

Ryszard Mojak

Konstytucyjna regulacja ustroju finansów publicznych a pozycja ustrojowa parlamentu i rządu w zakresie gospodarki finansowej państwa

Studia Iuridica Lublinensia 1, 45-59

2003

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

RYSZARD MOJAK

Konstytucyjna regulacja ustroju finansów publicznych a pozycja ustrojowa parlamentu i rządu w zakresie gospodarki finansowej państwa

The constitutional regulation of public finances and the Parliament and government system in the financial economy of the state

Finanse publiczne i ich rola w gospodarce publicznej współczesnych państw

1.

Problematyka finansów publicznych ma doniosłe znaczenie dla funkcjonowania współczesnych państw. Finanse publiczne w swojej istocie związane są z mechanizmem podziału dochodu narodowego poprzez gromadzenie, a następnie rozdzielanie zebranych środków finansowych, czyli dokonywanie wydatków przez podmioty publiczne na realizację różnych celów i zadań o charakterze publicznym.¹ Finanse publiczne są zatem ściśle powiązane z instytucją państwa, zwłaszcza dwa wymiary tego powiązania mają zasadnicze znaczenie.

Po pierwsze, o zakresie finansów publicznych przesądza rola państwa jako podmiotu finansów publicznych. Pozycja państwa jako suwerennego bytu

¹ Pojęcie finansów publicznych jest definiowane i opisywane niemalże we wszystkich podręcznikach finansów i prawa finansowego. Spotykamy tam definicje finansów publicznych, lecz także ujęcie finansów publicznych jako prawną regulację funkcjonowania finansów publicznych. Por. N. Gajl, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1980, s. 9–14; P. M. Gaudement, *Finanse publiczne*, Warszawa 1990, s. 27; C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1994, s. 4; T. Dębowska-Romanowska, *Ogólna charakterystyka finansów publicznych i prawa finansowego*, [w:] *Prawo finansowe*, pod red. W. Wójtowicz, Warszawa 1996, s. 20–21, a także S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, wyd. II, Warszawa 1999, s. 88–89.

politycznego czyni go podmiotem finansów publicznych o charakterze pierwotnym i samoistnym. Finanse publiczne tworzone są na podstawie władztwa finansowego państwa.² Wszystkie inne podmioty finansów publicznych uzyskują taki status wyłącznie z nadania i woli władzy państwowej, ze względu na wypełnianie przez te podmioty funkcji publicznych w ramach systemu ustrojowego państwa.

Po drugie, finanse publiczne są powiązane z rozlicznymi przejawami działalności publicznej państwa, a ich analiza jest dokonywana z punktu widzenia roli, jaką one spełniają w polityce państwa. Rozszerzenie się sfery działania państwa, a szerzej całej gospodarki publicznej we współczesnych państwach, niezależnie od ustroju polityczno-gospodarczego poszczególnych państw, sprawia, że zmienia się dotychczasowa, historycznie ukształtowana treść i zakres, a także rola finansów publicznych w państwie.

Współcześnie rola finansów publicznych systematycznie wzrasta, zwłaszcza w państwach o rozwiniętej gospodarce rynkowej i o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego, czego wyrazem jest wzrastający udział wydatków publicznych w stosunku do dochodu narodowego, ekonomicznie mierzony udziałem w produkcie krajowym brutto.³

W literaturze generalnie podkreśla się szczególne znaczenie finansów publicznych w kształtowaniu świadczeń socjalnych państwa oraz dla rozwoju stosunków polityczno-ustrojowych.⁴

Oznacza to, że istnieje nierozzerwalny i wieloaspektowy związek pomiędzy instytucją państwa a finansami publicznymi. W działalności publicznej państwa finanse publiczne są narzędziem realizacji zadań państwa i pełnią służebną rolę w stosunku do niego. Najbardziej oczywista zależność i ścisły związek między tymi dwoma kategoriami sprowadza się do tego, że bez finansów publicznych przeważająca część sektora publicznego, obejmującego rzeczową działalność publiczną państwa, w ogóle nie mogłaby funkcjonować (obrona narodowa, porządek publiczny i bezpieczeństwo wewnętrzne, administracja, edukacja, ochrona zdrowia itp.), jak też państwo nie mogłoby wypełniać zadań opiekuńczo-socjalnych (renty, emerytury, zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki rodzinne, zasiłki z tytułu opieki socjalnej itp.).

² Pojęcie władztwa finansowego wywodzi się z doktryny francuskiej (*pouvoir financier*). Współcześnie w polskiej doktrynie prawa zastępuje się tym pojęciem znane w Polsce wcześniej węższe znaczenie pojęcia jurysdykcji podatkowej – władztwa podatkowego (*taxpower*). Zob. P. M. Gaudement, *op. cit.*, s. 31; T. Dębowska-Romanowska, *op. cit.*, s. 31.

³ W teorii finansów publicznych zjawisko wzrostu operacji publicznymi zasobami pieniężnymi (wydatków publicznych) zostało opisane tzw. prawem Wagnera. Szerzej na ten temat zob. P. M. Gaudement, *op. cit.*, s. 85–94. Interesujące dane statystyczne przytacza w literaturze polskiej J. Kaleta. Zob. J. Kaleta, *Finanse publiczne i centralny bank państwa w projekcie Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucyjna regulacja ustroju społeczno-gospodarczego i finansów publicznych*, pod red. G. Kryszenia i E. Zwierzchowskiego, Białystok 1996, s. 7.

⁴ Zob. A. Komar, *Konstytucyjne określenie ustroju finansów państwa*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 7–8, s. 94; a także C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *op. cit.*, s. 12.

2.

W Polsce, w ciągu ostatnich lat, zauważa się wyraźny wzrost znaczenia finansów publicznych w działalności finansowej państwa. Wzrost ten pozostaje w związku z procesami transformacji ustroju politycznego i systemu ekonomicznego państwa w latach dziewięćdziesiątych.⁵ Wprowadzenie do systemu politycznoustrojowego państwa demokratycznych mechanizmów sprawowania władzy państwowej, a także powrót do gospodarki rynkowej, wymagało przywrócenia w praktyce działalności finansowej państwa należnej rangi finansom publicznym. Zakres i struktura finansów publicznych w Polsce również podlegały w tym okresie procesom transformacji. Zwiększająca się rola rynku w realizacji procesów gospodarczych i społecznych (przy jednoczesnym zmniejszeniu się instrumentów nakazowych w gospodarce) oraz prywatyzacja gospodarki sprawiły, że zakres finansów publicznych, ich struktura i rola uległy zasadniczym zmianom. Z jednej strony zakres przedmiotowy finansów publicznych jest mniejszy, z drugiej zaś zwiększa się zakres i rola interwencyjnych wydatków budżetowych oraz redystrybucji środków budżetowych do gospodarki prywatnej. Zasadnicza zmiana roli finansów publicznych polega na tym, że państwo oddziałuje na gospodarkę nie instrumentami administracyjno-nakazowymi, ale poprzez wydatki budżetowe, a także regulację dochodów podmiotów gospodarczych za pośrednictwem systemu podatkowego.⁶

W literaturze fachowej prognozuje się, że rola finansów publicznych w procesie funkcjonowania naszego państwa będzie w przyszłości wzrastała, przy czym proces ten wiąże się także z politycznymi i ekonomicznymi aspektami integracji Polski z Unią Europejską.⁷

Zasadnicza reorientacja roli finansów publicznych w Polsce w ciągu ostatnich lat wiąże się naturalnie ze szczególnym charakterem powiązania funkcji finansów publicznych z państwem – działającym w warunkach współczesnej gospodarki rynkowej – w którym mechanizm sprawowania władzy

⁵ Procesy transformacji systemu polityczno-ustrojowego oraz systemu ekonomiczno-gospodarczego w Polsce były opisywane i analizowane w licznych opracowaniach. Bibliografia literatury przedmiotu jest w tej mierze bardzo bogata. Zob. m.in.: R. Chruściak, T. Mołdawa, K. A. Wojtaszczyk, E. Zieliński, *Polski system polityczny w okresie transformacji*, Warszawa 1995; *Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1999 roku w świetle komparatystycznej teorii polityki*, pod red. A. Antoszewskiego, Wrocław 1994; *Konstytucja czy przełom? Dylematy transformacji ustrojowej*, pod red. W. Jakóbika, Warszawa 1994; *Zmierzch socjalizmu państwowego. Szkice z socjologii ekonomicznej*, pod red. W. Morawskiego, Warszawa 1994.

⁶ Zob. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *op. cit.*, s. 15–16; A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse i prawo finansowe*, wyd. III, Warszawa 1997, s. 12–13. Także w literaturze ekonomicznej zwraca się uwagę, że zmiany systemu finansowego państwa w Polsce w ostatnich latach ewoluowały wyraźnie w kierunku systemu finansów publicznych właściwych gospodarce rynkowej. Zob. S. Owsiak, *op. cit.*, s. 11.

⁷ Por. J. Kaleta, *op. cit.*, s. 7, a także L. Kolarska-Bobińska, *Dokończona transformacja: integracja z Unią Europejską*, [w:] *Polska eurodebat*, pod red. L. Kolarskiej-Bobińskiej, Warszawa 1999, s. 373 i n.

państwowej oparty jest na regułach systemu demokratycznego. W konsekwencji tych uwarunkowań wzrasta ekonomiczne i polityczne znaczenie finansów publicznych w państwie.

3.

W systemie gospodarki rynkowej struktura finansów publicznych w ogólnym zarysie obejmuje: 1) organizację finansową państwa; 2) opracowywanie, uchwalanie i wykonywanie budżetu oraz kontrolę ich wykonania; 3) dochody publiczne, ze szczególnym uwzględnieniem podatków i pożytczek publicznych; 4) wydatki publiczne; 5) organizację skarbu państwa; 6) organizację finansową i operacje finansowe zdecentralizowanych podmiotów sektora publicznego (samorząd terytorialny, banki publiczne, publiczne zakłady ubezpieczeniowe, przedsiębiorstwa publiczne).⁸

Zasadniczą przesłanką determinującą rolę finansów publicznych w państwie demokratycznym, funkcjonującym w warunkach gospodarki rynkowej, jest uznanie finansów publicznych jako obiektywnie istniejącej kategorii w systemie ekonomicznym gospodarki rynkowej.⁹ Podstawą tworzenia systemu finansów publicznych w państwie są reguły ekonomiczne gospodarki rynkowej, a także klarowny system stosunków własnościowych. Finanse publiczne w państwie demokratycznym tworzone są przy zastosowaniu instrumentów finansowych i fiskalnych, w celu realizacji funkcji państwa. Niezbędnym jednakże warunkiem tworzenia funduszy publicznych jest poddanie ich kontroli społeczeństwa w zakresie gromadzenia i wykorzystania pieniędzy ze środków publicznych. Okoliczność ta determinuje bezpośrednio między innymi rozwiązania prawnoustrojowe w zakresie procedur budżetowych.

Inną istotną cechą roli finansów publicznych we współczesnych państwach jest powiązanie funkcji finansów publicznych i funkcji państwa we współczesnej gospodarce rynkowej. Naturalnie zakres funkcji realizowanych przez państwo jest zróżnicowany, a niekiedy funkcje państwa różnią się istotnie ze względu na realizowaną przez określone państwo doktrynę ekonomiczną czy politykę społeczną. Niemniej ekonomiści wyróżniają trzy klasyczne funkcje państwa w gospodarce rynkowej, w zakresie których zadaniem państwa jest zapewnienie: 1) efektywności całej gospodarki przy niesprawności rynkowego mechanizmu alokacji zasobów finansowych; 2) sprawiedliwości społecznej i równości statusu materialnego obywateli przy

⁸ W doktrynie występuje zróżnicowanie poglądów co do podziału wewnętrznego i zakresu finansów publicznych w systemie gospodarki rynkowej. Przedstawiony podział stanowi w pewnym stopniu uproszczony schemat finansów publicznych, prezentowany w literaturze przedmiotu. Zob. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *op. cit.*, s. 6.

⁹ Zob. S. Owsiak, *op. cit.*, s. 12.

nadmiernej dysproporcji dochodów; 3) stabilności gospodarki rynkowej przy jej cyklicznym funkcjonowaniu.¹⁰

W zakresie realizacji tych funkcji państwa szczególna rola przypada finansom publicznym, aczkolwiek państwo realizuje swoje zadania, stosując oprócz instrumentów finansowych, także inne instrumenty o charakterze prawnym czy politycznym.

4.

W gospodarce rynkowej największe znaczenie mają funkcje ekonomiczne finansów publicznych. Ekonomiczne znaczenie finansów publicznych w państwie demokratycznym, realizującym gospodarkę rynkową, wyraża się w funkcjach, jakie są przypisywane finansom publicznym w naukach ekonomicznych. Do podstawowych w tym zakresie zalicza się: 1) funkcję alokacyjną; 2) funkcję redystrybucyjną; 3) funkcję stabilizacyjną.¹¹ Można także spotkać w literaturze przedmiotu wskazanie na jeszcze jedną funkcję – ewidencyjno-kontrolną przebiegu procesów gospodarczych.¹²

Oczywiście, finanse publiczne spełniały zarówno wcześniej, jak i współcześnie zadania polityczne w państwie. Szerzej aspekt funkcji politycznej finansów publicznych jest realizowany w polityce budżetowej państwa.

Regulacja ustroju finansów publicznych w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku

1.

Współcześnie finanse publiczne charakteryzuje stosunkowo wysoki stopień reglamentacji prawnej. Dotyczy to określenia zarówno źródeł dochodów oraz sposobów wydatkowania środków pieniężnych, jak też procedur dotyczących organizacji zasobów pieniężnych.¹³ Jurydyzacja finansów publicznych jako zjawiska ekonomicznego¹⁴ znajduje odbicie również we współczes-

¹⁰ Zob. P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia*, t. 1, Warszawa 1996, s. 88.

¹¹ Szerzej zob. S. Owsiak, *op. cit.*, s. 56–66. Podobnie istotę ekonomiczną funkcji finansów publicznych opisuje literatura z zakresu prawa finansowego, chociaż inaczej są one nazywane. Por. T. Dębowska-Romanowska, *op. cit.*, s. 28–30.

¹² Zob. *ibid.*, s. 30 oraz C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *op. cit.*, s. 7–8.

¹³ Zob. B. Brzeziński, *Zarys prawa finansów publicznych*, Toruń 1997, s. 14.

¹⁴ W literaturze prawnofinansowej zagadnienie to łączy się w szerszym aspekcie z problematyką ekonomizacji prawa. Jak pisze N. Gajl, we współczesnych prawodawstwach występuje tendencja do szczegółowego obejmowania zjawisk ekonomicznych normami prawnymi; przy tym wskazuje ona na kilka zasadniczych form ujmowania ekonomizacji prawa. Zob. szerzej: N. Gajl, *Finanse i prawo...*, s. 48–51.

nych definicjach finansów publicznych.¹⁵ Wydaje się, że geneza tego zjawiska tkwi w dużej mierze w cechach konstytutywnych finansów publicznych.

Finanse publiczne stanowią istotę i treść publicznej gospodarki finansowej¹⁶, która jest znaczącą częścią składową ogólnej działalności państwa. Finanse publiczne, będące podstawą regulacji prawnych, stanowią część prawa publicznego i są przedmiotem zainteresowania nauki prawa publicznego.¹⁷

Ustrój finansów publicznych tradycyjnie należy do katalogu podstawowych materii ustrojowych regulowanych w konstytucji.

Zagadnienia finansów państwa stanowiły od wieków, począwszy od tradycyjnych działów finansów – podatków i budżetu – przedmiot, aczkolwiek w wąskim zakresie, reglamentacji konstytucyjnej.¹⁸ Finanse publiczne – w tym klasycznym zakresie – zostały wpisane w genezę konstytucji, a współcześnie potrzeba konstytucyjnego ujęcia finansów publicznych nie budzi wątpliwości.

W literaturze podnosi się, że współcześnie wykształciły się pewne standardy oraz pewne tendencje regulowania finansów publicznych w konstytucji.

Zasady prowadzenia gospodarki budżetowej, nakładanie podatków oraz innych obciążeń finansowych decydują o systemie polityczno-ustrojowym państwa, a także o obowiązkach nakładanych na obywateli. Nie ulega więc wątpliwości – jak pisze N. Gajl – że są to klasyczne zagadnienia, które powinny być objęte konstytucją.¹⁹ Rola finansów publicznych w funkcjonowaniu państwa, a także zakres finansów publicznych, wykraczający obecnie daleko poza te tradycyjne dwa działy, powodują, że we współczesnych konstytucjach zauważa się tendencję do szerokiego zakresu regulacji finansów

¹⁵ Na przykład P. M. Gaudemet uważa, że przedmiotem finansów publicznych jest badanie norm prawnych dotyczących publicznych zasobów pieniężnych oraz operacji tymi zasobami. W literaturze polskiej podobnie finanse publiczne opisują: C. Kosikowski i E. Ruśkowski, *op. cit.*, s. 4 oraz P. M. Gaudemet, *op. cit.*, s. 27.

¹⁶ Pojęcie „gospodarka finansowa państwa” obejmuje gromadzenie środków pieniężnych i ich wydatkowanie, organizowane przez państwo w celu realizacji różnorodnych zadań państwa. Istotą polityki – współcześnie rozumianej jako sztuka zarządzania państwem – jest ustalanie celów państwa oraz środków ich realizacji. W interesującym nas tu zakresie występuje sprzężenie państwowej gospodarki finansowej z polityką finansową, która jest istotną częścią składową polityki państwa. Por. L. Kurowski, *Wstęp do nauki prawa finansowego*, Warszawa 1976, s. 7–25, a także N. Gajl, *Finanse i prawo...*, s. 14–15.

¹⁷ Finanse publiczne jako zespół norm prawnych określających cele i środki działania finansowego państwa współcześnie w nauce prawa określa się pojęciem prawa finansów publicznych. Tak rozumiane prawo finansów publicznych – obejmujące normy prawne dotyczące działalności finansowej państwa – jest na rozmaite sposoby powiązane z normami i instytucjami prawnymi innych gałęzi prawa. W dużej mierze prawo konstytucyjne przesądza o najistotniejszych kwestiach państwowej gospodarki finansowej. Zob. B. Brzeziński, *op. cit.*, s. 25–27.

¹⁸ Zob. N. Gajl, *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Warszawa 1993, s. 367.

¹⁹ Zob. *ibid.*, s. 367.

publicznych.²⁰ Zagadnienia finansów publicznych są regulowane przy okazji unormowania kompetencji organów egzekutywy w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej państwa. Zasady opodatkowania ujmuje się zazwyczaj z punktu widzenia ochrony interesu prawnego jednostki i reguluje się je w konstytucjach – w zakresie stanowienia o prawach i obowiązkach obywateli i innych jednostek gospodarczych. Finanse publiczne są regulowane w konstytucjach także w wyodrębnionych rozdziałach.

Problematyka dotycząca zarówno władztwa finansowego państwa i legitymacji konstytucyjnej odpowiednich organów państwa w tym zakresie, zasady prowadzenia gospodarki finansowej, jak również ochrona interesu prawnego jednostki przed nadmiernym i niekontrolowanym fiskalizmem państwa – są istotnymi materiałami z punktu widzenia ogólnych zagadnień ustrojowych w konstytucji. W sumie można stwierdzić, mając chociażby na uwadze powyższe względy, że istnieją w pełni zasadne racje do ujęcia w szerokim zakresie zagadnień finansowych we współczesnych konstytucjach. Problematyka finansowa pojawia się w nowoczesnej konstytucji także jako element regulacji zagadnień prawodawstwa finansowego spełniającego standardy państwa prawa.²¹

2.

Konstytucjonalizacja finansów publicznych w nowej Konstytucji polskiej z 1997 r. została dokonana zgodnie z ogólnymi tendencjami występującymi we współczesnym konstytucjonalizmie. W literaturze ocena nowej Konstytucji RP jest w tym zakresie jednoznacznie pozytywna. Wprost wskazuje się, że „zakres przepisów konstytucyjnych poświęconych zagadnieniom finansowym jest szeroki i wypełnia europejskie oraz światowe standardy konstytucyjne”.²² Niemniej w pracach konstytucyjnych pozostawał do rozwiązania trudny problem: jakie zagadnienia powinny się znaleźć w konstytucji i jaka ma być szczegółowość ich unormowań?

²⁰ Zob. A. Bałaban, *Prawny charakter i funkcje ustawy budżetowej*, [w:] *Konstytucyjna regulacja ustroju społeczno-gospodarczego...*, s. 84, a także A. Calus, *Problematyka prawna budżetu państwa*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej. Przegląd Legislacyjny” 1995, nr 6, s. 57.

²¹ Zob. N. Gajl, *Problematyka finansów publicznych i Skarbu Państwa we współczesnych konstytucjach*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. J. Zakrzewskiej*, pod red. J. Trzczińskiego, A. Jankiewicza, Warszawa 1996, s. 341, a także K. Działocha, *Państwo prawne w warunkach zmiany zasadniczych systemów prawa RP*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 1, s. 18 i n.

²² Zob. C. Kosikowski, *Gospodarka i finanse publiczne w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 157. W tym tonie pozytywne opinie formułowała także N. Gajl, *Ocena rozdziału X „Finanse publiczne” w nowej Konstytucji RP w świetle potrzeby dokonania zmian i uzupełnień obowiązującego ustawodawstwa zgodnie z art. 236 tejże Konstytucji*, [w:] *Dostosowanie polskiego systemu prawnego do wymogów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, praca zbiorowa, Rada Legislacyjna, Warszawa 1997, s. 333 i n.

Dylematy powyższe wskazywały na merytoryczną złożoność problematyki finansów publicznych, co wykazała debata w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.²³ Zakres konstytucyjnej regulacji finansów publicznych stanowił zasadniczą płaszczyznę sporu o ustrój finansów publicznych. Wyrazem tego były rozbieżne propozycje regulacji tej materii w kilku projektach rozdziału nowej Konstytucji, przedłożonych formalnie w Komisji Konstytucyjnej ZN.²⁴ Rozbieżne były także postulaty nauki²⁵, aczkolwiek zarysowała się w doktrynie oraz w przedłożonych propozycjach legislacyjnych ogólna koncepcja konstytucyjnej regulacji ustroju finansów publicznych. Wskazywano na potrzebę wyodrębnienia w nowej Konstytucji rozdzia-

²³ W Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego prace nad rozdziałem dotyczącym problematyki finansów publicznych były prowadzone w okresie od 24 stycznia 1996 roku do 15 maja 1996 roku. (Zob. Biuletyny Komisji Konstytucyjnej ZN: nr XXIV, s. 44–58; nr XXX, s. 44–75; nr XXXI, s. 3–86; nr XXXII, s. 3–54; nr XXXIII, s. 3–42 oraz nr XXXIV, s. 9–17 i s. 31–33). Wcześniej problematyka finansów publicznych była przedmiotem debaty w podkomisjach stałych opracowujących poszczególne rozdziały projektu jednolitego (listopad 1994 r. – 26 styczeń 1995 r.). Zob. Biuletyn Komisji Konstytucyjnej ZN. nr XI, s. 94 i n.). Merytoryczna złożoność problematyki finansów publicznych, a także zgłoszenie kilku całościowych propozycji regulacji tej problematyki spowodowały, że dyskusja toczyła się w Komisji Konstytucyjnej na kilku posiedzeniach, a propozycje przepisów konstytucyjnych z tego zakresu były ujęte w kilku wariantach. Szerzej na temat prac dotyczących przygotowania Konstytucji RP pisze R. Chruściak, *Przygotowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku – przebieg prac parlamentarnych*, Warszawa 1997, s. 136 (zob. zwłaszcza s. 80–83).

²⁴ Por. opracowanie Zespołu Stałych Ekspertów Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego pt. *Przepisy rozdziału X „Budżet państwa i finanse” (zestawienie projektów)*, maszynopis powielony (Warszawa, dnia 28 lutego 1996 r.) oraz *Propozycje poprawek do rozdziału X – Budżet państwa i finanse, zgłoszonych na posiedzeniach Komisji Konstytucyjnej w dniach 19–20 marca oraz 2 i 3 kwietnia 1996 r.* (Komisja Konstytucyjna ZN, druk nr 37a/04).

²⁵ Generalnie szczegółowym propozycjom ujęcia zagadnień finansowych i budżetowych w przepisach nowej Konstytucji przyświecała idea stworzenia odpowiednich norm ustrojowych finansów publicznych i ustalenia dyrektyw w zakresie polityki finansowej państwa. Niemniej zakres tych ram był różnie rozumiany. Postulowano, aby poza tradycyjnymi zagadnieniami podatkowymi i budżetowymi w Konstytucji znalazły się formy prawnofinansowe odnoszące się do przedsiębiorstw uspołecznionych, form i zakresu prywatyzacji, zagadnienia kredytowe i ubezpieczeniowe oraz finanse międzynarodowe (N. Gajl). Inna propozycja zmierzała do zawarcia w przepisach konstytucyjnych szczegółowych regulacji dotyczących planowania budżetowego oraz powiązania budżetu z programem rozwoju społeczno-gospodarczego kraju (J. Kaleta). Profesor A. Komar proponował, aby w nowej Konstytucji znalazły się szczegółowe kwestie dotyczące określenia dochodów państwa i samorządu terytorialnego oraz zasady podziału dochodów publicznych między państwem a samorządem terytorialnym. Wiedzę autorów, m. in. prof. C. Kosikowski, wskazywało na potrzebę zapisania w Konstytucji podstawowych zasad finansów publicznych, na podstawie których następowałoby tworzenie prawa finansowego i jego interpretacja. Por. N. Gajl, *Gospodarka budżetowa w świetle...*, s. 396; J. Kaleta, *Finanse publiczne i centralny bank państwa w projekcie...*, s. 13; A. Komar, *Konstytucyjne określenie ustroju...*, s. 96 oraz C. Kosikowski, *Ustrój gospodarczy i finansowy państwa w nowej konstytucji polskiej*, „Folia Juridice”, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, 1994, nr 59, s. 63 i n.

łu dotyczącego finansów publicznych²⁶ oraz określenia zasady, że publiczna działalność finansowa może być prowadzona tylko na podstawie ustawy, a także wyznaczono podstawowy katalog zagadnień tworzących konstytucyjną materię gospodarki budżetowej.²⁷

3.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 IV 1997 roku w szerokim zakresie reguluje zagadnienia dotyczące finansów publicznych. Jest to zasadnicza zmiana w stosunku do rozwiązań dotychczas obowiązujących w polskim prawie konstytucyjnym.²⁸ Wzorem niektórych konstytucji państw współczesnych²⁹ problematykę finansów wydzielono w odrębny rozdział Konstytucji (rozdział X – *Finanse publiczne*), poświęcony wyłącznie finansom publicznym. Niemniej jednak rozwiązania dotyczące tej materii znajdują się także w wielu innych rozdziałach ustawy zasadniczej. Konstytucja zawiera przepisy obejmujące: 1) regulacje bezpośrednio i wyłącznie odnoszące się do finansów publicznych oraz 2) regulacje pośrednio dotyczące finansów publicznych, niemniej rzutujące na strukturę finansów publicznych.³⁰

Regulacje nowej Konstytucji RP poświęcone wyłącznie finansom publicznym normują pięć grup zagadnień: 1) ustalają reguły prawodawstwa finansowego; 2) zawierają przepisy dotyczące danin publicznych; 3) określają zasady budżetowe oraz kwestie procedury uchwalania budżetu i kontroli jego wykonania; 4) regulują pozycję centralnego banku państwa i prowadzenia polityki pieniężnej państwa; 5) stanowią przepisy dotyczące zasad gospodarki finansowej samorządu terytorialnego.³¹

²⁶ W doktrynie trafnie był prezentowany pogląd, że przepisów konstytucyjnych dotyczących finansów publicznych nie da się zestawić wyłącznie w ramach jednego rozdziału Konstytucji, jednocześnie wyraźnie podkreślano, że taki rozdział powinien być w niej wyodrębniony. Zob. ekspertyzę K. Kosikowskiego dla Komisji Konstytucyjnej ZN pt. *Opinia w sprawie przepisów konstytucyjnych dotyczących finansów publicznych i banku centralnego*, maszynopis powielony, Łódź 1996, s. 2.

²⁷ Zob. ekspertyzę N. Gajl przygotowaną dla Komisji Konstytucyjnej ZN pt. *Opinia dotycząca ujęcia zagadnień budżetu, finansów i banku centralnego państwa w projektach Konstytucji*, maszynopis powielony, s. 43–44.

²⁸ Zob. komentarz do art. 216 Konstytucji RP, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 317.

²⁹ Ustawa zasadnicza (Konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec z 23 V 1949 roku zawiera odrębny rozdział X – *Finanse*, a art. 105–108 zawarte w tym rozdziale określane są jako „konstytucja finansowa” państwa niemieckiego. Tego typu regulacje występują w wielu nowych konstytucjach państw postsocjalistycznych, np. w Konstytucji Republiki Słowenii z 23 XII 1991 roku; w Konstytucji Republiki Litewskiej z 25 X 1992 roku, czy też w Konstytucji Republiki Estonii z 28 VI 1992 roku.

³⁰ Kryteria klasyfikacji przepisów konstytucyjnych w sferze finansów oraz charakterystykę poszczególnych kategorii regulacji omawia najnowsza literatura prawa finansowego. Zob. *Polskie prawo finansowe*, pod red. E. Ruśkowskiego, Warszawa 1998, s. 8–10.

³¹ Zob. *ibid.*, s. 8, a także C. Kosikowski, *Gospodarka i finanse publiczne w nowej Konstytucji...*, s. 157–161.

Konstytucja określa szczególne reguły w zakresie prawodawstwa finansowego. Ustawy z zakresu finansów publicznych podlegają szczególnym wymogom i specjalnej procedurze (ustawa budżetowa, ustawa o prowizorium budżetowym) oraz określonym zakazom (zakaz uznania za pilne uchwalonych przez Radę Ministrów projektów ustaw podatkowych). Odrębną regułą jest konstytucyjny nakaz regulowania określonych materii finansowych wyłącznie w formie ustawy.

Rola ustrojowa parlamentu i rządu w zakresie działalności finansowej państwa

1.

Konstytucyjny ustrój finansów publicznych determinuje w znaczący sposób ukształtowanie uprawnień legislatywy i egzekutywy w dziedzinie działalności finansowej państwa. Finanse państwa i kształtowanie jego gospodarki finansowej są tymi obszarami funkcjonowania państwa, na których szczególnie aktywnie zaznaczają swoją działalność władza ustawodawcza i władza wykonawcza.

Sposób ukształtowania uprawnień poszczególnych władz w tym zakresie funkcjonowania państwa wyznacza charakter stosunków między parlamentem a rządem, przesądzający w dużej mierze o ogólnych rozwiązaniach ustrojowych konstytucyjnego systemu rządów.

Rola parlamentu i rządu w dziedzinie finansów publicznych pozostaje naturalnie w związku z konstytucyjną legitymacją tych organów do wykonywania władztwa finansowego państwa. Wynika to niewątpliwie z zakresu przedmiotowego finansów publicznych, określonego w rozdziale X Konstytucji RP – *Finanse publiczne*. Władza finansowa państwa podzielona jest na określone segmenty³² i odpowiednio przypisana kompetencyjnie poszczególnym organom.

³² Istota władzy finansowej państwa, wyznaczona zakresem przedmiotowym konstytucjonalizacji finansów publicznych, sprowadza się do: 1) suwerennego i wyłącznego prawa do stanowienia pieniądza krajowego jako ważnego środka płatniczego oraz prowadzenia związanej z tym polityki pieniężnej (art. 227 Konstytucji); 2) suwerennego i samoistnego prawa do stanowienia podatków i innych danin publicznych (art. 217 i art. 84 Konstytucji); 3) prowadzenia gospodarki finansowej państwa (art. 146 ust. 4, pkt 5–6, art. 204 ust. 1, pkt 1–2; oraz art. 219–226 Konstytucji); 4) kształtowania długu publicznego (art. 216 ust. 2, 4 i 5, art. 220 ust. 1 i art. 226 ust. 1 Konstytucji); 5) wydatkowania publicznych środków finansowych w celu zaspokajania potrzeb publicznych (art. 216 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja wymienia jeszcze sferę zarządzania mieniem państwa (art. 216 ust. 2 Konstytucji), co wykracza poza ściśle rozumiane pojęcie finansów publicznych. Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Istota i treść władztwa finansowego – samowola finansowa (samowola podatkowa), restrykcje finansowe – zagadnienia pojęciowe*, [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, pod red. T. Dębowskiej-Romanowskiej, Wyd. Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1999, s. 345–346.

Prawo do stanowienia pieniądza krajowego oraz ustalania i prowadzenia polityki pieniężnej Konstytucja powierza Narodowemu Bankowi Polskiemu (art. 227). Stosownie do funkcji centralnego banku państwa, w ustawie zasadniczej został ukształtowany status NBP na zasadzie jego autonomii i niezależności politycznej, gwarantujący mu niezależność od rządu.³³

2.

Kompetencje do prowadzenia gospodarki finansowej państwa należą zwłaszcza do sfery działania władzy wykonawczej. Zgodnie z konstytucyjną regulacją kompetencji Rady Ministrów, to ona jest właściwa w sprawach przygotowania projektu ustawy budżetowej, kierowania wykonywaniem budżetu i ochrony interesów Skarbu Państwa (art. 146 ust. 4). W związku z tym do Rady Ministrów należy wyłączna inicjatywa w zakresie wnoszenia projektów ustawy budżetowej i ustaw ją zmieniających, ustawy o przewidywanym budżetowym, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo (art. 221 Konstytucji). Są to określone konstytucyjnie uprawnienia Rady Ministrów, stanowiące instrumenty prawnokonstytucyjne prowadzenia gospodarki finansowej państwa. Konstytucja RP bowiem *expressis verbis* określa upoważnienie i zarazem obowiązek „prowadzenia gospodarki finansowej przez Radę Ministrów” (art. 219 ust. 4).

Konstytucja ustanawia niewątpliwie szerokie dominium władzy rządu w zakresie władztwa finansowego, zgodnie jednakże z zasadą ponoszenia wymiernej odpowiedzialności politycznej za prowadzenie polityki państwa.³⁴

3.

Zarządzanie finansami publicznymi spoczywa na rządzie. Władza finansowa państwa ma jednak szerszy zakres niż tylko zarządzanie finansami. Władztwo finansowe należy również w dużej mierze do parlamentu (Sejmu i Senatu). W gestii parlamentu znajduje się autoryzacja planów finansowych państwa, w tym zwłaszcza budżetu państwa, przygotowanych przez Radę Ministrów, a także analiza i ocena funkcjonowania finansów publicznych. W zakresie kompetencji parlamentu znajduje się zwłaszcza ustawodawstwo finansowe, na podstawie którego następuje bezpośrednio realizacja władzy finansowej egzekutywy (nakładanie danin publicznych, pobieranie publicz-

³³ Zob. szerzej komentarz do art. 227, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz...*, s. 334–336.

³⁴ Zob. R. Mojak, *Status ustrojowy Rady Ministrów w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, pod red. W. Skrzydły, R. Mojaka, Lublin 1998, s. 58–59, a także M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 65–70.

nych środków finansowych). Nadto ustawodawstwo finansowe dokonuje reglamentacji prawnej wszelkich przejawów wykonywania władztwa finansowego państwa.

Sprawowanie wszelkiej władzy publicznej, w tym także władztwa finansowego państwa, odbywa się na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Nie zmienia to faktu, że niektóre segmenty władztwa finansowego, m.in. wydatkowanie publicznych środków finansowych są domeną władztwa dyskrejonalnego. Organy państwa podejmują decyzje wynikające z prawa do samodzielnej oceny – jednakże w granicach obowiązujących ustaw – jakie zadania publiczne winny być priorytetowo potraktowane, co powinno znaleźć konkretne odbicie w kwotach wydatków. W tym wypadku polityczna i konstytucyjna legitymacja parlamentu i egzekutywy do kształtowania polityki finansowej państwa korzysta z pierwszeństwa przed ścisłą reglamentacją prawną gospodarki finansowej państwa.

4.

Konstytucja RP z 1997 roku, legitymując organy legislatywy i egzekutywy w zakresie władztwa finansowego, wyraźnie wzmocniła rolę ustrojową parlamentu w sprawach finansów publicznych i jego wpływ na politykę finansową państwa. Tym samym uregulowania konstytucyjne ograniczają samodzielność Rady Ministrów w zarządzaniu finansami publicznymi.³⁵ Pozytywnie ustrojową parlamentu i rządu kształtują nowe regulacje konstytucyjne, które określają wyłączność ustawy dla unormowania zasadniczo wszystkich spraw związanych z finansami publicznymi oraz ustalenia zasad i szczególnego trybu uchwalania budżetu państwa i kontroli jego wykonania.³⁶

Konstytucja określa nie tylko pojęcie finansów publicznych i publicznej działalności finansowej³⁷, lecz wprowadzając regułę wyłączności ustawy dla uregulowania treści finansów publicznych, wskazuje na ustawę jako podstawowy instrument realizacji polityki finansowej państwa, w tym prowadzenia publicznej działalności finansowej.³⁸

³⁵ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. II, Warszawa 1998, s. 278 oraz W. Ziółkowska, *Rola polskiego parlamentu w kształtowaniu polityki budżetowej państwa*, [w:] *Rola służb parlamentarnych w uchwalaniu budżetu państwa* (Materiały z Międzynarodowej Konferencji na temat roli służb parlamentarnych w uchwalaniu budżetu państw, Kraków–Prze gorzały, 23–25 czerwca 1997 roku), pod red. D. Łukasz i W. Staśkiewicza, Warszawa 1997, s. 20–24.

³⁶ Zob. art. 216–218 oraz art. 219 ust. 2 Konstytucji RP z 2 IV 1999 roku.

³⁷ Zob. komentarz do art. 216 Konstytucji RP, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz...*, s. 318.

³⁸ Konstytucja dobitnie akcentuje rolę ustawy w zakresie publicznej działalności finansowej w art. 216, ust. 1–4, stanowiąc, iż działalność ta realizowana jest w „sposób określony w ustawie” (ust. 3) lub „na zasadach i w trybie określonych w ustawie” (ust. 2 i 4). W literaturze szerzej na ten temat pisze M. Zubik, *op. cit.*, s. 67–68.

Niewątpliwie można uznać, że zasada wyłączności ustawy w sprawach finansów publicznych – jedna z najistotniejszych regulacji ustroju finansów publicznych – wyznacza zasadniczo sferę relacji między parlamentem a rządem w systemie ustrojowym państwa, a nie tylko w sprawach finansów publicznych. Kolejną konstytucyjną regulacją ustroju finansów publicznych, wyznaczającą zakres władztwa finansowego parlamentu i rządu, są rozwiązania określające zasady budżetowe i szczególnie tryb uchwalania i wykonywania ustawy budżetowej.

Uchwalanie ustawy budżetowej, czy wprost budżetu, tradycyjnie należy do najistotniejszych atrybutów władztwa finansowego parlamentu. Muszą jednakże być spełnione pewne warunki, aby parlament mógł w pełni korzystać z przysługujących mu uprawnień.³⁹

Konstytucja RP z 1997 roku problematyce budżetowej poświęca wiele regulacji, determinujących w znaczący sposób rolę parlamentu w odniesieniu do budżetu. Można tu wskazać zwłaszcza na jedno z fundamentalnych rozwiązań nowej Konstytucji RP, zgodnie z którym „Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej” (art. 219 ust. 1 Konstytucji). Rangę tej regulacji podkreśla w literaturze L. Garlicki, pisząc, że „uchwalenie budżetu państwa w formie ustawy jest jedną z podstawowych gwarancji zachowania przez parlament właściwej mu pozycji w relacjach z rządem”.⁴⁰

Uwagi końcowe

Charakteryzując ogólnie ustrój finansów publicznych, nie można nie zauważyć, że Konstytucja RP pozostawia kształtowanie polityki finansowej państwa organom państwa w ramach legitymacji udzielonej im do wykonywania władztwa finansowego państwa.

Konstytucja natomiast jedynie w niewielkim zakresie reglamentuje treść polityki finansowej państwa. Ogranicza się do regulacji dwóch zasad kształtujących zakres polityki finansowej prowadzonej przez legislatywę i egzekutywę.

Po pierwsze, Konstytucja RP wprowadza zakaz zaciągania takich pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (art. 216 ust. 5)⁴¹. Po drugie, ustawa budże-

³⁹ W literaturze warunki te opisuje m.in. N. Gajl. Zob. N. Gajl, *Gospodarka budżetowa w świetle...*, s. 64–87, a także T. Dębowska-Romanowska, *Opinia o projekcie rozdziału X Konstytucji* (ekspertyza przygotowana dla Komisji Konstytucyjnej ZN), maszynopis powielony, s. 3–4.

⁴⁰ Zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 279.

⁴¹ Przepis art. 216 ust. 5 Konstytucji, ograniczający wysokość długu publicznego w relacji do produktu krajowego brutto ma dyscyplinować politykę kredytową rządu i parlamentu oraz przeciwdziałać powstawaniu nadmiernego deficytu budżetowego, stwarzającego zagrożenie

towa nie może przewidywać pokrycia deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa (art. 220 ust. 2).

Regulacje te niewątpliwie sprzyjają odnowie państwa przed „pułapką zadłużeniową”. Z drugiej jednak strony stanowią ograniczenie dla rządu i parlamentu w zakresie ustalania wysokości oraz kształtowania dochodów i wydatków państwa. Ograniczenie źródeł pokrywania deficytu budżetowego poprzez zakres zaciągania przez rząd zobowiązań w Narodowym Banku Polskim stanowi nową w Polsce regulację konstytucyjną. Rozwiązanie to niewątpliwie ułatwia centralnemu bankowi państwa prowadzenie polityki pieniężnej. Jest to jednakże regulacja kontrowersyjna, zwłaszcza z uwagi na fakt, że może ona zwiększać koszty obsługi długu publicznego. W rezultacie może ona mieć wpływ na kondycję finansów publicznych państwa, a nawet na poziom jego rozwoju gospodarczego.

Problematyka finansów publicznych jest materią o szczególnym znaczeniu dla ustroju państwa. Analizując treść przepisów konstytucyjnych, można sformułować wniosek, iż przyjęcie w szerokim zakresie rozwiązań prawnych w tej sferze nie sprowadza się jedynie do nobilitacji ustrojowej finansów publicznych państwa. Przeciwnie – regulacja ustroju finansów jest zasadniczym elementem konstytucyjnego uregulowania ustroju państwa.⁴²

W Konstytucji z 1997 r. ustrojodawca przywiązuje do uregulowania finansów dużą wagę. Można wręcz stwierdzić, że w ten sposób zostało dobitnie podkreślone znaczenie instytucji finansowych dla konstytucyjnego uregulowania ustroju politycznego i gospodarczego, natomiast instytucjonalizacja w szerokim zakresie gospodarki budżetowej państwa oraz politycznoustrojowych aspektów uchwalania budżetu determinuje charakter stosunków ustrojowych między parlamentem a rządem.

SUMMARY

Public finance, part and parcel of the modern state, is a crucial area that determines its functioning. Established and managed by the government, public funds are invariably linked to various ways in which the state conducts its public activity.

Another important feature of public finance in the contemporary world is its link with the functions of the state in the mechanisms of a modern market economy.

dla równowagi finansowej i gospodarczej państwa, czy wręcz egzystencji ekonomicznej państwa w przyszłości. Konstytucyjna norma 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto jako górna granica wysokości państwowego długu publicznego konstytucjonalizuje jedno z kryteriów ekonomicznych stabilności gospodarki. Ta konstytucyjna zasada jest refleksem z przeszłości ekonomiczno-gospodarczej Polski, ale również przejmowaniem przez polskie prawo konstytucyjne kryteriów stabilizacji gospodarek państw członkowskich Unii Europejskiej, z myślą o członkostwie Polski w Unii Europejskiej i najbliższej przyszłości integracji gospodarczo-walutowej z państwami Unii Europejskiej. Por. debatę konstytucyjną na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej ZN w dniu 24 marca 1996 roku, *Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, nr XXIX, s. 49–50 oraz nr XXXI, s. 24–38.

⁴² Por. C. Kosikowski, *Finanse publiczne w Konstytucji...*, s. 100.

This phenomenon has been clearly noticeable in Poland during the recent years of major system transformations.

In drafting the Polish Constitution of 1997 the legislators underlined the significance of public finances in the country's political system devoting a considerable number of statutory provisions to this matter. Thus, the Constitution specifies the sources of public finances and disposition thereof in a manner that meets European and international standards in this respect.

The Constitution also regulates the rights and duties of the legislative and executive branches relating to the state's financial policy.

Generally speaking, the division of powers between the legislative and executive branches concerning public has been made in line with the parliamentary system of government. It follows that managing public finances is largely vested in the executive power. Nevertheless, under the Polish Constitution, Parliament also exercises rights with respect to public finance management, and its role has even been reinforced by the exclusive right to determine public finances of the State. This is evidenced in constitutional provisions relating to the manner of adopting and implementing the budgetary statute (*ustawa budżetowa*). Parliament is also empowered to check the drafting and implementing of the fiscal policy by the Council of Ministers.

Constitutional provisions regulating public finances have become a key element of the political and economic system of the state.