

Jarosław Wierzbicki

ROZWÓJ USTROJOWYCH REGULACJI POLSKICH FINANSÓW PUBLICZNYCH

Wprowadzenie

Szesnaście lat obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ pozwoliło na zgromadzenie doświadczeń uzasadniających wypracowanie wniosków dotyczących efektywności regulacji zasad ustrojowych polskich finansów publicznych. Jakkolwiek pośród całokształtu regulacji obowiązującej konstytucji względnie niewiele postanowień dotyczy bezpośrednio sfery finansów publicznych, stały się one szczególnie istotną sferą regulacji korespondującą z aktualnymi problemami w sprawowaniu władzy trapiącymi Rzeczpospolitą. Rosnący zakres i praktyczna doniosłość regulacji prawnych poświęconych finansom publicznym wydają się wpisywać w trwającą dyskusję dotyczącą stopniowego wyodrębniania się materii prawa finansów publicznych i usamodzielniania tej dyscypliny nauki, również w naukach prawnych². Narastające problemy społeczne generujące po stronie elit rządzących pokusę nadużycia rodzą problemy ze stosowaniem i trwałością wymogów konstytucyjnych. Jakkolwiek więc konstytucyjne osadzenie w kształcie obecnym dokonane w 1997 r. ma kapitalne znaczenie dla polityki publicznej³, nie mając równego w dotychczasowych sferach regulacji ustaw zasadniczych, wydaje się, iż w świetle gromadzonych doświadczeń należy je uznać za wartę ponownego przemyślenia i być może przeformułowania.

Konstytucja RP z 1997 r. jest pierwszą polską konstytucją, w trakcie prac nad którą starano się kompleksowo ująć materie finansów publicznych. Historycznie wpisano się tą próbą w praktykę zaznaczającą się w poprzednio obowiązujących aktach prawnych, w ramach której materie finansowe były względnie trwałym przedmiotem

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej powoływana jako Konstytucja RP z 1997 r.

² C. Kosikowski, J. Matuszewski, *Geneza i ewolucja oraz przewidywana przyszłość prawa finansowego*, w: *System prawa finansowego*, t. I: *Teoria i nauka prawa finansowego*, red. C. Kosikowski, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 15 i dalsze.

³ C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 19.

zainteresowania polskich regulacji ustrojowych praktycznie od zaczątków parlamentaryzmu szlacheckiego, tj. już od przywilejów koszyckich, poprzez *pacta conventa* i Konstytucję 3 maja, po każdy późniejszy akt konstytucyjny. Niniejsze opracowanie stanowi przegląd rozwoju regulacji materii zaliczanych do finansów publicznych, jak się wydaje interesujący również w kontekście zbliżającego się przeglądu prawa ustrojowego związanego z przystąpieniem do strefy euro.

1. Odzyskanie niepodległego bytu państwa polskiego

Pierwociny organizacji władz publicznych w Polsce odzyskującej niepodległość w roku 1918 sięgają działań Rady Regencyjnej starającej się na stopniowo odzyskiwanym terytorium odbudować suwerenne państwo polskie⁴. Dekret Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim⁵ zawiera m.in. postanowienia nakładające obowiązek przyjęcia przez Radę Ministrów budżetu państwa jako przyjmowanej na wniosek Ministra Skarbu uchwały Rady Ministrów zatwierdzonej przez Radę Regencyjną, a po jej powołaniu również przez Radę Stanu⁶.

Postanowienia dotyczące gospodarki finansowej państwa rozwinięte zostały wraz z przekazaniem władzy zwierzchniej Naczelnikowi Państwa – Józefowi Piłsudskiemu, który przejmując uprawnienia Rady Regencyjnej, uzyskał prawo do zatwierdzenia uchwały budżetowej Rady Ministrów⁷. Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa⁸ przedłużyła ten stan do czasu uchwalenia tej części konstytucji, która miała określić zasady organizacji naczelnych władz w państwie polskim. Uchwałą Sejmu z dnia 13 lutego 1920 r.⁹ uzupełniono postanowienia obecnie zaliczane do sfery prawa finansowego o ograniczenie warunkujące konieczność uzyskania zgody Sejmu na emisję pieniądza i papierów dłużnych (biletów Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej lub innych biletów obciążających Skarb Państwa), zaciąganie pożyczek państwowych oraz przyjmowanie przez państwo gwarancji finansowych. W efekcie do czasu

⁴ Ogłoszenie niepodległości państwa polskiego nastąpiło 7 października 1918 r. – Dodatek Nadzwyczajny MP nr 168.

⁵ DzPraw nr 1, poz. 1.

⁶ Art. 14 Dekretu Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 r.

⁷ Art. 8 Dekretu Naczelnika Państwa z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej, DzPraw nr 17, poz. 41 i 42.

⁸ DzU nr 19, poz. 226.

⁹ Uchwała Sejmu z dnia 13 lutego 1920 r. uzupełniająca uchwałę Sejmu z dnia 20 lutego 1920 r. (DzU nr 17, poz. 84).

uchwalenia Konstytucji marcowej sfera ustrojowej regulacji prawa finansów publicznych zamykała się w zasadniczych zrębach w tym, co w dzisiejszym rozumieniu tego słowa stanowi treść zasad roczności i uprzedniości budżetu, a także wymogu ustawowych podstaw dotyczących polityki emisyjnej i długu publicznego¹⁰.

2. Konstytucja marcowa

Ustawa z dnia 21 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹¹ w zakresie regulacji prawnofinansowej obecnym postrzeganiem zakresu finansów publicznych nie przynosiła ze sobą rewolucji w sferze unormowań materii finansów publicznych, jakkolwiek dało się obserwować pojawienie się nowych sfer regulacji. Nowe rozwiązania należy wiązać z jednej strony z dążeniem do wprowadzenia w Polsce rozwiązań republikańskich opartych na istotnej roli parlamentu, z drugiej zaś z problemami gospodarczymi, jakie trapiły Polskę powojenną. Te ostatnie jednak w znakomitym stopniu utrzymano poza sferą przyjmowanych unormowań, poświęcając im regulacje z zakresu ustawodawstwa zwykłego¹². Jednocześnie jednak należy wskazać, iż w rozwiązaniach Konstytucji RP z 1921 r. jest stosunkowo niewiele mechanizmów pozwalających się bezpośrednio wiązać z sytuacją gospodarczą państwa.

Przyjęte rozwiązania pozwalały się podzielić na kilka grup korespondujących z materią finansów publicznych, tj. gospodarkę monetarną (ustawowo regulowany system pieniężny); stronę przychodowo-dochodową (obowiązek ponoszenia ciężarów publicznych, ustawowe zasady ich nakładania i zaciągania zobowiązań); gospodarkę budżetową (zasady opracowania i uchwalenia budżetu, ustawowe zasady rozporządzania mieniem; zasady wskazywania źródeł pokrycia wydatków przy inicjatywach ustawodawczych); kontrolę i egzekwowanie obowiązków w sferze gospodarki finansowej (kontrola parlamentarna gospodarki finansowej państwa); społeczne instytucje finansowe (system ubezpieczeń społecznych).

¹⁰ Kompleksowe omówienie i analizę polityki monetarnej i gospodarki budżetowej w okresie II Rzeczypospolitej zawarto w: W. Morawski, *Od marki do złotego. Historia finansów Drugiej Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

¹¹ Ustawa z dnia 21 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (DzU nr 44, poz. 267), dalej powoływana jako Konstytucja RP z 1921 r.

¹² Ustawa z dnia 17 grudnia 1921 r. o środkach naprawy państwowej gospodarki skarbowej (DzU nr 103, poz. 741 ze zm.). Ustawa obowiązywała przez cały okres dwudziestolecia międzywojennego. Podobnie: Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 17 grudnia 1921 r. w przedmiocie uchwał sejmowych powodujących wydatki ze Skarbu Państwa (DzU nr 104, poz. 749), którą Sejm Ustawodawczy postanowił, że aż do czasu uzyskania równowagi w budżecie Rzeczypospolitej nie będzie uchwalał wydatków bez zgody ministra skarbu.

Zagadnienia ze sfery finansów publicznych nie zostały wyodrębnione w samodzielnej jednostkę organizującą tekst prawny. W efekcie materie te rozproszono w tekście Konstytucji RP z 1921 r. od art. 4 do 102. Miało to swoje źródło w braku rozpoznawania samodzielności normatywnej finansów publicznych, pozwalającej się zauważyć również w opracowaniach teoretycznych tego okresu¹³.

Zakres unormowań obejmuje następujące rozwiązania o charakterze prawno-finansowym:

- ustawową formę przyjmowania budżetu;
- roczność budżetu;
- uprzedniość budżetu¹⁴;
- obowiązek corocznego przedstawienia przez rząd Sejmowi zamknięcia rachunków państwowych do zatwierdzenia¹⁵;
- kontrolę gospodarki finansowej, w tym zamknięcia rachunków państwa, wykonywaną przez Najwyższą Izbę Kontroli jako podległy Sejmowi organ kontroli państwowej, w tym obowiązek corocznego przedstawiania Sejmowi wniosku o udzielenie lub odmowę udzielenia rządowi absolutorium¹⁶;
- określoną ustawowo parlamentarną kontrolę nad długami państwa¹⁷;
- zakaz zamykania jesiennej (październikowej) sesji parlamentarnej przed uchwaleniem budżetu¹⁸;
- rozgraniczenie, na poziomie ustawowym, źródeł dochodów samorządu terytorialnego i państwa¹⁹;
- wymóg ustawowej podstawy jako warunku legalności²⁰:
 - zaciągania pożyczki państwowej,
 - zbywania, zamiany i obciążenia nieruchomości państwowego,
 - nakładania podatków i opłat publicznych, ustanowienie ceł i monopolów,
 - ustalenia systemu monetarnego,
 - przyjęcia gwarancji finansowej przez państwo;

¹³ Nawet prace przygotowywane przez wybitnych prawników swoich czasów traktują skarbowość jako jedną z umiejętności politycznych: F. Słotwiński, *O istotnych zasadach nauki skarbowej*, Kraków 1818, s. 4–5 lub nauk ekonomicznych: R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s. 7.

¹⁴ Art. 4 Konstytucji RP z 1921 r.

¹⁵ Art. 7 Konstytucji RP z 1921 r.

¹⁶ Art. 9 Konstytucji RP z 1921 r.

¹⁷ Art. 8 Konstytucji RP z 1921 r.

¹⁸ Art. 25 zd. 6 Konstytucji RP z 1921 r.

¹⁹ Art. Konstytucji RP z 1921 r.

²⁰ Art. 6 Konstytucji RP z 1921 r.

- konieczność uzyskiwania zgody Sejmu na zawarcie umów międzynarodowych m.in. pociągających za sobą stałe obciążenie państwa pod względem finansowym²¹;
- obowiązek przedstawiania źródeł pokrycia wydatków ze Skarbu Państwa i sposobu ich wykorzystania w przypadku wniosków i projektów ustaw zgłaszanych w ramach inicjatywy ustawodawczej zarówno rządu, jak i Sejmu²²;
- obowiązek wprowadzenia systemu ubezpieczenia społecznego obejmującego ryzyko choroby, wypadku, bezrobocia i niedołęstwa²³.

W sposób jednoznaczny wprowadzono obowiązek ponoszenia wszelkich ciężarów i świadczeń publicznych ustanowionych na podstawie ustaw, adresując go jednak, co należy uznać za pewien lapsus legislacyjny, wyłącznie do obywateli²⁴.

Dojście do władzy Marszałka Piłsudskiego w następstwie zamachu stanu rozpoczętego 12 maja 1926 r. miało miejsce z naruszeniem zasad konstytucji. Pomimo zachowania jej formalnego obowiązywania, co w pewnym stopniu miało legitymować prawnie zamach, doszło do obsadzenia stanowisk władzy wykonawczej z naruszeniem zasad konstytucyjnych osobami wskazanymi przez Marszałka Piłsudskiego. Dążenia do utrzymania co najmniej wrażenia kontynuacji władzy i stworzenia nowych ram prawnych jej sprawowania doprowadziły do przygotowania projektu nowelizacji Konstytucji RP z 1921 r. przyjętego w postaci tzw. noweli sierpniowej, tj. ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniającej i uzupełniającej Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r.²⁵

W sferze finansów publicznych wprowadzono następujące zmiany:

- zmieniono redakcję art. 4 Konstytucji RP z 1921 r. odnoszącego się do uprzedniości, roczności i ustawowej formy uchwalania budżetu²⁶;
- w ramach konstytucyjnej regulacji elementów procedury budżetowej i jej kalendarza²⁷ wprowadzono:
 - rządową inicjatywę ustawodawczą w zakresie ustawy budżetowej,
 - obowiązek złożenia projektu ustawy budżetowej z załącznikami nie później niż na 5 miesięcy przed rozpoczęciem następnego roku budżetowego,
 - niemożność zamknięcia sesji sejmowej²⁸ od chwili złożenia budżetu do jego uchwalenia lub upływu terminów na jego uchwalenie,

²¹ Art. 49 zd. 2 Konstytucji RP z 1921 r.

²² Art. 10 Konstytucji RP z 1921 r.

²³ Art. 102 zd. 2 Konstytucji RP z 1921 r.

²⁴ Art. 92 Konstytucji RP z 1921 r.

²⁵ DzU nr 78, poz. 442, dalej powoływana jako nowela sierpniowa.

²⁶ Art. 1 noweli sierpniowej.

²⁷ Art. 3 noweli sierpniowej zmieniający art. 25 ust. 6–12 Konstytucji RP z 1921 r.

²⁸ Do końca II Rzeczypospolitej obowiązujące konstytucje przewidywały sesyjny tryb obrad parlamentu. W praktyce wykazywał on tendencje do przekształcania się w tryb permanentny. A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, WSiP, Warszawa 1991, s. 266.

- automatyzm legislacyjny powodujący, iż w przypadku nieuchwalenia przez Sejm budżetu w terminie 3 i 1/2 miesiąca od dnia złożenia przez rząd projektu budżetu Senat miał z mocy prawa rozpocząć prace na podstawie złożonego projektu rządowego,
- termin 30-dniowy na wprowadzenie poprawek przez Senat, którego niezachowanie skutkowało uznaniem, iż został przyjęty w treści zaprojektowanej,
- termin 15-dniowy na przyjęcie uchwały w sprawie przyjęcia lub odrzucenia poprawek Senatu, w przypadku niezachowania którego poprawki uznano się za przyjęte;
- obowiązek ogłoszenia przez prezydenta ustawy budżetowej w brzmieniu wynikającym z uchwał lub ustalonym z zastosowaniem określonych konstytucyjną mechanizmów automatyzmu prawnego (w których wyniku ustawą mógł stać się projekt rządowy, jeżeli ani Sejm, ani Senat w terminach nie przyjęły uchwał odnośnie do całości budżetu, co nie dotyczyło sytuacji odrzucenia przez Sejm projektu budżetu)²⁹;
- zasadę prowadzenia gospodarki budżetowej, w przypadku nieuchwalenia budżetu, na podstawie budżetu z roku poprzedniego³⁰.

Do treści art. 25 Konstytucji marcowej wprowadzono również pojęcie prowizorium budżetowego, nie definiując tego pojęcia inaczej, jak obowiązkowe przedłożenie dokonywane przez rząd Sejmowi na pierwszym posiedzeniu po wyborach, które powinno być uchwalone przez Sejm i Senat jako podstawa prowadzenia gospodarki finansowej państwa. Pośrednio z treści przepisów wynikało, iż jest to regulacja budżetowa w okresie krótszym niż rok.

Jednocześnie art. 44 Konstytucji marcowej uzupełniono o postanowienia uprawniające Prezydenta RP do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy³¹. W trybie zwykłym, w okresie rozwiązywania Sejmu uprawnienie dotyczyło wydawania rozporządzeń w zakresie ustawodawstwa państwowego w tzw. nagłej okoliczności państwowej. Rozporządzenia nie mogły dotyczyć zmiany konstytucji, zakresu kompetencyjnego samorządu terytorialnego, budżetu państwa, zasad poboru i liczebności armii, zaciągania pożyczki państwowej, zbycia zamiany i obciążania nieruchomości państwowego, nakładania podatków i opłat publicznych, ustanawiania ceł i monopolii, ustalania systemu monetarnego, przyjmowania gwarancji finansowych przez państwo, zasad kontroli parlamentarnej nad długami państwa, zawierania umów handlowych i celnych, które stale obciążają państwo pod względem finansowym, albo zawierają przepisy prawne obowiązujące obywateli, albo też wprowadzają zmianę granic

²⁹ Art. 3 noweli sierpniowej zmieniający art. 25 ust. 6–12 Konstytucji RP z 1921 r.

³⁰ *Vide infra*.

³¹ Art. 5 noweli sierpniowej.

państwa, a także przymierza, wypowiedzania wojny i zawierania pokoju, określania zakresu i zasad egzekwowania konstytucyjnej odpowiedzialności ministrów. Nadzwyczajny tryb wydawania rozporządzeń z mocy ustawy znajdował wyraz w możliwości ustawowego upoważnienia prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. W tym ostatnim przypadku ograniczenie materialne stanowił wyłącznie zakaz zmiany w powyższym trybie Konstytucji RP. Oba typy rozporządzeń podlegały ogłoszeniu w trybie przewidzianym dla ustaw, zaś po zwołaniu Sejmu musiały być mu przedstawione do akceptacji. Nieprzedstawienie Sejmowi rozporządzeń prezydenckich w terminie 14 dni od daty najbliższego posiedzenia Sejmu lub odrzucenie przez Sejm rozporządzenia stanowiło przesłankę utraty mocy obowiązującej aktu prezydenta.

Zmiany Konstytucji RP z 1921 r. wprowadzone nowelą sierpniową w finansach publicznych oznaczały ograniczenie roli Sejmu i wzrost znaczenia Prezydenta RP. Wprowadzenie konstytucyjnych automatyzmów legislacyjnych dotyczących ustawy budżetowej w sytuacji silnego rozbicia politycznego Sejmu mogło znajdować swoje racjonalne uzasadnienie, co równolegle w sferze wątpliwości odnośnie do charakteru normatywnego ustawy budżetowej nie powinno również budzić istotnych dysonansów prawnych³². Należy podkreślić, iż wyłączenie materii finansów publicznych z materialnej sfery regulacji rozporządzeń Prezydenta RP wydawanych w trybie zwykłym należy uznać za działanie słuszne.

3. Konstytucja kwietniowa z 1935 r.

Prace nad całkowitą zmianą konstytucji zainicjowano 22 stycznia 1929 r. Ich kanwą stał się projekt przedstawiony przez BBWR odstępujący w praktyce od zasady trójpodziału władzy. Jego postanowienia koncentrowały się na dążeniu do zwiększenia uprawnień i samodzielności władzy wykonawczej z naciskiem na pozycję prezydenta, jako najwyższego przedstawiciela władzy w państwie, co uzasadniano ograniczonym wyrobieniem politycznym społeczeństwa. Faktyczny cel proponowanej zmiany był odczytywany jako dążenie do trwałego zagwarantowania sobie władzy przez obóz sanacyjny³³.

³² Szeroko na temat problemów z charakterem normatywnym budżetu na bazie dorobku naukowego dwudziestolecia: R. Rybarski, *op.cit.*, s. 42–48.

³³ A. Ajnenkiel, *op.cit.*, s. 273–275.

Lata 1934 i 1935 jako lata przyjęcia konstytucji³⁴ były w tym zakresie dość daleko idącym przełomem. O ile gospodarczo w szczególności rok 1935 niósł ze sobą wyjście z kryzysu gospodarczego i szanse na dalszy rozwój, w świadomości społecznej i politycznej pozostawała żywa cała sfera problemów związanych z faktem jego wystąpienia. Z tego też powodu, decydując się na wprowadzenie zmian na poziomie postanowień ustrojowych, w dość istotnym stopniu zainteresowano się również postanowieniami obejmującymi rozwiązania prawnofinansowe. Warto pamiętać, iż zmiana konstytucji miała dość konkretne cele polityczne – naprawa finansów publicznych do nich bynajmniej nie należała.

Konstytucja RP z 1935 r. nie przynosiła ze sobą rewolucyjnych zmian w zagadnieniach związanych z elementami ustroju finansowego państwa. Było to o tyle zrozumiałe, iż stanowiła wyraz poglądów kręgów konserwatywnych. W zakresie zagadnień prawnofinansowych postanowienia konstytucyjne przyniosły jednak dość istotne zmiany związane z uporządkowaniem i wyeksponowaniem materii prawnofinansowych w tekście konstytucji. Ich konstrukcja może współcześnie wydawać się dość ogólna, miało to jednak swoje źródło w trybie przyjęcia ustawy zasadniczej – tekst konstytucji został pierwotnie zgłoszony jako tzw. tezy konstytucyjne, a jego kwalifikacja została zmieniona w następstwie fortelu proceduralnego pozwalającego na jej uchwalenie przez Sejm RP³⁵. W konsekwencji przepisy konstytucyjne mają w większym niż zwykle stopniu charakter hasłowy, koncentrując się częstokroć bardziej na celu rozwiązania niżli jego formie. Jako pierwsza ze współczesnych konstytucji polskich Konstytucja kwietniowa zawierała wyodrębniony rozdział poświęcony zagadnieniom budżetowym. Rozdział VII Budżet zawierał wprawdzie tylko trzy artykuły i nie wyczerpywał w sposób oczywisty materii zaliczanych współcześnie do sfery finansów publicznych.

Postanowienia konstytucji dotyczące spraw budżetowych pozwalają się ująć w następujące zasady:

- obowiązku posiadania budżetu na poziomie państwowym – „państwo nie może pozostawać bez budżetu”³⁶;
- roczności budżetu;
- ustawowej formy budżetu³⁷;

³⁴ Konstytucja uchwalona została z naruszeniem zasad proceduralnych przez Sejm RP w dniu 26 stycznia 1934 r., z poprawkami przyjęta przez Senat 16 stycznia 1935 r. i ostatecznie 23 marca 1935 r. przez Sejm. 23 kwietnia 1935 r. został podpisana przez prezydenta i rząd. Dalej powoływana jako Konstytucja RP z 1935 r.

³⁵ Opis zastosowanych manewrów proceduralnych z pozycji zawarto m.in. w pracy: S. Mackiewicz (Cat), *Historia Polski od 11 listopada 1918 r. do 5 lipca 1945 r.*, Puls Publications, Londyn 1992, s. 238–239.

³⁶ Art. 60 ust. 1 Konstytucji RP z 1935 r.

³⁷ Art. 58 ust. 1 Konstytucji RP z 1935 r.

- wyłączności rządowej inicjatywy ustawodawczej w sferze budżetu³⁸;
- konieczności uzyskania zgody rządu na uchwalenie wydatków nieprzewidzianych w budżecie oraz na ewentualne podwyższenie wydatków zaprojektowanych³⁹;
- prowadzenia, w przypadku odrzucenia ustawy budżetowej lub jej nieuchwalenia w związku z rozwiązaniem izb ustawodawczych ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym, gospodarki finansowej na podstawie ustawy budżetowej z roku ubiegłego⁴⁰;
- wprowadzenia kalendarza prac budżetowych obejmującego:
 - termin na złożenie projektu ustawy budżetowej nie później niż na cztery miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego⁴¹,
 - termin na ograniczenie do 90 dni od złożenia projektu prac sejmowych nad projektem ustawy budżetowej, zaś senackich do 20 dni liczonych od upływu terminu przewidzianego na prace Sejmu⁴²;
 - wyznaczenie 10-dniowego terminu na rozpatrzenie poprawek Senatu od upływu terminu przepisane dla Senatu⁴³;
- udziału Sejmu w wykonywaniu kontroli nad długami państwa⁴⁴;
- corocznego zatwierdzania zamknięć rachunków państwowych i udzielania rządowi absolutorium⁴⁵;
- kompetencji Sejmu w zakresie ustalania budżetu i nakładania ciężarów na obywateli⁴⁶;
- zakazu uchwalania przez Sejm bez zgody rządu ustaw pociągających za sobą wydatki ze Skarbu Państwa, dla których nie ma pokrycia w budżecie⁴⁷;
- wymogu ustawowej podstawy dla zaciągnięcia pożyczki państwowej, zbycia lub obciążenia nieruchomości państwowego, oszacowanego na kwotę ponad 100 000 złotych, nałożenia podatków lub opłat publicznych, ustanowienia ceł lub monopolu, ustalenia systemu monetarnego, jak również przyjęcie gwarancji finansowej przez Skarb Państwa⁴⁸;

³⁸ Art. 58 ust. 2 Konstytucji RP z 1935 r.

³⁹ Art. 59 ust. 1 Konstytucji RP z 1935 r.

⁴⁰ Art. 60 ust. 2 i 3 Konstytucji RP z 1935 r.

⁴¹ Art. 58 ust. 2 Konstytucji RP z 1935 r.

⁴² Art. 58 ust. 3 Konstytucji RP z 1935 r.

⁴³ Art. 58 ust. 4 Konstytucji RP z 1935 r.

⁴⁴ Art. 31 ust. 2 lit. e Konstytucji RP z 1935 r.

⁴⁵ Art. 31 ust. 2 lit. d Konstytucji RP z 1935 r.

⁴⁶ Art. 31 ust. 1 Konstytucji RP z 1935 r.

⁴⁷ Art. 50 ust. 3 Konstytucji RP z 1935 r.

⁴⁸ Art. 51 Konstytucji RP z 1935 r.

- wymogu ustawowej formy zgody na ratyfikację międzypaństwową umowy handlowej, celnej lub obciążającej stale Skarb Państwa, zawierającej zobowiązanie nałożenia nowych ciężarów na obywateli⁴⁹;
- kontroli pod względem finansowym, przez Najwyższą Izbę Kontroli, gospodarki państwa oraz związków publicznoprawnych, badania zamknięć rachunków państwa, przedstawiania Sejmowi corocznie wniosków o absolutorium dla rządu⁵⁰.

Wzmocniona pozycja władzy wykonawczej w Konstytucji kwietniowej w sferze finansów publicznych znajdowała swój wyraz w regulacji dotyczącej odrzucenia projektu ustawy budżetowej lub prowizorium budżetowego. Zdarzenie takie prowadziło wyłącznie do konieczności przedstawienia przez rząd Sejmowi nowego projektu właściwej ustawy w terminie 7 dni od daty odrzucenia projektu. Gospodarka finansowa państwa w okresie braku budżetu miała być prowadzona na podstawie budżetu z roku poprzedniego z dodatkowym zastrzeżeniem, iż dokonywane wydatki nie mogą być w poszczególnych pozycjach wyższe niż zaprojektowane w budżecie odrzuconym⁵¹. Interesujące może być również przyjrzenie się zmianie w zakresie konstytucyjnej pozycji Najwyższej Izby Kontroli, jakkolwiek niezależna od rządu i przedstawiająca Sejmowi swoje ustalenia, efektywnie podlegała Prezydentowi RP⁵², który mianował jej prezesa, a na jego wniosek i za kontrasygnatą członków kolegium NIK.

Jednocześnie jednak przewidziano ograniczenia dla władzy wykonawczej. W sferze prawnofinansowej dotyczyły one uprawnień Prezydenta RP w zakresie wydawania na wniosek Rady Ministrów dekretów z mocą ustawy, do czego w razie konieczności państwowej prezydent miał prawo, gdy Sejm jest rozwiązany. Pośród materii wyłączonych spod tego uprawnienia znalazły się m.in.: zagadnienia związane z budżetem, nakładaniem podatków i ustanawianiem monopolu, system monetarny, zaciąganie pożyczek państwowych, zbywanie i obciążanie nieruchomości państwowego, oszacowanego na kwotę ponad 100 000 złotych, a więc normowane konstytucją materie finansów publicznych⁵³.

W sposób względnie liberalny w okresie, w którym gospodarka krajowa zaczynała wychodzić z wielkiego kryzysu i w kontekście ograniczeń nałożonych na Sejm omówionych powyżej, potraktowane zostały zagadnienia dokonywania przez rząd wydatków nieprzewidywanych przez budżet. Jakkolwiek art. 59 ust. 2 Konstytucji RP z 1935 r. wskazywał, iż nie można dokonywać wydatków bez upoważnienia ustawowego, przewidywano również wyjątek w postaci pojawienia się uzasadnienia

⁴⁹ Art. 52 Konstytucji RP z 1935 r.

⁵⁰ Art. 77 ust. 1 Konstytucji RP z 1935 r.

⁵¹ Art. 60 ust. 3 Konstytucji RP z 1935 r.

⁵² Art. 77 ust. 2 i 3 Konstytucji RP z 1935 r.

⁵³ Art. 55 ust. 2 i 3 Konstytucji RP z 1935 r.

w postaci konieczności państwowej. W takim przypadku wydatek mógł być dokonany na podstawie uchwały Rady Ministrów. Konieczne było przesłanie do Sejmu w terminie 7-dniowym od powzięcia uchwały przez rząd projektu ustawy o przyznaniu kredytów dodatkowych. Uchwała Rady Ministrów miała być jednocześnie ogłoszona w gazecie rządowej i podana do wiadomości Najwyższej Izby Kontroli.

Konstytucja kwietniowa, podobnie jak jej poprzedniczka, przewidywała automatyzmy legislacyjne polegające na uzyskaniu sankcji prawnej z mocy konstytucji przez projekty ustawy budżetowej ogłaszane przez Prezydenta Rzeczypospolitej w brzmieniu wynikającym z aktualnego stanu prac w przypadku przekroczenia terminów prac budżetowych wynikających z konstytucji⁵⁴. Zastosowane automatyzmy mogły prowadzić do sytuacji uznania za ustawę projektu, co do którego nie wypowiedziały się Sejm i Senat. Zjawisko to, jakkolwiek w sytuacji odejścia od klasycznej formy zasady trójpodziału władzy traciło na znaczeniu, ograniczało odpowiedzialność społeczną parlamentu za legitymację budżetu i gospodarki budżetowej. Do minimum sprowadzono znaczenie aktu absolutorium. Chociaż istniała konieczność jego głosowania w Sejmie, brak było określenia jakichkolwiek konsekwencji jego nieudzielania.

4. Okres gospodarki centralnie sterowanej

Okres po II wojnie światowej dla Rzeczypospolitej oznaczał zmianę systemu politycznego i ustroju gospodarczego. Zaprowadzony ustrój demokracji ludowej z omnipotentną rolą państwa w sferze gospodarczej nie przewidywał dla finansów publicznych szczególnie istotnej roli. Państwo jako właściciel środków produkcji, a jednocześnie podmiot ustalający ceny, płace, przedmiot produkcji i zasady jej dystrybucji, nie potrzebowało mechanizmów finansowych w skali większej niż korekcyjna lub uzupełniająca sferę planowania rzeczowego. W teorii ekonomii socjalizmu pieniądź w zasadzie obsługiwać miał rozdział produktów, poza rzeczowymi elementami sił wytwórczych stanowiących własność socjalistyczną, które zachowały tylko formę towarową⁵⁵.

Przez środowiska przejmujące władzę w Polsce Konstytucja kwietniowa była uznawana za przyjętą w sposób całkowicie nielegalny i w związku z powyższym niekorzystający z ochrony. W świetle stanowiska PKWN zawartego w Manifestie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego Konstytucja kwietniowa uznana została za

⁵⁴ Art. 58 ust. 5 Ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r. (DzU nr 30, poz. 227).

⁵⁵ J. Kronrod, *Pieniądź w społeczeństwie socjalistycznym*, PWG, Warszawa 1956, s. 145.

„bezprawną i faszystowską”, zaś sam PKWN rozpoznał siebie i Krajową Radę Narodową jako podmioty działające na podstawie Konstytucji z 17 marca 1921 r., „jedynie obowiązującej konstytucji legalnej, uchwalonej prawnie”⁵⁶. Stanowisko to, jakkolwiek koherentne ze stanowiskiem sił lewicowych z okresu międzywojennego⁵⁷ i wielce wyraziste, wydaje się jednak dość dyskusyjne zarówno jeżeli chodzi o rozumowanie dotyczące całkowitego braku mocy obowiązującej samej konstytucji kwietniowej⁵⁸, jak i w konsekwencji uznania jej nieważności wynikającej z przyczyn proceduralnych oraz uznania, że obowiązują one jedynie „podstawowe założenia Konstytucji z 17 marca 1921 r. [...] aż do zwołania [...] Sejmu Ustawodawczego”⁵⁹.

Jakkolwiek rozwiązania zawarte w znowelizowanej w 1926 r. Konstytucji marcowej dość dobrze nadawały się do umacniania władzy PPR w Polsce, problemy sprawiała nieadekwatność instytucjonalnego otoczenia politycznego oraz ustroju społeczno-gospodarczego. W efekcie uznano za konieczne dookreślenie zasad, na jakich mają obowiązywać zasygnalizowane w Manifeście PKWN „podstawowe założenia Konstytucji z 17 marca 1921 r.”⁶⁰. W konsekwencji, w miarę postępów procesu zdobywania władzy i przygotowywania podstaw do jej monopolizacji, przyjęta została Mała Konstytucja jako akt ustrojowy okresu przejściowego przyjmowany w wykonaniu postanowień Manifestu PKWN⁶¹. Ustawa konstytucyjna, opierając się formalnie na zasadzie trójpodziału władzy, do struktury organów państwa właściwych w zakresie władzy wykonawczej wprowadzała Radę Państwa, powierzając jej istotne uprawnienia w sferze władzy ustawodawczej, co stanowiło istotny sygnał o zamiarze integracyjnych sferze władztwa publicznego⁶².

W związku ze specyficznymi uwarunkowaniami tworzonego ustroju społeczno-gospodarczego, o których wspomniano wcześniej, zagadnienia prawnofinansowe w sposób znaczący straciły na aktualności i znaczeniu dla Sejmu Ustawodawczego.

⁵⁶ Manifest PKWN, załącznik do DzU 1944, nr 1.

⁵⁷ Warto przypomnieć, iż sprzeciwiały się one zarówno uchwaleniu noweli sierpniowej, jak i następnie bojkotowały wybory przeprowadzone pod rządami Konstytucji kwietniowej. Szerzej: A. Ajnenkiel, op.cit., s. 266 i dalsze.

⁵⁸ W opracowaniach z zakresu prawa państwowego było ono zwykle wzmocnione szeroką dyskusją niedemokratycznego charakteru jej postanowień. Na przykład A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, wyd. V uzup., PWN, Warszawa 1976, s. 107–111.

⁵⁹ Manifest PKWN, załącznik do DzU 1944, nr 1. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, władza ludowa nie uznawała obowiązania jakiegokolwiek konstytucji do czasu inkorporowania konkretnych przepisów Konstytucji marcowej do treści Małej Konstytucji. A. Burda, op.cit., s. 32 i 33.

⁶⁰ Co szczególnie interesujące, odwołania czynione przez Małą Konstytucję nawiązywały do treści Konstytucji marcowej w brzmieniu pierwotnym, nie uznając również noweli sierpniowej.

⁶¹ Art. 1 Ustawy konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zasadach działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (DzU nr 18, poz. 71), powoływanej dalej również jako Mała Konstytucja z 1947 r.

⁶² Z władzą ustawodawczą Rada Państwa jest łączona w opracowaniach prawniczych: Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, PWN, Warszawa 1987, s. 57.

Z tego też powodu w Małej Konstytucji nie znalazło się miejsce dla szczególnie wielu nawiązań do zagadnień finansów publicznych. Zwłaszcza w sferze prawa *stricte* ustrojowego pozostały następujące postanowienia:

- ustawowej formy budżetu oraz planu społeczno-gospodarczego⁶³;
- zakazu zamknięcia sesji jesiennej obrad Sejmu przed uchwaleniem ustaw o budżecie, narodowym planie gospodarczym lub przed upływem 2 miesięcy od jej zwołania⁶⁴;
- zakazu zamknięcia sesji wiosennej obrad Sejmu przed powzięciem uchwały w sprawie udzielenia rządowi absolutorium na podstawie wniosku Najwyższej Izby Kontroli lub przed upływem jednego miesiąca od jej zwołania⁶⁵;
- konieczności uzyskiwania zgody Sejmu na zawarcie umów międzynarodowych m.in. pociągających za sobą stałe obciążenie państwa pod względem finansowym⁶⁶;
- kontroli pod względem finansowym i gospodarczym działalności władz, instytucji i przedsiębiorstw państwowych wykonywanej przez Najwyższą Izbę Kontroli⁶⁷;
- obowiązku corocznego badania przez Najwyższą Izbę Kontroli zamknięcia rachunków państwowych i przedkładania Sejmowi wniosku w przedmiocie udzielenia lub odmówienia rządowi absolutorium⁶⁸;
- konieczności uzyskiwania przez Radę Ministrów absolutorium Sejmu z wykonania budżetu państwa.

Z uwagi na zachowany sesyjny system posiedzeń Sejmu również Mała Konstytucja z 1947 r. przewidywała możliwość przyznania Radzie Ministrów w drodze ustawy pełnomocnictw do wydawania dekretów z mocą ustawy, z wyjątkiem konstytucji, ordynacji wyborczej, kontroli państwowej, odpowiedzialności Prezydenta Rzeczypospolitej i ministrów, budżetu, narodowego planu gospodarczego, zmiany systemu monetarnego, poboru rekruta i ratyfikacji umów międzynarodowych⁶⁹. Pełnomocnictwa te mogły być udzielone tylko na okresy między sesjami lub w razie odroczenia sesji Sejmu oraz na okres po rozwiązaniu Sejmu Ustawodawczego do czasu ukonstytuowania się nowego Sejmu. Dla uzyskania mocy obowiązującej dekret musiał podlegać zatwierdzeniu przez Radę Państwa i opublikowaniu. Po zgromadzeniu się Sejmu dekrety wymagały przedłożenia do zatwierdzenia na najbliższej sesji

⁶³ Art. 8 w zw. z art. 16 lit. e Ustawy konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r.

⁶⁴ Art. 7 ust. 3 Ustawy konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r.

⁶⁵ Art. 7 ust. 3 Ustawy konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r.

⁶⁶ Art. 49 Ustawy z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, stosowany odpowiednio do Prezydenta RP na podstawie art. 13 Ustawy konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zasadach działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej.

⁶⁷ Art. 20 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r.

⁶⁸ Art. 22 Ustawy konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r.

⁶⁹ Art. 4 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r.

Sejmu. W przypadku ich nieprzedłużenia lub niezatwierdzenia przez Sejm traciły moc prawną⁷⁰.

Mała Konstytucja przewidywała również automatyzm legislacyjny w sytuacji, kiedy Sejm w ciągu 3 miesięcy od przedłożenia mu przez rząd projektów nie uchwali ustaw o budżecie, narodowym planie gospodarczym i poborze rekruta. W takich sytuacjach Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Rady Państwa ogłosić miał te ustawy w brzmieniu projektów rządowych⁷¹.

Najwyższa Izba Kontroli od strony organizacyjnej podporządkowana została Sejmowi, który dokonywał wyboru Prezesa NIK⁷², Rada Państwa wyposażona została w kompetencje zlecenia NIK kontroli związków lub instytucji, korzystających z pomocy państwa lub wykonujących czynności zleczone w zakresie administracji publicznej⁷³. Podobnie sprawozdanie z działalności NIK rozpatrywane było przez Radę Państwa⁷⁴, co dodatkowo osłabiało zwierzchność parlamentu nad NIK.

5. Konstytucja PRL z 1952 r.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r.⁷⁵ przyjmowana była w warunkach pełnego zmonopolizowania sfery publicznej przez PZPR i stronnictwa sojusznicze. Ujednoczenie systemu władzy publicznej podobnie jak utwierdzenie systemu gospodarki centralnie sterowanej spowodowało, iż oczywiste stało się dalsze marginalizowanie znaczenia materii finansów publicznych w regulacjach ustrojowych, minimalizując kontrolne funkcje parlamentarne. W efekcie tych zjawisk w treści Konstytucji z 1952 r. znalazło się jeszcze mniej postanowień o charakterze prawnofinansowym niż w Małej Konstytucji z 1947 r.

Całość odnośnych postanowień pozwala się ująć w następujących obserwacjach:

- corocznego uchwalania przez Sejm budżetu państwa i wieloletnich planów gospodarczych⁷⁶;

⁷⁰ Art. 4 ust. 2 i 3 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r.

⁷¹ Art. 8 Ustawy konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r.

⁷² Art. 21 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r.

⁷³ Art. 20 ust. 2–5 Ustawy konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r.

⁷⁴ Art. 16 lit. g Ustawy konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r.

⁷⁵ DzU nr 33, poz. 232, powoływana dalej jako Konstytucja PRL z 1952 r.

⁷⁶ Art. 19 Konstytucji PRL z 1952 r.

- obowiązku Rady Ministrów do corocznego uchwalenia i przedstawienia Sejmowi projektu budżetu państwa oraz projektu narodowego planu gospodarczego na okres kilkuletni⁷⁷;
- obowiązku Rady Ministrów do czuwania nad wykonaniem budżetu i narodowego planu gospodarczego⁷⁸;
- obowiązku Rady Ministrów do przedstawiania Sejmowi corocznie sprawozdania z wykonania budżetu państwa⁷⁹.

Pierwotny tekst Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nie zawierał przepisów poświęconych Najwyższej Izbie Kontroli. Postanowienia dotyczące tej instytucji dodane zostały do treści Konstytucji PRL w 1957 r.⁸⁰ Na ich podstawie NIK, jako organ kontroli podlegający Sejmowi, aczkolwiek nadzorowany przez Radę Państwa⁸¹, obowiązany był do następującego zakresu czynności:

- kontroli działalności gospodarczej, finansowej i organizacyjno-administracyjnej naczelných i terenowych organów administracji państwowej oraz podległych im jednostek z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności⁸²;
- fakultatywnej kontroli organizacji i instytucji społecznych oraz jednostek gospodarki nieuspołecznionej w zakresie zadań zleconych przez państwo, jak również w innych przypadkach określonych w ustawie⁸³;
- obowiązku corocznego przedstawiania Sejmowi uwag o wykonaniu budżetu państwa i Narodowego Planu Gospodarczego oraz wnioski w przedmiocie absolutorium dla rządu (uchylony w 1976 r.)⁸⁴.

Uprawnienie do wydawania dekretów z mocą ustawy przysługujące Radzie Państwa również na podstawie Konstytucji lipcowej⁸⁵ było znacznie szersze niż we wcześniejszych regulacjach, albowiem nieograniczone przedmiotowo. Pozycję ustrojową tego ciała wzmacniało uprawnienie do ustalania powszechnie obowiązującej

⁷⁷ Art. 32 pkt 2 Konstytucji PRL z 1952 r.

⁷⁸ Art. 32 pkt 5 Konstytucji PRL z 1952 r.

⁷⁹ Art. 32 pkt 6 Konstytucji PRL z 1952 r.

⁸⁰ Ustawa z dnia 13 grudnia 1957 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (DzU nr 61, poz. 329) wprowadziła do Konstytucji PRL rozdział 3a Najwyższa Izba Kontroli, w którego skład wchodziły art. 28a–d, które w tekście jednolitym wydanym w 1976 r. przenieumerowano w rozdział 4 złożony z art. 34–36 [art. 28d został skreślony ustawą z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (DzU nr 5, poz. 29), zawierającej również obowiązek ogłoszenia tekstu jednolitego i przenieumerowania przepisów].

⁸¹ Art. 28b Konstytucji PRL z 1952 r. (DzU nr 33, poz. 232 ze zm.).

⁸² Art. 28a ust. 1 Konstytucji PRL z 1952 r.

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Art. 28d obowiązywał w latach 1958–1976 – patrz przypis 70.

⁸⁵ Art. 25 ust. 1 pkt 4 oraz art. 26 ust. 1 Konstytucji PRL z 1952 r.

wykładni ustaw⁸⁶. Uprawnienia te podlegały właściwie jednemu tylko ograniczeniu dotyczącemu okresu, w jakim Rada Państwa miała prawo wydawania dekretów z mocą ustawy, tj. między sesjami obrad Sejmu, i koniecznością przedstawienia ich do zatwierdzenia Sejmowi. W odróżnieniu od wcześniejszych konstytucji nie były regulowane konsekwencje braku przedstawienia dekretów Sejmowi.

Rada Ministrów posiadała wyłączną kompetencję uchwalania rocznych planów gospodarczych⁸⁷, zgodnie z zasadą planowości gospodarki socjalistycznej.

Jak wskazywano w literaturze przedmiotu, regulacja konstytucyjna nie przesądzała formy uchwalania budżetu i narodowych planów gospodarczych⁸⁸. O formie ustawy dla budżetu przesądziła praktyka i następnie ustawodawstwo zwykłe, w tym w szczególności art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 1952 r. o prawie budżetowym⁸⁹, powtarzany w kolejnych regulacjach⁹⁰.

Właściwie przez cały okres Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w doktrynie prawa pozostawała nadal otwarta kwestia, jakiego rodzaju aktem prawnym jest budżet⁹¹. Dyskusja ta nie została jednoznacznie zakonkludowana do dziś dnia. Od strony formalnej budżet państwa stanowi akt ustawowy, co sytuuje jego postanowienia pomiędzy normami prawa powszechnie obowiązującego. Jednocześnie charakter przepisów prawnych jest zdecydowanie wewnętrzny, co powinno go sytuować pomiędzy normami o charakterze wewnątrzadministracyjnym. W praktyce funkcjonowała zasada, iż projekty uchwał zawierających plany społeczno-gospodarcze rozpatrywane były wyłącznie na wniosek rządu i jednocześnie z budżetem państwa⁹².

Całokształt regulacji, o których mowa, powodował, iż Konstytucja lipcowa stanowiła znacznie bardziej korzystne dla elit władzy rozwiązanie ustrojowe niż wcześniejsze ustawy zasadnicze łącznie z Konstytucją RP z kwietnia 1935 r. Brak regulowania procedury budżetowej czy ścisłych granic i konsekwencji niezachowania procedur konstytucyjnych powodował znaczną dowolność, brak kontroli i odpowiedzialności w zakresie sprawowania władzy. Brak stosowalności przepisów Konstytucji PRL

⁸⁶ Art. 25 ust. 1 pkt 3 Konstytucji PRL z 1952 r.

⁸⁷ Art. 32 pkt 3 Konstytucji PRL z 1952 r.

⁸⁸ A. Burda, op.cit., s. 272.

⁸⁹ DzU nr 45, poz. 221.

⁹⁰ Ustawa ta została zastąpiona przez ustawę z dnia 25 listopada 1970 r. Prawo budżetowe (DzU nr 29, poz. 244), materie przez nią obejmowane są obecnie przedmiotem regulacji ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2013, poz. 885 – tekst jednolity ze zm.).

⁹¹ A. Burda, op.cit., s. 273 i powołana tam praca S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PWN, Warszawa 1964. W odniesieniu do współczesnego postrzegania charakteru budżetu: M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 45 i dalsze; T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, Warszawa 2009 r., s. 216 i dalsze.

⁹² Z. Jarosz, S. Zawadzki, op.cit., s. 399.

z 1952 r. wprost (właściwie wszyscy mieli obowiązek przestrzegania jej przepisów⁹³, nie było jednak mechanizmów egzekwowania tego obowiązku od władzy) sprawiał, iż zasadniczo stawała się co najwyżej normą kierunkową. W efekcie jej postanowienia mogły być od strony technicznej traktowane jako regulacje ułomne – pozbawione sankcji w przypadku braku stosowania.

6. Prawo konstytucyjne okresu transformacji

Zmiany systemowe przynosiły stopniowe wprowadzanie rozwiązań koniecznych w funkcjonowaniu państwa prawa. Zmiany te pojawiały się stopniowo od 1980 r. i jakkolwiek dla regulacji finansów publicznych nie miały istotniejszego znaczenia, przywracały stopniowo ideę państwa prawnego opierającego organizację władzy na zasadzie jej trójpodziału. Prawo pozytywne zaczynało stanowić podstawę działania władz publicznych, którą stopniowo można od niższych szczebli tych władz egzekwować. Trzecia w kolejności w najnowszej historii Polski Mała Konstytucja, tj. ustawa z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym⁹⁴, przyjęta po zmianie ustroju gospodarczego i przyjęciu modelu rynkowego gospodarki, odwoływała się w art. 1 do zasady trójpodziału władzy, znacznie bardziej szczegółowo regulując zagadnienia gospodarki budżetowej. Od strony materialnej postanowienia te należy wiązać ze zmianą ustroju gospodarczego państwa i przywróceniem znaczenia gospodarki pieniężnej.

Podstawowym organem władzy wykonawczej stała się Rada Ministrów, na rzecz której wprowadzono domniemanie stanowiące, iż jest właściwa we wszystkich sprawach polityki państwa, których ustawa konstytucyjna lub inna ustawa nie zastrzegły dla prezydenta albo innego organu administracji państwowej bądź samorządu⁹⁵. Elementy konstrukcyjne systemu finansów publicznych na poziomie konstytucyjnym oparto na znacznie bardziej szczegółowej regulacji zasad budżetowych. Objęło to następujące rozwiązania:

⁹³ *Vide* art. 4 ust. 2 stanowiący, iż „Ścisłe przestrzeganie praw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jest podstawowym obowiązkiem każdego organu państwa i każdego obywatela”. Na obywatelu obowiązek ten ciążył podwójnie, bo również na podstawie art. 76 Konstytucji PRL, który stanowił, iż „Obywatel Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jest obowiązany przestrzegać przepisów Konstytucji i ustaw oraz socjalistycznej dyscypliny pracy, szanować zasady współżycia społecznego, wypełniać sumiennie obowiązki wobec państwa”.

⁹⁴ DzU nr 84, poz. 426 ze zm.

⁹⁵ Art. 52 ust. 1 Ustawy z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (DzU nr 84, poz. 426 ze zm.), dalej powoływanej również jako Mała Konstytucja z 1992 r.

- obowiązku uchwalania budżetu państwa w formie ustawy, określającej dochody i wydatki państwa na rok budżetowy – w okresach krótszych niż rok miały być określone przez ustawę o prowizorium budżetowym⁹⁶;
- obowiązku przedstawienia przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej w terminie umożliwiającym jej uchwalenie przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnych wypadkach przed końcem pierwszego kwartału roku⁹⁷;
- określenia terminu prac Senatu nad budżetem na 20 dni od daty jej przekazania Senatowi⁹⁸;
- określenia krótszego w przypadku ustawy budżetowej terminu na podpis Prezydenta RP wynoszący 20 dni w stosunku do zwykłego terminu 30 dni⁹⁹;
- prawa Prezydenta RP do rozwiązania Sejmu w ciągu 21 dni od dnia upływu terminu 3 miesięcy od dnia złożenia Sejmowi projektu odpowiadającego wymaganiom prawa budżetowego, w którym Sejm powinien przekazać Senatowi uchwaloną ustawę budżetową, o ile w tym terminie Sejm nie uchwalił i nie przekazał Senatowi ustawy budżetowej¹⁰⁰;
- prowadzenia gospodarki finansowej państwa przez Radę Ministrów w przypadku nieuchwalenia ustawy budżetowej lub ustawy o prowizorium budżetowym, na podstawie przedłożonego projektu ustawy¹⁰¹;
- obowiązku składania Sejmowi przez Radę Ministrów sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej oraz z wykonania innych uchwalanych przez Sejm planów finansowych państwa w terminie 6 miesięcy po zakończeniu roku budżetowego i uzyskania absolutorium – w przypadku nieuzyskania absolutorium Rada Ministrów obowiązana była podać się do dymisji¹⁰²;
- obowiązku wypowiedzenia się przez Sejm w przedmiocie oceny wykonania i udzielenia absolutorium z wykonania ustawy budżetowej oraz innych planów finansowych państwa w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania sprawozdania, po wysłuchaniu opinii Najwyższej Izby Kontroli przedstawionej przez jej Prezesa¹⁰³;
- zakazu uchwalania przez Sejm, po dacie jego rozwiązania, zmian ustaw konstytucyjnych, ordynacji wyborczych, zmian ustawy budżetowej oraz ustaw wywołujących zasadnicze skutki finansowe dla budżetu państwa¹⁰⁴;

⁹⁶ Art. 20 Małej Konstytucji z 1992 r.

⁹⁷ Art. 21 ust. 1 Małej Konstytucji z 1992 r.

⁹⁸ Art. 21 ust. 2 Małej Konstytucji z 1992 r.

⁹⁹ Art. 18 ust. 2 Małej Konstytucji z 1992 r.

¹⁰⁰ Art. 21 ust. 4 Małej Konstytucji z 1992 r.

¹⁰¹ Art. 21 ust. 3 Małej Konstytucji z 1992 r.

¹⁰² Art. 22 ust. 1 i 3 Małej Konstytucji z 1992 r.

¹⁰³ Art. 22 ust. 2 Małej Konstytucji z 1992 r.

¹⁰⁴ Art. 4 ust. 6 Małej Konstytucji z 1992 r.

- obowiązku załączania przez Radę Ministrów, jako jedyne z podmiotów, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza, skutków finansowych projektowanej ustawy oraz projektów podstawowych aktów wykonawczych¹⁰⁵;
- nałożenia na Radę Ministrów obowiązku chronienia na podstawie ustaw interesów Skarbu Państwa¹⁰⁶;
- obowiązku sporządzania przez Radę Ministrów projektu budżetu i innych planów finansowych państwa oraz po uchwaleniu przez Sejm kierowania ich wykonaniem¹⁰⁷;
- wprowadzenia możliwości określenia projektu Rady Ministrów jako pilnego, przy wyłączeniu z tego trybu m.in. projektów ustaw konstytucyjnych, ustawy budżetowej, ustaw podatkowych¹⁰⁸.

Mała Konstytucja z 1992 r. była pierwszym aktem tej rangi, który regulował elementy funkcjonowania banku centralnego. Jakkolwiek dotyczyło to wyłącznie powoływania i odwoływania Prezesa NBP przez Sejm na wniosek Prezydenta RP¹⁰⁹ oraz zakazu łączenia mandatu poselskiego i senatorskiego z funkcją Prezesa NBP¹¹⁰, poprzez te postanowienia bank centralny uzyskał status podmiotu regulowanego konstytucyjnie.

Przepisy Małej Konstytucji z 1992 r. przewidywały możliwość ustawowego, podjętego bezwzględną większością głosów, upoważnienia Rady Ministrów na jej umotywowany wniosek do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy¹¹¹. W zakresie upoważnienia inicjatywa ustawodawcza przysługiwać miała wyłącznie Radzie Ministrów. Mała Konstytucja wyłączała z tej sfery m.in.: zmiany konstytucji, budżet państwa, prawa i obowiązki obywateli wynikające ze stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych, a także wyrażanie zgody na ratyfikację umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Kategoria ta obejmowała m.in. umowy pociągające za sobą obciążenia finansowe państwa lub konieczność zmian w ustawodawstwie¹¹².

W Małej Konstytucji z 1992 r. całościowo ujęto ustrój reaktywowanego samorządu terytorialnego¹¹³. Gminę uznano za podstawową jednostkę samorządu teryto-

¹⁰⁵ Art. 15 ust. 2 Małej Konstytucji z 1992 r.

¹⁰⁶ Art. 52 ust. 2 pkt 4 Małej Konstytucji z 1992 r.

¹⁰⁷ Art. 52 ust. 2 pkt 5 Małej Konstytucji z 1992 r.

¹⁰⁸ Art. 16 ust. 1 Małej Konstytucji z 1992 r. Tryb pilny oznaczał skrócenie terminów przewidzianych na prace w Senacie i podpis prezydenta do 7 dni każdy.

¹⁰⁹ Art. 40 Małej Konstytucji z 1992 r.

¹¹⁰ Art. 8 Małej Konstytucji z 1992 r.

¹¹¹ Art. 23 ust. 1 i 4 Małej Konstytucji z 1992 r.

¹¹² Art. 33 ust. 2 Małej Konstytucji z 1992 r.

¹¹³ Patrz rozdział 5 Małej Konstytucji z 1992 r. Wprowadzenie na poziom konstytucyjny materii samorządu terytorialnego dokonane zostało ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, DzU nr 16, poz. 94.

rialnego¹¹⁴. Do końca obowiązywania Małej Konstytucji był to jednocześnie jedyny szczebel samorządu terytorialnego. Konstytucja zakładała znaczące zdecentralizowanie kompetencji publicznych¹¹⁵. Z punktu widzenia rozwiązań prawnofinansowych postanowiono, iż samorząd terytorialny ma posiadać gwarantowane ustawowo źródła dochodów w zakresie zadań publicznych w postaci dochodów własnych tych jednostek, subwencji i dotacji¹¹⁶, zaś w przypadku wykonywania zadań zleconych mają być wyposażone w odpowiednie środki finansowe¹¹⁷.

Mała Konstytucja utrzymała w mocy przepisy Konstytucji z 1952 r. zawarte w rozdziałach 1, 4, 7, z wyjątkiem art. 60 ust. 1, 8, 9, art. 94, 10 i 11¹¹⁸. Utrzymane w mocy postanowienia Konstytucji z 1952 r. w sferze finansów publicznych obejmowały m.in. postanowienia poświęcone Najwyższej Izbie Kontroli obowiązanej do przedstawiania Sejmowi uwag do sprawozdań Rady Ministrów z wykonania narodowego planu społeczno-gospodarczego i analizę wykonania budżetu państwa.

Istotne z punktu widzenia finansów publicznych było również zastrzeżenie, iż obywatele RP mają prawo do ochrony zdrowia oraz pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy, czego realizacji miał służyć rozwój ubezpieczenia społecznego na wypadek choroby, starości i niezdolności do pracy, a także rozwój organizowanej przez państwo ochrony zdrowia oraz podnoszenie poziomu zdrowotnego ludności¹¹⁹.

Rozwiązania przyjęte w Małej Konstytucji z 1992 r. należy ocenić jako niejednolite. Jakkolwiek mechanizm obrad parlamentarnych zmienił się z sesyjnego na permanentny, utrzymano rozwiązania cechujące obrady sesyjne w postaci niewykorzystanego nigdy uprawnienia do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Nie zapobieżono jednak pojawiającemu się w funkcjonowaniu polskich finansów publicznych sporowi kompetencyjnemu o zakres swobody finansowej władzy wykonawczej, co znajdowało swój wyraz w sporach o zakres gospodarki pozabudżetowej i możliwości poddawania ich kontroli parlamentarnej. Oś tego sporu została przeniesiona na pracę nad nową konstytucją. W szczególności dotyczyło to zasad i zakresu wykonywania podatkowego, jak również zagadnień powstałych w trakcie transformacji systemowej, jak zasady i zakres dozwolenia na prowadzenie polityki pieniężnej, zasady i zakres kontrolowania przez parlament postępowania Rady Ministrów w sferze finansów publicznych.

¹¹⁴ Art. 70 ust. 4 zd. 1 Małej Konstytucji z 1992 r.

¹¹⁵ Art. 71 ust. 1 i 2 Małej Konstytucji z 1992 r.

¹¹⁶ Art. 73 Małej Konstytucji z 1992 r.

¹¹⁷ Art. 71 ust. 3 Małej Konstytucji z 1992 r.

¹¹⁸ Art. 77 Małej Konstytucji z 1992 r.

¹¹⁹ Art. 70 ust. 1 i 2 utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r.

7. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.

Obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹²⁰ opiera ustrój Rzeczypospolitej na zasadzie demokratycznego państwa prawnego realizującego normy sprawiedliwości społecznej. W sferze działalności organów państwa uzupełnia ją zasada legalizmu formalnego – wskazanie, iż organy państwa działają na podstawie i w granicach prawa¹²¹. Działalność organów władzy publicznej została oparta na zasadzie jawności¹²², co znajduje silne odzwierciedlenie w sferze finansów publicznych.

Jako pierwszy w historii naszego państwa akt prawny rangi konstytucyjnej zawiera wyodrębniony rozdział X poświęcony całościowo finansom publicznym. Część postanowień należących do materialnej sfery finansów zawarta jest jednak w postanowieniach związanych już to z prawami obywatelskimi, już to obowiązkami. Do takich rozwiązań, nakładających na państwo obowiązki, należą postanowienia dotyczące prawa do zabezpieczenia społecznego¹²³, równego dostępu do finansowania ze środków publicznych świadczeń opieki zdrowotnej¹²⁴ czy publicznego finansowania „bezpłatnej nauki” w szkołach publicznych¹²⁵.

Ustawodawca w sposób jednoznaczny określił powszechny obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków. Obowiązek ten obwarował jednocześnie kilkakrotnie powtarzanym w konstytucji zabezpieczeniem, iż dla wygenerowania obowiązku muszą one być nakładane w formie ustawowej¹²⁶.

Materialne wymogi dotyczące gospodarki finansowej państwa znalazły swój wyraz w konstytucyjnej regule fiskalnej przejętej z prawa UE w postaci ograniczenia poziomu państwowego długu publicznego do 3/5 rocznego produktu krajowego brutto¹²⁷. Wymóg ten ma charakter bezwzględny, w czym zawarta jest podstawowa jego wada – w okolicznościach niezależnych, np. ogólnoswiatowej recesji, może podlegać zmniejszeniu wartość PKB, a w takim przypadku do przekroczenia bariery może dojść z przyczyn niezależnych od władz RP. Wskazana sytuacja może dodatkowo utrudniać prowadzenie polityki gospodarczej, uniemożliwiając władzom

¹²⁰ DzU nr 78, poz. 483.

¹²¹ Art. 7 Konstytucji RP z 1997 r.

¹²² Art. 61 Konstytucji RP z 1997 r.

¹²³ Art. 67 Konstytucji RP z 1997 r.

¹²⁴ Art. 68 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r.

¹²⁵ Art. 70 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r.

¹²⁶ Art. 84 Konstytucji RP z 1997 r.

¹²⁷ Art. 216 ust. 5 Konstytucji RP z 1997 r.

zwiększenie popytu. Żadne z państw przyjmujących analogiczne reguły fiskalne nie wprowadzało ich w tak bezwzględnej i ryzykownej postaci¹²⁸.

Konstytucja szczegółowo reguluje zagadnienia finansowania samorządu terytorialnego wyposażonego w osobowość prawną i prawo własności¹²⁹, wprowadzając zasadę sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego¹³⁰ i domniemania na jego rzecz kompetencji niezastrzeżonych przez konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych¹³¹. Samorząd terytorialny posiada gwarantowany konstytucyjnie udział w dochodach publicznych odpowiedni do zadań, prawo do określonych ustawowo dochodów (dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa), które powinny być adekwatne do przyznawanych zadań i kompetencji¹³². Samorząd uzyskał również prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie¹³³. Zakres tego uprawnienia ma charakter zależny od decyzji parlamentu, co wynika z ustawowej formy nakładania podatków oraz z zasady jednolitości państwa¹³⁴, niedopuszczającej autonomii terytorialnej, czego wymagałoby uprawnienie do nakładania podatków.

Rozwiązanie przewidziane w rozdziale X zatytułowanym Finanse publiczne wprowadza zasadę ustawowej regulacji odnośnych materii. W szczególności tej formy regulacji wymagają następujące zagadnienia:

- gromadzone i wydatkowane środki finansowe na cele publiczne;
- nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji;
- emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa, NBP lub inne państwowe osoby prawne;
- ustanowienie monopolu;
- zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo¹³⁵;
- nakładanie podatków i innych danin publicznych¹³⁶;
- organizacja Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa¹³⁷;

¹²⁸ Analogiczne zapisy konstytucji RFN i Austrii dopuszczają na zasadzie wyjątku procedury ich autoryzacji.

¹²⁹ Art. 165 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.

¹³⁰ Art. 165 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r.

¹³¹ Art. 163 Konstytucji RP z 1997 r.

¹³² Art. 167 Konstytucji RP z 1997 r.

¹³³ Art. 168 Konstytucji RP z 1997 r.

¹³⁴ Art. 3 Konstytucji RP z 1997 r.

¹³⁵ Art. 216 Konstytucji RP z 1997 r.

¹³⁶ Art. 217 Konstytucji RP z 1997 r.

¹³⁷ Art. 218 Konstytucji RP z 1997 r.

- uchwalanie budżetu i prowizorium budżetowego¹³⁸;
- wyrażanie zgody na ratyfikację i wypowiedzenie umowy międzynarodowej powodującej m.in. znaczne obciążenia państwa pod względem finansowym¹³⁹.

W odniesieniu do nakładania podatków wprowadzone są dodatkowe wymogi zakresu regulacji ustawy podatkowej w postaci konieczności określenia w niej podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków¹⁴⁰. Podobnie w odniesieniu do ustawy budżetowej wprowadzono wymóg ustawowego określenia zasad i trybu opracowania projektu budżetu państwa, stopnia jego szczegółowości oraz wymagań, którym powinien odpowiadać, a także zasad i trybu wykonywania ustawy budżetowej¹⁴¹.

Regulacje budżetowe zajmują w przepisach ustawy zasadniczej miejsce szczególne. Ograniczeniom, obok wymogów formalnych, poddaje się sferę materialną budżetu w postaci zakazu przewidywania przez ustawę budżetową pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa¹⁴². Rozwiązanie to, mające na celu wyeliminowanie ryzyka finansowania działalności państwa za pomocą podatku inflacyjnego, zostało wprowadzone w ramach dążenia do odbudowy zaufania do pieniądza krajowego¹⁴³. Podobnie zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej¹⁴⁴.

Rada Ministrów, jako organ prowadzący politykę wewnętrzną i zagraniczną RP, właściwy w sprawach polityki państwa niezastrzeżonych dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego¹⁴⁵, w sferze związanej z finansami publicznymi uchwała projekt budżetu państwa i wykonuje w tym zakresie inicjatywę legislacyjną¹⁴⁶, odpowiada za jego wykonanie, uchwalenie zamknięcia rachunków państwowych, przyjęcie i złożenie sprawozdania z wykonania budżetu państwa¹⁴⁷. Wyłącznie Rada Ministrów posiada prawo inicjatywy ustawodawczej w odniesieniu

¹³⁸ Art. 219 ust. 1 i 3 Konstytucji RP z 1997 r.

¹³⁹ Art. 89 ust. 1 pkt. 4 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁴⁰ Art. 217 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁴¹ Art. 219 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁴² Art. 220 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁴³ W rocznym okresie przejściowym od dnia wejścia w życie konstytucji ustawa budżetowa mogła przewidywać pokrywanie deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa, o czym przesądzał art. 240 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁴⁴ Art. 220 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁴⁵ Art. 146 ust. 1 i 2 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁴⁶ Art. 221 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁴⁷ Art. 146 ust. 4 pkt. 5 i 6 Konstytucji RP z 1997 r.

do ustawy budżetowej i ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych¹⁴⁸. Ustawa budżetowa i ustawa o prowizorium budżetowym różnią się przy tym okresem, na jaki zostają uchwalone. W przypadku ustawy budżetowej jest to okres roczny, ustawy i prowizorium budżetowego – okres krótszy¹⁴⁹. Radzie Ministrów poruczono ochronę interesów Skarbu Państwa¹⁵⁰.

Prace nad ustawą budżetową mają własny kalendarz. W jego skład wchodzi następujące rozwiązania:

- termin na złożenie projektu ustawy budżetowej na rok następny określono na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego – termin ten, podobnie jako miało to miejsce w Małej Konstytucji z 1992 r., ma charakter porządkowy; nie przewidując sankcji za jego naruszenie, ustanowiono, iż w wyjątkowych wypadkach możliwe jest późniejsze przedłożenie projektu¹⁵¹;
- 20-dniowy termin na uchwalenie poprawek do ustawy budżetowej przez Senat;
- 7-dniowy termin na podpisanie przez prezydenta ustawy budżetowej lub skierowanie jej do Trybunału Konstytucyjnego na kontrolę zgodności z konstytucją¹⁵²;
- 2-miesięczny termin od złożenia wniosku w sprawie kontroli zgodności z konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym przed jej podpisaniem, na wydanie orzeczenia przez TK¹⁵³;
- 4-miesięczny, liczony od dnia złożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej, termin na zakończenie prac parlamentarnych i przedstawienie Prezydentowi Rzeczypospolitej do podpisu – w przypadku jego niezachowania Prezydent RP może w ciągu 14 dni zarządzić skrócenie kadencji Sejmu¹⁵⁴;
- 5-miesięczny termin od zakończenia roku budżetowego na przedłożenie przez Radę Ministrów Sejmowi sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa¹⁵⁵;
- 90-dniowy termin od dnia przedłożenia Sejmowi sprawozdania na podjęcie przez Sejm uchwały o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium¹⁵⁶.

¹⁴⁸ Art. 221 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁴⁹ Art. 219 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁵⁰ Art. 146 ust. 4 pkt 4 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁵¹ Art. 222 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁵² Art. 224 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁵³ Art. 224 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁵⁴ Art. 225 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁵⁵ Art. 226 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁵⁶ Art. 226 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r.

Obowiązująca ustawa zasadnicza nie zawiera rozstrzygnięć dotyczących konsekwencji nieudzielenia Sejmowi absolutorium¹⁵⁷.

Polityczny charakter budżetu znajduje wyraz w ograniczeniu kompetencji Prezydenta RP do przekazania tej ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia określonego jako weto¹⁵⁸.

Rozwiązaniem zastępczym w przypadku niew wejścia w życie ustawy budżetowej jest obowiązek prowadzenia gospodarki budżetowej na podstawie projektu ustawy¹⁵⁹. To jedyny przypadek stosowania projektu ustawy, i to w sytuacji, w której może istnieć równoległe ustawa¹⁶⁰, jakkolwiek nieposiadająca mocy obowiązującej.

Ograniczenie mające zabezpieczać stabilność rozwiązań dotyczących finansów publicznych dotyczy również przyspieszonego trybu legislacyjnego. Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, co skutkuje skróceniem terminów postępowania legislacyjnego, spod tej możliwości wyjąto m.in. projekty ustaw podatkowych¹⁶¹.

Radę Ministrów wyposażono w szczególne uprawnienia na czas stanu wojennego, kiedy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. W takiej sytuacji, na wniosek Rady Ministrów, Prezydent Rzeczypospolitej wydaje rozporządzenia z mocą ustawy¹⁶².

Najwyższa Izba Kontroli, jako podległy Sejmowi naczelny organ kontroli państwowej¹⁶³, jest zobowiązana do kontrolowania działalności organów administracji rządowej, NBP, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zaś fakultatywnie działalności organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności, a także z punktu widzenia legalności i gospodarności działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek, środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa¹⁶⁴. W zakresie finansów publicznych NIK przedkłada Sejmowi analizę wykonania budżetu państwa i założeń

¹⁵⁷ M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 337 i dalsze.

¹⁵⁸ Art. 224 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁵⁹ Art. 219 ust. 4 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁶⁰ Projekt uzyskuje status ustawy po przyjęciu jej przez Sejm. Do Senatu przekazana zostaje już ustawa – patrz art. 120 i 121 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁶¹ Art. 123 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁶² Art. 234 w zw. z art. 228 ust. 3–5 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁶³ Art. 202 ust. 1 i 2 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁶⁴ Art. 203 Konstytucji RP z 1997 r.

polityki pieniężnej, opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów, informacje o wynikach kontroli, wnioski i wystąpienia, określone w ustawie¹⁶⁵.

Konstytucja RP z 1997 r. jako pierwszy akt tej rangi reguluje zagadnienia emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej¹⁶⁶, zastrzegając w tym zakresie monopol NBP jako banku centralnego¹⁶⁷, odpowiadającego za wartość polskiego pieniądza¹⁶⁸. Regulacji poddano organy NBP, w tym zasady ich powoływania, długość kadencji, ewentualność podejmowania dodatkowych zajęć przez Prezesa NBP¹⁶⁹. W trosce o niezależność banku centralnego wyłączono możliwość pełnienia funkcji Prezesa NBP przez posłów i senatorów¹⁷⁰, wyłączając składany przez Prezydenta RP wniosek o powołanie Prezesa NBP i członków RPP spod konieczności uzyskiwania kontrasygnaty¹⁷¹.

Interesujące i perspektywiczne rozwiązanie stanowi obowiązek corocznego przedstawiania przez Radę Polityki Pieniężnej do wiadomości Sejmowi równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej. Rada Polityki Pieniężnej, w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego, składa Sejmowi sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej¹⁷². Rozwiązanie to teoretycznie umożliwia uzgodnienie i koordynowanie polityki fiskalnej państwa z polityką monetarną, co mogłoby ograniczać koszty jej prowadzenia. W praktyce jest jednak martwe z uwagi na to, iż w pracach parlamentarnych do głosu dochodzą raczej spory o sam kształt planu finansowy państwa, nie zaś o jego harmonijność czy spójność logiczną.

Problemy i wnioski

Funkcjonowanie regulacji dotyczących polityki fiskalnej napotyka daleko idące problemy związane z coraz silniejszym instrumentalnym traktowaniem regulacji konstytucyjnych, w tym zaś przede wszystkim pojawianiem się pokusy nadużycia ze strony władz publicznych. Działania takie ukierunkowane na obchodzenie przyjętych ograniczeń z punktu widzenia wiarygodności państwa, trwałości rozwiązań

¹⁶⁵ Art. 204 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁶⁶ C. Kosikowski, *op.cit.*, s. 239 i dalsze.

¹⁶⁷ Art. 227 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁶⁸ Art. 227 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁶⁹ Art. 227 ust. 4 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁷⁰ Art. 103 ust. 1 i 108 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁷¹ Art. 144 ust. 3 pkt. 24 i 25 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁷² Art. 227 ust. 6 Konstytucji RP z 1997 r.

ustrojowych i zaufania społecznego do prawa mają charakter co najmniej problematyczny. Współcześnie dotyczą one przede wszystkim regulacji wprowadzających ograniczenia w wysokości deficytu budżetowego określanego na poziomie projektu ustawy budżetowej przez Radę Ministrów, naruszanych w pracach sejmowych, kiedy poprzez zwiększenie szacunku dochodów budżetowych osiąga się możliwość zwiększenia limitu wydatków. Działanie to weszło na trwałe do corocznej praktyki prac parlamentarnych.

Podobne problemy pojawiają się w odniesieniu do konstytucyjnej reguły fiskalnej, ograniczającej do 60% relację zadłużenia publicznego do PKP. Bezwzględny charakter zapisów prawnych i zbliżanie się do określonego konstytucyjnie limitu doprowadziły do nadużyć zaufania społecznego związanego ze stabilnością mechanizmów emerytalnych w postaci manipulacji systemem zabezpieczenia starczego uzasadnionych umożliwieniem dalszego zadłużania Skarbu Państwa.

Odrębny problem stanowi zakres dopuszczalnej konstytucyjnie materii regulacyjnej ustawy budżetowej i konieczności udzielania odpowiedzi na pytania, czy jako akt nacechowany politycznie powinna ona regulować wyłącznie materie budżetowe, czy możliwe jest obudowywanie (obładowywanie) jej dodatkowymi postanowieniami ustawowymi¹⁷³.

Prześledzenie rozwoju regulacji konstytucyjnych poświęconych finansom publicznym w Polsce pozwala na identyfikowanie ich rosnącego znaczenia dla ustroju publicznego. Obok utrwalonych konstytucyjnie regulacji budżetu i obowiązków publicznych coraz silniej zaznacza się rola zabezpieczeń związanych z przewidywalnością ciężarów nakładanych na obywateli, elementów zabezpieczających obywateli przed nieodpowiedzialnością osób prowadzących politykę gospodarczą, w tym określenie zasad prowadzenia polityki pieniężnej ograniczającej ryzyko pojawienia się podatku inflacyjnego. Regulacja konstytucyjna finansów wydaje się mieć również istotne znaczenie praktyczne – współcześnie można ją ocenić jako tę sferę regulacji konstytucyjnej, której znaczenie oraz zakres merytoryczny będą rosnąć w dającej się przewidzieć przeszłości. Prowadzone dyskusje nad automatycznymi stabilizatorami gospodarki, jak również zagadnienia wprowadzania reguł fiskalnych¹⁷⁴ mających na celu zabezpieczanie systemu finansowego państwa przed coraz bardziej koniunkturalnymi zachowaniami polityków wydają się tymi sferami, w których należy upatrywać przyszłych działań konstytuancy. Sfery te niosą ze sobą najistotniejsze ryzyko dla

¹⁷³ Na poziomie ustawodawstwa zwykłego zagadnienie to rozwiązano w art. 109 ust. 5 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240 ze zm.). Szerzej: M. Zubik, op.cit., s. 103 i dalsze; T. Dębowska-Romanowska, op.cit., s. 185 i dalsze.

¹⁷⁴ R. Sowiński, *Reguły fiskalne jako narzędzie naprawy finansów publicznych*, w: *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, red. nauk. J. Szolno-Koguc, A. Pomorska, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 207–216 i powołana tam literatura.

trwałości i stabilności rozwiązań konstytucyjnych. Problemem jest przede wszystkim wiarygodność społeczna konstytucji, jako ustawy zasadniczej zawierającej najważniejsze wartości i instytucje ustrojowe w państwie.

Wprowadzanie rozwiązań mających na celu stabilizację systemową niesie ze sobą ryzyko minimalizowania stabilności ustrojowej państwa poprzez wprowadzenie konstytucji do sfery sporów i rozgrywek związanych z polityką bieżącą. Sytuacja ta występuje w Polsce. Wprowadzone ograniczenia skutkują rosnącą niefrasobliwością zachowań sfer politycznych.

O ile zatem przeszłość dowiodła, iż rzeczywiście nie istnieje odtrutka przeciw Cezarowi, wydaje się, iż również współcześnie nie istnieje mechanizm zabezpieczający racjonalność polityków. Marzenia o jego wprowadzeniu mogą zaś okazać się jeszcze bardziej destruktywne systemowo niż lekkomyślni rządzący.

Słowa kluczowe:

Konstytucja RP, finanse publiczne, prawo budżetowe, reforma

Development of constitutional regulations of Polish public finances

Constitutional regulation of public finances substantially changed in the period between 1918–1997. Each new regulation, excluding constitutions proclaimed in the era of centrally planned economy, increased the scope and range of regulation. The paper analyses constitutional regulations regarding public finances in Poland since 1918.

Keywords:

Constitution of Poland, public finances, budgetary law, reform

Le développement des règles constitutionnelles polonaises relatives aux finances publiques

Les règles constitutionnelles relatives aux finances publiques ont beaucoup changé au cours de la période de 1918 à 1997. A l'exclusion des constitutions proclamées dans l'ère de l'économie planifiée, la portée de ces règles a augmenté. En outre, elles ont été de plus en plus détaillées. L'article présente les règles constitutionnelles en matière de finances publiques en Pologne depuis 1918.

Mots-clés:

Constitution de la République de Pologne, les finances publiques, la loi budgétaire, les réformes

Развитие системного регулирования польских государственных финансов

Конституционное регулирование государственных финансов в Польше подверглось существенным изменениям в период 1918–1997 гг. С каждой следующей конституцией, за исключением тех принятых во время существования централизованной плановой экономики, сфера и подробность их регулирования росли. В статью включен обзор институтов права публичных финансов, регулируемых конституциями, начиная с 1918 года.

Ключевые слова:

Конституция Польши, государственные финансы, бюджетное право, реформа