdaniu pierwszym niniejszego artykułu”. Podobne rozwiązanie co do marcowego terminu wyborów parlamentarnych w Holandii przewiduje tamtejszy kodeks wyborczy, zob. art. C2 ust. 1 i 2 Ustawy – prawo wyborcze Królestwa Niderlandów; <https://wetten.overheid.nl/BWBR0004627/2023-06-20#AfdelingII> [dostęp: 26.11.2024].

⁴⁴ Zjawisko „zmęczenia” przedłużającą się kampanią wyborczą i związany z tym spadek frekwencji był już widoczny w przypadku „trójskoku” wyborczego z lat 2023–2024, zob. <https://tvn24.pl/wybory-do-europarlamentu-2024/wybory-do-europarlamentu-naj-wiekszy-kryzys-pis-w-jego-historii-politolog-wskazuje-trzy-przejawy-st7918749> [dostęp: 27.11.2024]; <https://polskieradio24.pl/arttykul/3361048,publicyści-o-frekwencji-widac-zepolacy-sa-zmeczeni-permanentna-kampania> [dostęp: 27.11.2024].

skimi, jak to zrobiono w Belgii⁴⁵. Jest to jednak kwestia wymagająca dalszej dyskusji, wykraczającej poza ramy niniejszego tekstu.

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak B., *Konstytucja RP. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Bożyk S., *Konstytucyjne podstawy procedury budżetowej w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Państwo, gospodarka, prawo: księga dedykowana Profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu z okazji jubileuszu pracy naukowej na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku*, red. M. Eteł, M. Olszak, A. Piszcz, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2015.
- Kosikowski C., *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.
- Kuca G., *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Litwin T., *Zastosowanie zasady dyskontynuacji prac legislacyjnych Sejmu w stosunku do ustawy budżetowej*, „Państwo i Społeczeństwo” 2007, t. 7, nr 2.
- Miemiec M., Sawicka K., *Komentarz do art. 222*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Stachurska M., *Procedury budżetowe w wybranych krajach*, „Analizy BAS” 2010, nr 18(43).
- Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.
- Woźnicki M., *Kadencja a termin pierwszego posiedzenia parlamentu. Rozwiązania polskie na tle konstytucji państw Unii Europejskiej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, nr 64.
- Wrzalik M., *Wyniki wyborów prezydenckich, parlamentarnych i referendów ogólnokrajowych w okresie od 1 października 2019 r. do 31 marca 2020 r.*, „Studia Wyborcze” 2020, nr 29.
- Wrzalik M., *Wyniki wyborów prezydenckich, parlamentarnych i referendów ogólnokrajowych w okresie od 1 kwietnia 2021 r. do 30 września 2021 r.*, „Studia Wyborcze” 2021, nr 32.
- Wrzalik M., *Wyniki wyborów prezydenckich, parlamentarnych i referendów ogólnokrajowych w okresie od 1 października 2021 r. do 31 marca 2022 r.*, „Studia Wyborcze” 2022, nr 33.

⁴⁵ Źródło: <https://www.lexgo.be/en/news-and-articles/2014-the-sixth-reform-of-the-belgian-state-what-will-change-for-the-energy-sector> [dostęp: 27.11.2024].

- Wrzalik M., *Wyniki wyborów prezydenckich, parlamentarnych i referendów ogólnokrajowych w okresie od 1 kwietnia 2022 r. do 30 września 2022 r.*, „Studia Wyborcze” 2022, nr 34.
- Wrzalik M., *Wyniki wyborów prezydenckich, parlamentarnych i referendów ogólnokrajowych w okresie od 1 kwietnia 2023 r. do 30 września 2023 r.*, „Studia Wyborcze” 2023, nr 36.
- Wrzalik M., *Wyniki wyborów prezydenckich, parlamentarnych i referendów ogólnokrajowych w okresie od 1 października 2023 r. do 31 marca 2024 r.*, „Studia Wyborcze” 2024, nr 37.
- Zubik M., *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.

THE BUDGETARY PROCEDURE AND THE TIMING OF PARLIAMENTARY ELECTIONS

ABSTRACT

This text deals with the consequences of the occurrence of clashes between the budgetary procedure and the timing of parliamentary elections. The article shows that it is a rule that in years when elections to the Sejm and Senate are held, parliamentary work on the budget bill for the following year starts late, usually not until November. Hence, the law is not passed until either February or March of the following year, although it takes effect from 1st January. As a solution to this problem, it has been proposed that the parliamentary elections be postponed until the spring months (for example in May), which would be in line with the practice in most European Union Member States.

Keywords: budgetary procedure, budget bill, parliamentary elections, term of office of the Sejm, timing of elections.