

Andrzej Buczek

## Konstytucyjne determinanty tworzenia norm prawa finansowego – kwestie dyskusyjne

### I

Tytuł opracowania można uznać za prowokacyjny w szczególności w odniesieniu do jego drugiej części. Za prowokacyjne uznać bowiem można posługiwanie się nazwą prawa finansowego. Nazwa ta uznawana bywa jako odnosząca się do nieistniejącej współcześnie dziedziny regulacji prawnej<sup>1</sup>. Negowanie istnienia prawa finansowego i zastępowanie go nazwą prawa finansów publicznych można traktować jako posunięcie dalece dyskusyjne. Warto przypomnieć, że w zupełnie innych warunkach ustrojowych, również podawano w wątpliwość istnienie prawa finansowego jako odrębnej gałęzi prawa. Istniały w tamtych czasach poglądy uznające prawo finansowe za składnik prawa administracyjnego. Zdecy-

---

<sup>1</sup> Stanowisko takie reprezentuje m.in. prof. B. Brzeziński, uważając, że na przełomie wieków XX i XXI prawo finansowe jako gałąź prawa uległa autodestrukcji. Por. B. Brzeziński, *Prawo finansowe jako gałąź prawa – wątpliwości i nowe tendencje*, [w:] *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków*, red. A. Kostecki, Zakamycze 2000, s. 357–361.

dowanym przeciwnikiem tych poglądów był prof. K. Ostrowski<sup>2</sup>. Zgodnie ze stanowiskiem prof. K. Ostrowskiego materią prawa finansowego stanowi działalność finansowa. Biorąc pod uwagę zmianę warunków ustrojowych, jeśli pojęcie działalności finansowej państwa zastąpimy pojęciem publicznej działalności finansowej, to definicję prof. K. Ostrowskiego można uznać za nadal aktualną. Możemy wobec tego stwierdzić, że zespół norm prawnych regulujących publiczną działalność finansową tworzy odrębną gałąź prawa zwaną prawem finansowym. Dopóki proces rozwoju systemu prawnego jako całości nie wywoła innego gałęziowego podziału systemu prawnego, a więc dopóki utrzymuje się podział tradycyjny, wyodrębnienie prawa finansowego, jako osobnej gałęzi praw, równoległej do innych tradycyjnie uznawanych gałęzi, ma – jak sądził prof. K. Ostrowski – wystarczające podstawy.

## II

Zmiana systemu społeczno-gospodarczego w Polsce uwypukliła daleko idącą różnorodność celów regulacji prawa finansowego. Współcześnie określenie, że przedmiotem regulacji prawa finansowego jest publiczna działalność finansowa, zdaniem prof. R. Mastalskiego, nie ma większego znaczenia jurydycznego. Chodzi tu bowiem nie o rodzaj działalności, lecz o rodzaj stosunków społecznych regulowanych przez prawo. Stosunki te w ramach publicznej działalności finansowej cechują się znaczną różnorodnością. Fakt ten prowadzi w konsekwencji do uznania poglądu, że prawo finansowe stanowi, przy przyjęciu podstawowych kryteriów podziału prawa na gałęzie, luźną federację samodzielnych gałęzi prawa regulujących stosunki społeczne w zakresie gromadzenia i podziału publicznych zasobów pieniężnych oraz oddziaływania na kształtowanie podaży pieniądza, zaliczanych do prawa podatkowego, prawa budżetowego oraz publicznego prawa bankowego<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Por. K. Ostrowski, *Prawo finansowe – zarys ogólny*, PWN, Warszawa 1970, s. 17–19.

<sup>3</sup> Por. R. Mastalski [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2011, s. 35–36.

Dostrzec należy bardzo ścisły związek pomiędzy dyscypliną finansów publicznych a prawem finansowym. Obie te dyscypliny zajmują się stosunkami społecznymi związanymi z publiczną działalnością finansową. Finanse publiczne jako dyscyplina ekonomiczna zajmują się zjawiskami ekonomicznymi będącymi treścią tych stosunków. Prawo finansowe natomiast konstrukcjami prawnymi regulującymi te stosunki, które w wyniku prawnej regulacji przybierają charakter stosunków prawnych. Przyjmując to zastrzeżenie, uznać można, że rozwiązanie mieszczące się w Konstytucji R.P.<sup>4</sup>, w szczególności w rozdziale X, noszącym tytuł „Finanse publiczne”, stanowią normatywne ujęcie części przedmiotu publicznej działalności finansowej. Zauważyć należy ponadto, że tytuł rozdziału X nie jest adekwatny do jego treści, obejmuje bowiem jedynie konstytucyjne dyrektywy dotyczące finansów państwowych. W ujęciu współczesnym prawne regulacje z dziedziny finansów publicznych obejmują swym zakresem obok finansów państwowych również finanse jednostek samorządu terytorialnego.

### III

Kwestie dotyczące materii finansów samorządowych ujęte zostały w Konstytucji w rozdziale 7, noszącym tytuł: „Samorząd terytorialny”<sup>5</sup>. Za takim ujęciem przemawia przyjęty układ systematyki przepisów Konstytucji. Niemniej jednak z przyjętego rozwiązania wyprowadzić można szereg, częstokroć kontrowersyjnych, wniosków. Jednym z nich może być stwierdzenie, że rozdział X Konstytucji winien nosić nazwę – „Finanse państwa”, a nie „Finanse publiczne”. Za wnioskiem takim przemawia również treść tego rozdziału.

Innym wnioskiem jest stwierdzenie, że finanse samorządu terytorialnego potraktowane zostały w Konstytucji zbyt ogólnie, co z punktu widzenia podstaw budowy racjonalnego systemu finansów samorządo-

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483.

<sup>5</sup> Szerzej na ten temat: P. Kryczko, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, s. 472–474.

wych ma zarówno zalety<sup>6</sup>, jak i wady<sup>7</sup>. Rozwiązania konstytucyjne są wyrazem dostrzeżenia, że powodzenie samorządu terytorialnego zależy od stopnia jego samodzielności finansowej. Stopień ten zależy w dużej mierze od wyposażenia jednostek samorządu terytorialnego w odpowiednie do ich zadań dochody. Dla realizacji tych kwestii Konstytucja zastrzegła drogę ustawową. To rozwiązanie uznawane jest za właściwe, natomiast praktyka jego realizacji budzi daleko idące zastrzeżenia<sup>8</sup>. O praktyce tej najwyraźniej świadczy dysproporcja pomiędzy zakresem zadań publicznych realizowanych przez samorząd terytorialny a poziomem dochodów własnych służących realizacji tych zadań.

#### IV

Wracając do pierwszego z wyprowadzonych wniosków, wspomniano, że pod nazwą X rozdziału Konstytucji kryje się utożsamienie finansów publicznych z finansami państwowymi, o czym świadczy treść tego rozdziału. Jedynie ust. 1 art. 216 traktować można jako szerokie określenie przedmiotu działalności publicznej działalności finansowej. Można bowiem przyjąć, że określenie: „Środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie”, dotyczy zarówno działalności finansowej państwa, jak i działalności finansowej samorządu terytorialnego. Pozostałe przepisy tego artykułu w zasadzie odnieść można jedynie do działalności państwa. Przepisy te determinują formę prawną regulacji dotyczących:

1. Nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne;

<sup>6</sup> Por. W. Miemieć, *Finanse samorządu terytorialnego w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Finanse Komunalne” 1997, nr 5, s. 5 i n.

<sup>7</sup> Por. C. Kosikowski, *Gospodarka i finanse publiczne w nowej Konstytucji*, PiP 1997, z. 11–12, s. 160–161.

<sup>8</sup> Por. *idem*, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 234.

2. Ustanawiania monopolu;
3. Zaciągania pożyczek oraz udzielania gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo.

Wykonywanie działalności finansowej w wyżej określonym zakresie może nastąpić jedynie w trybie i na zasadach określonych przez odpowiednie ustawy.

Bezpośrednio natomiast art. 216 ust. 4 wprowadza zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy  $\frac{3}{5}$  wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określony winien być przez ustawę. Aktualnie kwestie te reguluje ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.<sup>9</sup> W odniesieniu do tych regulacji można mieć wątpliwości, czy w pełni są one zgodne z Konstytucją. Wątpliwości te budzi treść art. 73 ust. 5 ustawy.

Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, Minister Finansów określi w drodze rozporządzenia szczegółowy sposób ustalania:

- 1) wartości zobowiązań zaliczanych do:
  - a) państwowego długu publicznego,
  - b) długu Skarbu Państwa,
- 2) wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji.

Powstaje pytanie, czy ustawowe upoważnienie Ministra Finansów, który równocześnie sprawuje kontrolę nad sektorem finansów publicznych w zakresie przestrzegania zasady stanowiącej, że państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60% wartości rocznego produktu krajowego brutto, do szczegółowego ustalania wartości zobowiązań nie prowadzi w konsekwencji, wbrew postanowieniom Konstytucji, do pozaustawowego określenia sposobu ustalania wielkości tego długu. Pytanie to jest szczególnie istotne wobec praktyk Ministra Finansów dotyczących właśnie zmian metodologii liczenia długu publicznego<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 157, poz. 1240.

<sup>10</sup> Zmiany te umożliwia art. 72 ust. 2 w brzmieniu ustawy z dnia 16.12.2010 r. (Dz.U. Nr 257, poz. 1726), która weszła w życie 1.01.2011 r. Przepis ten brzmi: „Minister Finansów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego

Ograniczenie wysokości długu publicznego koresponduje z rozwiązaniami przyjętymi przez UE i jej państwa członkowskie<sup>11</sup>. Jest ono ważne ze względu na zapewnienie stabilności rozwoju gospodarczego. Nadmierny deficyt budżetowy w dłuższej perspektywie szkodzi tej stabilności, a tym samym zagraża równowadze gospodarczej i co za tym idzie prowokuje brak stabilizacji stosunków społecznych. To wszystko zagraża właściwemu funkcjonowaniu państwa i jego organów<sup>12</sup>.

Przedstawione kwestie ogólne z zakresu finansów publicznych zastrzeżone zostały przez Konstytucję RP do wyłącznej regulacji w drodze ustawy. Wymóg zachowania ustawy dla uregulowań z zakresu finansów publicznych stał się standardem konstytucyjnym<sup>13</sup>, chociaż – jak wyżej wskazano – istnieją tendencje do obchodzenia tego standardu. Wymóg ten nabiera szczególnego charakteru w odniesieniu do stanowienia podatków i innych ciężarów publicznych (art. 217). Konstytucja nie ogranicza się jedynie do ustawowego wymogu stanowienia ciężarów publicznych, ale wymóg ten odnosi również do określania podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków. Przyjęte rozwiązania konstytucyjne wyeliminowały występującą uprzednio możliwość dokonywania konkretyzacji pola obowiązków podatkowych w drodze aktów prawnych niższego rzędu, w tym przede wszystkim rozporządzeń Rady Ministrów, bądź Ministra Finansów.

Na tle konstytucyjnie określonych zasad konkretyzacji obowiązków podatkowych godny rozważenia jest problem dokonywania tej konkretyzacji z punktu widzenia konstytucyjnie określonych zasad funk-

---

długu publicznego, w tym rodzaje zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, uwzględniając podstawowe kategorie przedmiotowe i podmiotowe zadłużenia oraz okresy zapadalności”.

<sup>11</sup> Rozwiązania te, wraz z rozwiązaniami dotyczącymi procedury deficytu budżetowego, ujęte zostały w art. 104 TWE, protokole nr 5 załączonym do Traktatu z Maastricht oraz rozporządzeniu 1467/97/WE, Dz.U. WE 1997, L 209, s. 6.

<sup>12</sup> Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H.Beck, Warszawa 2009, Legalis – Internet.

<sup>13</sup> Por. C. Kosikowski [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, wyd. II, ABC, Warszawa, s. 54.

cjonowania państwa oraz wolności i praw obywatela. Poza płaszczyzną tworzenia prawa, jest również istotną kwestią stosowanie tego prawa przez organy państwowe zgodnie z zasadami Konstytucji oraz konkretyzującymi je normami prawnymi<sup>14</sup>.

Przyjęcie ustawowej formy regulacji w tym zakresie pozostaje w bezpośredniej korelacji z obowiązkiem ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków (art. 84). Konstytucyjnie określone obowiązki, będące wyrazem władztwa daniowego państwa, stanowią konkurencję wobec konstytucyjnych praw jednostki. Wymóg ustawowej regulacji w tym zakresie stanowi środek ochrony praw jednostki przed arbitralną ingerencją w ich treść ze strony władzy państwowej. Państwo bowiem, w świetle zasady suwerenności narodu, pełni rolę służebną w stosunku do osób znajdujących się pod jego władzą<sup>15</sup>.

## V

Odrębne wymogi stawia Konstytucja tworzeniu budżetu. Zgodnie z art. 219 ust. 1. Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej. Ze stwierdzenia tego wynika wyłączność kompetencji Sejmu do uchwalenia budżetu. Przychylić się tu należy do poglądu, że celem tego przepisu było podkreślenie obowiązku Sejmu do uchwalenia budżetu, a tym samym pozbawienie go możliwości odrzucenia w całości projektu ustawy budżetowej<sup>16</sup>. Sejm może więc uchwalić tę ustawę z poprawkami lub bez. Zauważyć jednakże należy, iż w Konstytucji nie użyto sformułowania, że Sejm uchwała ustawę budżetową, lecz że Sejm uchwała budżet państwa w formie ustawy

<sup>14</sup> Szerzej na ten temat: A. Buczek, *Państwo – obywatel – podatnik*, [w:] *Polska i społeczeństwo w XXI wieku, Państwo i prawo w XXI wieku*, red. B. Stoczewska, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2004, s. 28–42.

<sup>15</sup> Szerzej na ten temat: A. Bień-Kacała, *Zasada władztwa daniowego w Konstytucji RP z 1997 r.*, Dom Organizatora, Toruń 2005.

<sup>16</sup> Por. C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004, s. 67.

budżetowej. Wynika z tego m.in., że Sejm nie może uchwalić budżetu państwa w formie uchwały.

Wynika z tego również to, że budżet państwa nie jest ustawą, ale jest tylko uchwalany w formie ustawy. Konsekwencją tego jest fakt, że budżet państwa nie jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym. Akt ten dotyczy jedynie określonej kategorii podmiotów, będących wykonawcami budżetu. W stosunku do pozostałych podmiotów nie rodzi praw ani obowiązków. Trybunał Konstytucyjny słusznie zauważa: „Zwrócić należy uwagę na specyfikę takiej ustawy. Jest ona traktowana jako ustawa formalna i szczegółna. Wyraża się to w odrębności jej niektórych cech w stosunku do innych ustaw. Treść materialną tego aktu tworzą z reguły normy planowe, skonkretyzowane czasowo i kwotowo, nie zaś normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym”<sup>17</sup>. Oznacza to, że ustawa budżetowa pozbawiona treści materialnych nie może zmieniać innych ustaw<sup>18</sup>.

Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy – stwierdzenie to stanowi wyraz normatywnej odmienności od zasady nieograniczonego czasu obowiązywania norm prawnych. Nie jest to jednakże wyjątek od tej zasady, lecz wyraz odrębności specyfiki regulacji. Jest bowiem zasadą roczny zakres czasu obowiązywania budżetu. Jedynie w wyjątkowych przypadkach dochody i wydatki państwa w okresie krótszym niż rok może określać ustawa o prowizorium budżetowym.

## VI

Odmienności charakteru ustawy budżetowej dotyczą nie tylko strony materialnej, ale obejmują również szereg kwestii formalnych. Jedną z tych kwestii jest ograniczenie podmiotowe inicjatywy ustawodawczej. Zgodnie z art. 221, inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy bu-

<sup>17</sup> Post. TK z 20.6.2001 r., K 35/00, OTK 2001, Nr 6, poz. 167.

<sup>18</sup> Por. B. Banaszak, *op. cit.*



dżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzieleniu gwarancji finansowych przez państwo przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów. Rozwiązanie to stanowi odejście od zasad ogólnych dotyczących inicjatywy ustawodawczej, określonych w art. 118 Konstytucji. W myśl tych zasad:

1. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów.
2. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.

Trybunał Konstytucyjny w art. 221 dostrzega też „ograniczenie zakresu dopuszczalnych poprawek do ustaw dotyczących innych dziedzin życia publicznego. Wprowadzenie bowiem na wnioski posłów, Senatu lub Prezydenta poprawek o treści wkraczającej w dziedzinę monopolu inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów do tekstów ustaw z innych dziedzin, choć z tą problematyką związanych, byłoby obejściem, a więc naruszeniem Konstytucji”<sup>19</sup>.

Z monopołem inicjatywy ustawodawczej został bezpośrednio skorelowany, określony w art. 220 ust. 1, monopol Rady Ministrów w zakresie ustalania wielkości deficytu budżetowego. Zgodnie z treścią tego przepisu: „Zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego; Konstytucja w art. 220 ust. 1 daje wyraz troski o równowagę budżetu i chociaż nie wyraża tego wprost, z równowagi budżetowej czyni wartość konstytucyjną”<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Wyrok z 24.3.2004 r., K 37/03, OTK-A 2004, Nr 3, poz. 21.

<sup>20</sup> Wyrok TK z 8.5.2000 r., SK 22/99, OTK 2000, Nr 4, poz. 107.

## VII

Innym konstytucyjnym determinantem związanym z istotą instytucji budżetu jest realizacja, formułowanej przez naukę, zasady uprzedniości budżetu. Wyrazem realizacji tej zasady jest konstytucyjny wymóg, określony w art. 222, przedłożenia przez Radę Ministrów Sejmowi najpóźniej na trzy miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego projektu ustawy budżetowej na rok następny. W wyjątkowych przypadkach możliwe jest późniejsze przedłożenie projektu. Przedłożenie projektu budżetu na trzy miesiące przed okresem, którego budżet dotyczy, winno umożliwić zakończenie procedury ustawodawczej przed rozpoczęciem roku budżetowego. Celowi temu służą ograniczenia czasowe wprowadzone w odniesieniu do organów uczestniczących w tej procedurze. Ograniczenia te dotyczą: Senatu, Prezydenta oraz Trybunału Konstytucyjnego.

Senat może uchwalić poprawki do ustawy budżetowej w ciągu 20 dni od dnia przekazania jej Senatowi. Stanowi to ograniczenie w stosunku do czasu określonego w art. 121 ust. 2, wynoszącego 30 dni. Ponadto ograniczenie kompetencji Senatu sprowadza się do braku możliwości odrzucenia ustawy budżetowej w całości, co możliwe jest w odniesieniu do innych ustaw.

Zgodnie z art. 224 ust. 1, na podpisanie ustawy budżetowej lub ustawy o prowizorium budżetowym Prezydent ma tylko 7 dni zamiast 21 dni, jak w wypadku innych ustaw (art. 122 ust. 2). Jeszcze dalej idącą modyfikacją procesu ustawodawczego jest pozbawienie Prezydenta prawa zgłoszenia weta wobec ustawy budżetowej. Mogłoby ono nawet w razie jego odrzucenia przedłużyć uchwalanie budżetu, a także służyć innym celom, niezwiązanym z budżetem i w istocie zostać wykorzystane także jako swoiste prezydenckie wotum nieufności dla rządu.

Ustawa budżetowa, której okres obowiązywania jest ograniczony, nie może być zbyt długo uchwalana. Twórcy Konstytucji wyciągnęli wnioski ze sporu parlamentu z Prezydentem z pierwszych lat transformacji ustrojowej, w którym dla przewlekania procesu uchwalania budżetu wykorzystano zwrócenie się przez Prezydenta do TK o zbadanie zgodności

z Konstytucją ustawy budżetowej przed jej podpisaniem. Aby zapobiec ewentualnemu wykorzystaniu tej kompetencji dla innych celów niż kontrola konstytucyjności ustawy budżetowej, ustrojodawca ustalił maksymalny okres dwóch miesięcy na rozpatrzenie sprawy przez TK.

Ze względu na szczególne znaczenie ustawy budżetowej dla sprawnego funkcjonowania państwa demokratycznego, Konstytucja przewiduje (art. 225), że nieprzedstawienie jej Prezydentowi RP do podpisu w ciągu czterech miesięcy od dnia jej przedłożenia przez Rząd Sejmowi, może być przesłanką skrócenia kadencji izby i całego parlamentu. Cztery miesiące to maksymalny czas, którym obie izby dysponują na zakończenie postępowania ustawodawczego w parlamencie. Nieuchwalenie ustawy budżetowej w tym terminie oznacza na tyle poważne konsekwencje dla funkcjonowania państwa, że ustrojodawca uznał, że parlament nie wypełnia swoich zadań i Prezydent może zwrócić się do suwerena o dokonanie wyborów nowego składu obu izb. Gdyby jednak Prezydent uznał, że parlament nie wyczerpał swoich możliwości, a RM może prowadzić gospodarkę finansową na podstawie projektu ustawy budżetowej lub projektu ustawy o prowizorium budżetowym<sup>21</sup>, to wówczas nie skraca kadencji Sejmu. Na podjęcie postanowienia Prezydent ma 14 dni. Po upływie tego terminu nie będzie już mógł skrócić kadencji Sejmu. Wprowadzenie ściśle określonego czasu na podjęcie decyzji przez Prezydenta zapobiega sytuacji, w której w swoich kontaktach z parlamentem mógłby przez następne miesiące – aż do uchwalenia nowej ustawy budżetowej na nowy rok budżetowy – używać „straszaka” w postaci możliwości skrócenia kadencji, ilekroć parlament nie zaakceptowałby jakiegś jego propozycji<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Konstytucja przewiduje taką możliwość w art. 219, zgodnie z którym: „Jeżeli ustawa budżetowa albo ustawa o prowizorium budżetowym nie weszły w życie w dniu rozpoczęcia roku budżetowego, Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu ustawy. Rozwiązanie to stanowi również odróżnienie od ustawy jako aktu prawnego, który nigdy nie może obowiązywać przed jego uchwaleniem przez Sejm”.

<sup>22</sup> Por. B. Banaszak, *op. cit.*

## VIII

Zakres regulacji zawartych w rozdziale X konstytucji potwierdza przywołany wcześniej pogląd prof. R. Mastalskiego, że prawo finansowe stanowi luźną federację samodzielnych gałęzi prawa regulujących stosunki społeczne w zakresie gromadzenia i podziału publicznych zasobów pieniężnych oraz oddziaływania na kształtowanie podaży pieniądza, zaliczanych do prawa podatkowego, prawa budżetowego oraz publicznego prawa bankowego. Jednakże nawet w tak luźnej federacji wymienionych gałęzi prawa trudno znaleźć miejsce dla instytucji skarbu państwa, którą ustrojodawca umieścił w X rozdziale Konstytucji. Konstytucyjne ujęcie tej instytucji jest dalece lapidarne i sprowadza się jedynie do stwierdzenia: „Organizację Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa określa ustawa”.

Instytucja Skarbu Państwa stanowi przedmiot zainteresowania prawie wszystkich gałęzi prawa. Mimo że wywodzi ona swe korzenie z finansów, stanowi instytucję złożoną, interdyscyplinarną, mającą znaczenie dla rozwiązań wielu dyscyplin prawa<sup>23</sup>. Konstytucja nie definiuje tego pojęcia, odwołując się do jego rozumienia ugruntowanego w ustawodawstwie (zwłaszcza w KC). Skarb Państwa „należy (...) utożsamiać z majątkiem państwowym oraz samym państwem działającym w sferze finansowej”<sup>24</sup>. Skarb Państwa, występując jako odpowiednik państwa, posiadając osobowość prawną, z jednej strony realizuje władztwo państwowe (w szczególności w zakresie prawa administracyjnego), z drugiej zaś występuje w obrocie gospodarczym jako podmiot, który przez własne działania dąży do nawiązania, zmiany lub zakończenia stosunków prawnych. W tym zakresie Skarb Państwa traktowany jest identycznie jak pozostałe podmioty uczestniczące w obrocie gospodarczym (zarówno w zakresie praw, obowiązków, jak i odpowiedzialności)<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Por. N. Gajl, *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. 2, *Instytucje budżetowe*, Ossolineum, Wrocław 1982, s. 174.

<sup>24</sup> Zob. A. Bień-Kacała, *Finanse publiczne*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2006, s. 680.

<sup>25</sup> Por. B. Banaszak, *op. cit.*

Trudno jednakże uznać, że instytucja Skarbu Państwa spełnia współcześnie funkcję bankiera państwa<sup>26</sup>. Funkcję taką przypisuje Konstytucja Narodowemu Bankowi Polskiemu w art. 227.

## IX

Zgodnie z treścią art. 227 ust. 1, centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski<sup>27</sup>. Przysługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza. Stwierdzenie to utwierdza NBP w roli banku centralnego i nadaje mu cechę niezależności, nie powoduje jednak nadania mu statusu konstytucyjnego organu państwa, jak się niekiedy uważa. Bank ten jest szczególną instytucją finansową, korzysta z pewnych ustawowych atrybutów organu państwa, nie przestaje być jednak bankiem, chociaż jedynym w swoim rodzaju – bankiem centralnym państwa<sup>28</sup>.

Ustalenie w art. 227 ust. 2, że organami Narodowego Banku Polskiego są: Prezes Narodowego Banku Polskiego, Rada Polityki Pieniężnej oraz Zarząd Narodowego Banku Polskiego, prowadzi do uznania tych organów za organy konstytucyjne NBP, ale nie jest równoznaczne z uznaniem ich za organy państwa. Nie przemawia za tym również konstytucyjne określenie zasad powoływania Prezesa NBP oraz Rady Polityki Pieniężnej. Organizację i zasady działania Narodowego Banku Polskiego oraz szczegółowe zasady powoływania i odwoływania jego organów przekazuje Konstytucja do uregulowania w drodze ustawy.

<sup>26</sup> Funkcję taką przypisywano Skarbowi Państwa jeszcze na początku II poł. XX w., szerzej problem ten ujmuje N. Gajl, *Budżet a Skarb Państwa*, Warszawa 1974, s. 9 i n.

<sup>27</sup> Warto zauważyć, że NBP jako „bankierowi” zabrania udzielania kredytu na pokrycie deficytu budżetowego (art. 220 ust. 2).

<sup>28</sup> Por. E. Fojcik-Mastalska, [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski i E. Fojcik-Mastalska, *op. cit.*, s. 446.

## X

Przedstawione powyżej kwestie wskazują na wyznaczenie przez Konstytucję RP treści regulacji prawnych dotyczących finansów publicznych oraz formy tych regulacji. Standardem, jak wyżej wspomniano, jest regulacja w formie ustawy. Biorąc pod uwagę, określony przez Konstytucję, zakres treści regulacji dotyczący różnych dziedzin prawa finansowego, łatwo dostrzec, że treść ta stanowi przedmiot rozwiązań wielu ustaw. Stąd też tytuł jednej z tych ustaw; ustawy o finansach publicznych, uznać należy za niezgodny z konstytucyjnie zakreślonym pojęciem finansów publicznych. Treść regulowana przez tę ustawę obejmuje, w zasadzie, regulacje z zakresu prawa budżetowego<sup>29</sup>. Trudno bowiem uznać za właściwe określenie federacji nazwą jednego z jej członów. Można wobec tego faktu postawić tezę, że tytuł ustawy o finansach publicznych, z juretycznego punktu widzenia, jest niezgodny z Konstytucją RP.

---

<sup>29</sup> Ustawa o finansach publicznych, podobnie jak wcześniejsze ustawy o finansach publicznych, wykracza poza tradycyjną problematykę budżetową, ale problematyka ta stanowi trzon jej regulacji. Por. E. Ruśkowski, *Od prawa budżetowego do prawa finansowego sektora finansów publicznych*, [w:] *System prawa finansowego*, t. 2: *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010.