

PROF. DR HAB. JERZY JASKIERNIA
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
ORCID: 0000-0001-9401-5999

GENEZA ROZWIĄZAŃ DOTYCZĄCYCH FINANSÓW PUBLICZNYCH W KONSTYTUCJI RP – SPOJRZENIE PARLAMENTARZYSTY

STRESZCZENIE

Autor poddał analizie genezę rozwiązań dotyczących finansów publicznych w Konstytucji RP. Punktem odniesienia były dylematy, jakie pojawiły się w tym zakresie w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (1993–1997), której autor był członkiem. Dotyczyły one zakresu regulacji, jak i jej usytuowania w Konstytucji RP. Ostateczne rozwiązanie zawarte w rozdziale X Konstytucji nawiązywało do propozycji zawartych w projektach zgłoszonych do Zgromadzenia Narodowego. Rozdział *Finanse publiczne* nie uwzględnia jednak finansów samorządu terytorialnego, uregulowanych w rozdziale VII. Choć generalnie rozwiązania konstytucyjne w tym zakresie zdały próbę czasu, to jednak nie stworzyły wystarczających gwarancji dla dyspozycji z art. 167 ust. 1: „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”.

Słowa kluczowe: Konstytucja RP, geneza, finanse publiczne, Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego.

1. WPROWADZENIE

Zasady prowadzenia gospodarki budżetowej, nakładanie podatków oraz innych obciążeń finansowych decydują o systemie polityczno-ustrojowym państwa, a także o obowiązkach nakładanych na obywateli. Nie ulega więc wątpliwości, że są to klasyczne zagadnienia, które powinny być objęte konstytucją¹.

¹ Zob. N. Gajl, *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Warszawa 1993, s. 367. Por. *Finanse publiczne a konstytucja*, red. A. Bogucka-Felczak, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2020.

Przesądżają one o konstytucyjnym modelu finansów publicznych², m.in. w kontekście centralizacji i decentralizacji systemu ustrojowego³. Stąd od samego początku prac konstytucyjnych oczywistym było, że zagadnienia te powinny być uwzględnione w ramach szczególnej treści konstytucji⁴. W pracach konstytucyjnych pozostawał jednak do rozwiązania trudny problem: jakie zagadnienia powinny się znaleźć w konstytucji i jaka ma być szczegółowość ich unormowań? Dylematy te nawiązywały do wypełniania treścią pojęcia „konstytucji ekonomicznej”⁵. Ukazywały problemy regulacyjne finansów publicznych, postrzegane zarówno w skali krajowej⁶, jak i doświadczeń organizacji międzynarodowych⁷, takich jak Unia Europejska⁸. W odniesieniu do finansów publicznych uwzględnione więc muszą zostać dwa procesy: konstytucjonalizacji i internacjonalizacji⁹.

W opracowaniu tym podjęta zostanie próba wyeksponowania dylematów regulacyjnych w omawianym zakresie, przed którymi stanęli członkowie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w latach 1993–1997, gdy przygotowywali projekt Konstytucji RP. Wykorzystam tu doświadczenia parlamentarzysty z okresu zasiadania w składzie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

2. FINANSE PUBLICZNE JAKO PRZEDMIOT REGULACJI KONSTYTUCYJNEJ

Regulacja finansów publicznych spotykana jest obecnie w konstytucjach wielu państw. Występowała zresztą już w pierwszych konstytucjach końca XVIII wieku i w wieku XIX. W konstytucji Francji z 1791 r. szereg przepisów poświęcono podatkom (tytuł piąty). W kolejnej francuskiej konstytucji z 1793 r., oprócz obowiązku płacenia podatków (art. 101), znalazł się przepis o Skarbie Państwa, który został określony jako „centralny punkt gromadzenia docho-

² Zob. *Comparative Law, Constitutions, Politics and Budget Systems*, „OECD Journal of Budgeting” 2004, nr 3, s. 23.

³ Zob. A. Libman, *Constitutions, regulations, and taxes: Contradictions of different aspects of decentralization*, „Journal of Comparative Economics” 2010, nr 4, s. 395.

⁴ Zob. J. Jaskiernia, *Funkcje Konstytucji RP w dobie integracji europejskiej i radykalnych przemian politycznych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020, s. 87.

⁵ Zob. T. Posner, *The Economic Constitution*, Oxford University Press, Oxford 2014, s. 32.

⁶ Zob. W.F. Todd, *Money and banking: a constitutional perspective*, „The Cato Journal” 2015, nr 2, s. 193.

⁷ Zob. F. de Cecco, *State aid and the European economic constitution*, Hart, Oxford 2013, s. 21.

⁸ Zob. B. Steuenberg, *The politics within institutions for regulating public spending: conditional compliance within multi-year budgets*, „Constitutional Political Economy” 2021, nr 1, s. 31.

⁹ Zob. N. Krylova, *Public Finance: Process of Constitutionalization and Internationalization*, „Journal of Higher School of Economics” 2018, nr 1, s. 175.

dów i dokonywania wydatków Republiki” (art. 102). Obszerne regulacje finansów publicznych znalazły się w konstytucji Prus z 1850 r. Wprowadziła ona obowiązek uchwalania budżetu państwa w formie ustawy (art. 99) oraz kontrolę wydatków budżetowych (art. 104). Największą uwagę poświęcano wówczas sprawom podatkowym¹⁰.

W praktyce ustrojowej istnieje znaczne zróżnicowanie zakresu postanowień konstytucyjnych dotyczących finansów publicznych¹¹. W części, zwłaszcza starszych konstytucji (np. Holandii, Belgii, Finlandii, Szwecji), przede wszystkim eksponowane są zasady dotyczące budżetu, a w szczególności procedury jego opracowywania, uchwalania, wykonywania i kontroli. Odrębnie podkreślane są zasady podatkowe, w tym wymóg ustawowej formy dla nakładania podatków, zakaz przywilejów podatkowych, powszechność, równość, sprawiedliwość czy dogodność opodatkowania. Bardziej wszechstronne w swych postanowieniach odnoszących się do finansów publicznych są pozostałe konstytucje, zwłaszcza nowsze (Włochy, Niemcy, Grecja, Portugalia, Hiszpania). Obok kwestii budżetowych i podatkowych, regulowane są zasady dotyczące w ogóle wydatków publicznych, kontroli finansowej itp.¹²

Analiza wybranych systemów konstytucyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej wykazała, że w każdym z tych państw przy kształtowaniu budżetu państwa widoczne są pewne odmienności od zwykłego trybu ustawodawczego. Dotyczą one w głównej mierze etapu inicjowania projektu tego aktu normatywnego. W tym zakresie prawo inicjatywy ustawodawczej przyznane zostało konstytucyjnie we wszystkich państwach na zasadzie wyłączności tylko rządowi. Jednocześnie wyznacza się zawsze termin, w którym projekt ustawy budżetowej ma być przedłożony parlamentowi, aby uchwalenie tej ustawy było realne przed początkiem nowego roku budżetowego. Poza tym konstytucje określają za każdym razem konsekwencje nieuchwalenia ustawy budżetowej w terminie wyznaczonym przez przepisy obowiązującej ustawy zasadniczej¹³.

¹⁰ Zob. K. Prokop, *Finanse publiczne*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2014, s. 413.

¹¹ Zob. Z. Asatryan, C. Castellon, *Balanced budget rules and fiscal outcomes: Evidence from historical constitutions*, „Journal of Public Economics” 2018, vol. 67, s. 105.

¹² Zob. J. Szolno-Koguc, *Konstytucyjna regulacja ogólnych zasad finansów publicznych*, [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Temida 2, Białystok 2010, s. 30.

¹³ Zob. S. Bożyk, *Konstytucyjne podstawy procedury budżetowej w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Państwo, gospodarka, prawo. Księga dedykowana Profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu z okazji jubileuszu pracy naukowej na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku*, red. A. Piszcz, M. Olszak, M. Eteł, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2015, s. 317.

Natomiast badania systemów budżetowych UE doprowadziły do wniosku, że konstytucje państw UE nie zapewniają w wystarczającym stopniu optymalnych warunków formalnych do przeprowadzenia procedury budżetowej, a dodatkowo ich fragmentaryczność oraz nieprecyzyjność skutkuje problemami praktycznymi. W tej sytuacji powinno się rozważyć możliwość szerszej konstytucjonalizacji określonych elementów procedury budżetowej z wykorzystaniem dorobku (rozwiązań konstytucyjnych) innych państw UE, a także nowych rozwiązań prawnych, które pozwoliłyby wyeliminować spotykane problemy. Przesądza to o potrzebie nowego spojrzenia na konstytucyjne przepisy dotyczące procedury budżetowej, które pozwoli na wyeliminowanie ewentualnych luk prawnych, niedookreślonych zwrotów, lakonicznych sformułowań. Od sposobu ujęcia tych zagadnień zależy w dużej mierze prawidłowe rozwinięcie i funkcjonowanie szczegółowych konstrukcji ustawowych, jak i ustalenie gwarancji sprawnego i efektywnego przeprowadzenia procedury budżetowej¹⁴.

3. PRZEBIEG PRAC W KOMISJI KONSTYTUCYJNEJ ZGROMADZENIA NARODOWEGO NAD ROZDZIAŁEM DOTYCZĄCYM FINANSÓW PUBLICZNYCH

Merytoryczna złożoność problematyki finansów publicznych, a także zgłoszenie kilku całościowych propozycji regulacji tej problematyki spowodowały, że dyskusja toczyła się w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego na kilku posiedzeniach, a propozycje przepisów konstytucyjnych z tego zakresu były ujmowane w kilku wariantach¹⁵. Zakres konstytucyjnej regulacji finansów publicznych stanowił zasadniczą płaszczyznę sporu o ustrój finansów publicznych. Wyrazem tego były rozbieżne propozycje regulacji tej materii w kilku projektach rozdziału nowej Konstytucji, przedłożonych formalnie w Komisji Konstytucyjnej ZN.

Trzy projekty konstytucji przewidywały rozdział w konstytucji pod nazwą *Finanse publiczne*. W projekcie konstytucji podpisanym przez Prezydenta RP Lecha Wałęsę¹⁶ w art. 86 uregulowano Skarb Państwa, w art. 87 – Prokura-

¹⁴ Zob. G. Kuca, *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 22.

¹⁵ Zob. R. Chruściak, *Przygotowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku – przebieg prac parlamentarnych*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1997, s. 80–83.

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt (druk nr 1) podpisany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Wałęsę i wniesiony w dniu 6 maja 1994 r. (na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 3 i z zachowaniem terminu określonego w art. 2 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r.). Zob. *Projekty Konstytucji 1993–1997*, cz. 1, do druku przygotował R. Chruściak, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 43 i nn.

torię Generalną, w art. 88 – system monetarny, w art. 89 – Narodowy Bank Polski, w art. 90 – nadzór nad instytucjami bankowymi i ubezpieczeniowymi, w art. 91 – nakładanie podatków, w art. 92 – możliwość ustalenia wyłączności prowadzenia działalności gospodarczej przez Państwo, a w art. 93 i 94 – Najwyższą Izbę Kontroli. W projekcie obywatelskim¹⁷ w art. 108 uregulowano Skarb Państwa, w art. 109 – Prokuratorię Generalną, w art. 110 – zaciąganie pożyczek państwowych, a w art. 111 – Narodowy Bank Polski. W projekcie zgłoszonym przez Przymierze dla Polski¹⁸ w art. 135 regulowano Skarb Państwa, w art. 136 – Prokuratorię Generalną, w art. 137 – system monetarny, a w art. 138 – Narodowy Bank Polski. Ponadto należy odnotować, że w dwu innych projektach – Sojuszu Lewicy Demokratycznej (art. 148)¹⁹ i Unii Demokratycznej (art. 127–129)²⁰ – został wyeksponowany w tytułach rozdziałów Narodowy Bank Polski. W pozostałych projektach regulacje dotyczące finansów publicznych ulokowane były w różnych częściach, bez wyodrębnienia w postaci osobnego rozdziału.

Prace w Komisji Konstytucyjnej ZN nad rozdziałem dotyczącym problematyki finansów publicznych prowadzone były w okresie od 24 stycznia 1996 r. do 15 maja 1996 r.²¹ Poprzedziły je w okresie od listopada 1994 r. do 26 stycznia 1995 r. debaty w podkomisjach stałych opracowujących poszczególne rozdziały projektu jednolitego²². W pracach Komisji Konstytucyjnej ZN

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt grupy obywateli (druk ZN nr 7) poparty podpisami 959 270 osób posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu i wniesiony w dniu 5 września 1994 r. (na podstawie art. 2a ust. 1 z zachowaniem terminu określonego w art. 2a ust. 2 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r.). Zob. *Projekty konstytucji 1993–1997*, s. 294 i nn.

¹⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt przygotowany przez komisję konstytucyjną składającą się z przedstawicieli ugrupowań tworzących Przymierze dla Polski (Porozumienie Centrum, Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe, Porozumienie Ludowe, Ruch dla Rzeczypospolitej), kierowaną przez Waleriana Piotrowskiego. Projekt powstał w okresie od stycznia do sierpnia 1994 r., lecz nie z zamiarem uczynienia go przedmiotem obywatelskiej inicjatywy konstytucyjnej. Zob. *Projekty Konstytucji 1993–1997*, s. 357 i nn.

¹⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt (druk ZN nr 2) podpisany przez grupę 68 posłów i senatorów Sojuszu Lewicy Demokratycznej – członków Zgromadzenia Narodowego, wniesiony w dniu 9 maja 1994 r. (na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 2 i z zachowaniem terminu określonego w art. 2 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r.). Zob. *Projekty konstytucji 1993–1997*, s. 91 i nn.

²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt (druk ZN nr 6) podpisany przez grupę 60 posłów i senatorów – członków Zgromadzenia Narodowego i wniesiony w dniu 9 maja 1994 r. (na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 2 i z zachowaniem terminu określonego w art. 2 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r.). Zob. *Projekty konstytucji 1993–1997*, s. 265 i nn.

²¹ Zob. Biuletyny Komisji Konstytucyjnej ZN: nr XXIV, s. 44–58; nr XXX, s. 44–75; nr XXXI, s. 3–86; nr XXXII, s. 3–54; nr XXXIII, s. 3–42 oraz nr XXXIV, s. 9–17 i s. 31–33.

²² Zob. Biuletyn Komisji Konstytucyjnej ZN. nr XI, s. 94 i nn.

i podkomisji stałych aktywną rolę odgrywali członkowie Zespołu Stałych Ekspertów Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, analizujący rozwiązania zawarte w projektach i zgłaszane poprawki²³.

Wypracowany ostatecznie kształt rozdziału X Konstytucji był najbardziej zbliżony do rozwiązania zawartego w projekcie prezydenckim. Różnił się tym, że uwzględniono w nim procedurę budżetową, która była w projekcie prezydenckim ujęta w innym miejscu. Natomiast zawarta w projekcie prezydenckim w ramach rozdziału *Finanse publiczne* regulacja Najwyższej Izby Kontroli została ostatecznie uwzględniona w odrębnym rozdziale konstytucji.

3. PROBLEM ZAKRESU KONSTYTUCYJNEJ REGULACJI FINANSÓW PUBLICZNYCH

Generalnie szczegółowym propozycjom ujęcia zagadnień finansowych i budżetowych w przepisach nowej Konstytucji przyświecała idea stworzenia odpowiednich norm ustrojowych finansów publicznych i ustalenia dyrektyw w zakresie polityki finansowej państwa. Niemniej zakres tych ram był różnie rozumiany w doktrynie prawa²⁴. Postulowano, aby poza tradycyjnymi zagadnieniami podatkowymi i budżetowymi w Konstytucji znalazły się formy prawnofinansowe odnoszące się do przedsiębiorstw uspołecznionych, form i zakresu prywatyzacji, zagadnienia kredytowe i ubezpieczeniowe oraz finanse międzynarodowe²⁵. Inna propozycja zmierzała do zawarcia w przepisach konstytucyjnych szczegółowych regulacji dotyczących planowania budżetowego oraz powiązania budżetu z programem rozwoju społeczno-gospodarczego kraju²⁶. Proponowano też, aby w nowej Konstytucji znalazły się szczegółowe kwestie dotyczące określenia dochodów państwa i samorządu terytorialnego oraz zasady podziału dochodów publicznych między państwem

²³ Zob. opracowanie Zespołu Stałych Ekspertów Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego pt. Przepisy rozdziału X *Budżet państwa i finanse* (zestawienie projektów), maszynopis powielony (Warszawa, dnia 28 lutego 1996 r.) oraz Propozycje poprawek do rozdziału X – *Budżet państwa i finanse*, zgłoszonych na posiedzeniach Komisji Konstytucyjnej w dniach 19–20 marca oraz 2 2 i 3 kwietnia 1996 r. (Komisja Konstytucyjna ZN, druk nr 37a/04).

²⁴ Zob. R. Mojak, *Konstytucyjna regulacja ustroju finansów publicznych a pozycja ustrojowa parlamentu i rządu w zakresie gospodarki finansowej państwa*, „*Studia Iuridica Lubliniensia*” 2003, nr 1, s. 52.

²⁵ Zob. N. Gajl, *Gospodarka budżetowa...*, s. 396.

²⁶ Zob. J. Kaleta, *Finanse publiczne i centralny bank państwa w projekcie Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucyjna regulacja ustroju społeczno-gospodarczego i finansów publicznych*, red. G. Kryszewski, E. Zwierzchowski, Białystok 1996, s. 13.

a samorządem terytorialnym²⁷. Wielu autorów wskazywało na potrzebę zapisania w Konstytucji podstawowych zasad finansów publicznych, na podstawie których następowałoby tworzenie prawa finansowego i jego interpretacja²⁸.

Rozdział X Konstytucji RP z 1997 r.²⁹ zawiera generalne zasady dotyczące gospodarowania przez państwo finansami publicznymi. Tym samym radykalnie zrywa się z dotychczasową polityką znacznej swobody w dysponowaniu publicznymi funduszami oraz arbitralnych decyzji administracji w tym zakresie. Wyłącznie w drodze ustawy musi nastąpić ustalenie zasad gromadzenia i wydatkowania środków finansowych (art. 216 ust. 1), co zapewnia większą jawność decydowania oraz możliwość kontroli społecznej. Ten tryb dotyczy również problemu zaciągania pożyczek oraz udzielania gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo. Dramatyczne doświadczenie okresu PRL-u, wynikające z ogromnego zadłużenia kraju, legło u podstaw odpowiednich ustaleń konstytucyjnych (art. 216 ust. 5)³⁰.

Istota władzy finansowej państwa, wyznaczona zakresem przedmiotowym konstytucjonalizacji finansów publicznych, sprowadziła się do: 1) suwerennego i wyłącznego prawa do stanowienia pieniądza krajowego jako ważnego środka płatniczego oraz prowadzenia związanej z tym polityki pieniężnej (art. 227 Konstytucji); 2) suwerennego i samoistnego prawa do stanowienia podatków i innych danin publicznych (art. 217 i art. 84 Konstytucji); 3) prowadzenia gospodarki finansowej państwa (art. 146 ust. 4, pkt 5–6, art. 204 ust. 1, pkt 1–2; oraz art. 219–226 Konstytucji); 4) kształtowania długu publicznego (art. 216 ust. 2, 4 i 5, art. 220 ust. 1 i art. 226 ust. 1 Konstytucji); 5) wydatkowania publicznych środków finansowych w celu zaspokajania potrzeb publicznych (art. 216 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja wymienia jeszcze sferę zarządzania mieniem państwa (art. 216 ust. 2 Konstytucji), co wykracza poza ściśle rozumiane pojęcie finansów publicznych³¹.

²⁷ Zob. A. Komar, *Konstytucyjne określenie ustroju finansów państwa*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 7–8, s. 96.

²⁸ Zob. C. Kosikowski, *Ustrój gospodarczy i finansowy państwa w nowej konstytucji polskiej*, „Folia Juridice. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1994, nr 59, s. 63 i nn.; N. Gajl, *Gospodarka budżetowa...*, s. 396; J. Kaleta, *Finanse publiczne...*, s. 13; A. Komar, *Konstytucyjne określenie...*, s. 96

²⁹ Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

³⁰ Zob. K. Pawłowska, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2016, nr 23, t. 2, s. 152.

³¹ Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Istota i treść władztwa finansowego – samowola finansowa (samowola podatkowa), restrykcje finansowe – zagadnienia pojęciowe*, [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1999, s. 345–346.

Novum uregulowań art. 221 jest to, iż konstytucyjne ograniczenie rozciąga się nie tylko na projekty ustawy budżetowej, ale również na projekty innych ustaw związanych z budżetem i stanem finansów państwa. Wyliczenie zawarte w art. 221 ma charakter wyczerpujący, co oznacza, iż nie można go interpretować rozszerzająco (tzn. poszerzać uprawniony krąg podmiotów)³².

Konstytucyjna zasada legalności (legalizmu)³³, a także zasada finansów publicznych jako dobra konstytucyjnie chronionego, określa ogólne wzorce, które w konsekwencji wyznaczają standardy rozsądnego (właściwego) wydatkowania środków publicznych w szerokim znaczeniu, tj. w kontekście legalności i ekonomii (cel, ekonomia, efektywność i efektywność). Modele i standardy te spełniają postulat pełnej kontroli finansowej, czyli na każdym etapie procedury budżetowej (projektowanie, planowanie i wykonanie budżetu)³⁴.

Obowiązek ponoszenia danin publicznych wynika z władztwa daninowego państwa i jego suwerenności. Ze względu na wzajemnie wykluczające się interesy podmiotów zobowiązanych do ponoszenia danin oraz ich beneficjentów (państwa i samorządu terytorialnego) instytucja ta stanowi przedmiot regulacji prawnej o bardzo istotnym znaczeniu. Pomimo tego, że pojęcie danin publicznych występuje w polskim porządku prawnym (stanowi ono kategorię polskiego języka prawnego), w żadnym z aktów prawnych nie zostało jednak zdefiniowane za pomocą definicji klasycznej. Pojęcie daniny publicznej występuje w art. 217 Konstytucji. Dla problematyki danin publicznych istotne znaczenie ma również art. 84 Konstytucji, choć w przepisie tym pojęcie to się nie pojawiło³⁵. Daniny publiczne stanowią kategorię normatywną i kwalifikowane są jako instytucja prawa publicznego³⁶.

Ustrojodawca nie zdefiniował jednak w Konstytucji RP pojęcia daniny publicznej. Prawdopodobnie wynika to z tego, że jest to jedno z najstarszych pojęć w historii prawa publicznego i ma status tzw. pojęcia zastanego³⁷. Konstytucja pozostawia otwarty katalog danin publicznych, nie wymienia wszystkich ich rodzajów i ich nie definiuje. Aby ustalić, jakie świadczenia

³² Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Kraków 1998, s. 234–235.

³³ Zob. J. Jaskiernia, *Komentarz do art. 7*, [w:] J. Jaskiernia, *Komentarz do Konstytucji RP, Art. 7, 8, 9*, Difin, Warszawa 2021, s. 18.

³⁴ Zob. D. Czudek, M. Kozieł, E. Lotko, M. Tyniewicki, *Controlling Public Expenditure in the Light of Constitutional Standards in Poland and the Czech Republic: Selected Aspects*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2023, nr 2, s. 135.

³⁵ Zob. D.M. Antonów, *Cechy danin publicznych w polskim systemie prawa*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 2016, nr 1, s. 7.

³⁶ *Ibidem*, s. 18.

³⁷ Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 129.

mieszczą się w kategorii danin publicznych, konieczne jest badanie cech materialnych danego świadczenia oraz poszukiwanie celu, jakim kierował się ustawodawca w związku z jego ustanowieniem³⁸.

Jak wynika bowiem z art. 216 Konstytucji RP: „Środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie”. Istoty pojęcia celów publicznych nie wyjaśnia także ustawa o finansach publicznych, do której odsyła Konstytucja RP dla uporządkowania zasad gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na te cele. Skutkiem braku definicji obydwu pojęć jest stosowanie przez ustawodawcę zamiennie pojęć „zadania publiczne” i „cele publiczne”. Wskazuje się, że pojęcie „celu publicznego” jest nadrzędne wobec pojęcia „zadania publicznego”³⁹.

Podnoszony był też dylemat, czy nazwa rozdziału X *Finanse publiczne* jest adekwatna do jego treści. Kwestie dotyczące materii finansów samorządowych ujęte bowiem zostały w Konstytucji w rozdziale 7, noszącym tytuł *Samorząd terytorialny*. Za takim ujęciem przemawiał przyjęty układ systematyki przepisów Konstytucji. Niemniej jednak z przyjętego rozwiązania wyprowadzać 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. Jedyne ust. 1 art. 216 traktować można jako szerokie określenie przedmiotu 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 państwa⁴⁰. Należy odnotować, że w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego początkowo tytuł rozdziału X brzmiał *Budżet państwa i finanse*.

4. PROBLEM REGUŁY FISKALNEJ DOTYCZĄCEJ OGRANICZENIA DŁUGU PUBLICZNEGO

W trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego jej członkowie, szczególnie ci z Unii Wolności, zakładali, że wpisanie warunku dotyczącego długu publicznego do Konstytucji w przyszłości ułatwi staranie

³⁸ Zob. A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w orzecznictwie TK. Najnowsze tendencje*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1, s. 51.

³⁹ Zob. E. Feret, *Finansowe aspekty funkcjonowania współczesnej administracji publicznej*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, nr 1, s. 113.

⁴⁰ Zob. A. Buczek, *Konstytucyjne determinanty tworzenia norm prawa finansowego – kwestie dyskusyjne*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i materiały” 2011, nr 1, s. 37.

Polski o wejście do struktur Unii Europejskiej⁴¹. 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/WE⁴². Ograniczenie wysokości długu publicznego koresponduje z rozwiązaniami przyjętymi przez UE i jej państwa członkowskie. Wojciech Sokolewicz sugerował jednak, że ustrojodawca wykazał tu „zbędną nadgorliwość”⁴³.

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 $\frac{3}{5}$ rocznego produktu krajowego brutto (art. 216 ust. 5). 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. Gdy dług publiczny przekroczy $\frac{3}{5}$ wartości rocznego PKB, państwo nie może zaciągać nowych zobowiązań finansowych. Przyjmuje się, że wymóg ten dotyczy całości już istniejących zobowiązań, które składają się na dług publiczny. Gdyby odpowiednie organy (Rada Ministrów, ministrowie, Prezes NBP, organy NBP) zaciągnęły zobowiązania finansowe przekraczające pułap określony w art. 216 ust. 5, ich piastuni popełniają delikt konstytucyjny, a ponadto TK może uchylić, jako niezgodny z Konstytucją, akt prawny, w którym lub raczej na podstawie którego zaciągnięto zobowiązania przekraczające pułap określony w tym artykule⁴⁴.

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 zwiększenie popytu. Żadne z państw przyjmujących analogiczne reguły fiskalne nie wprowadzało ich w tak bezwzględnej i ryzykownej postaci, a analogiczne przepisy konstytucji RFN i Austrii na za-

⁴¹ Zob. R.P. Krawczyk, *Konstytucyjna stabilność finansów publicznych jako element państwa dobrze zorganizowanego*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego: Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Krzysztofowi Skotnickiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, t. 1, red. A. Domańska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2023, s. 136.

⁴² Dz.U. WE 1997, L 209, s. 6.

⁴³ Zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 216*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 17.

⁴⁴ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 1047–1049.

sadzie wyjątku procedury ich autoryzacji⁴⁵. Limit zadłużenia wpisano w 2009 r. do Konstytucji RFN w postaci tzw. *Schuldenbremse*, które od 2011 r. wyznacza cele redukcji deficytu budżetowego w landach, jak i na szczeblu państwowym. Przyjęte rozwiązanie zakazuje zaciągania długu w celu sfinansowania strukturalnego – niezwiązanego z dekonjunkturą deficytu landów i ogranicza go dla rządu niemieckiego do maksymalnie 0,35% nominalnego PKB. Wyjątki od tej zasady dotyczą tylko przypadku klęsk żywiołowych lub kryzysów gospodarczych. W tym celu wdrożony został mechanizm procyklicznego salda budżetowego, według którego budżety z nadwyżką uchwała się w okresie wzrostu gospodarczego, a budżety z deficytem w okresie dekonjunktury – do obliczeń służy specjalny wzór. Konstrukcję podobną do polskiej posiada od 2011 r. Hiszpania. Ustalono, że od 2020 r. hiszpański dług publiczny nie może przekraczać 60% PKB, a deficyt budżetowy ma być ograniczony do 3% PKB. Założenia te od samego początku były trudne do osiągnięcia – w 2010 r. poziom długu wynosił 62% PKB, a w 2020 r. według MFW dług Hiszpanii osiągnął 123% PKB⁴⁶.

Zauważyć również warto, iż aby restrykcje finansowe zawarte w konstytucji mogły wywoływać przypisywany im skutek dla aktów prawnych niższej rangi niż konstytucyjna, pojęcia w nich występujące powinny zostać zdefiniowane także na poziomie konstytucyjnym⁴⁷. W przeciwnym razie zamiar, dla którego dana restrykcja została wprowadzona do konstytucji, a więc założenia – przyczyny – konstytucjonalizacji *sensu stricto*, mogą nie zostać w pełni zrealizowane. Będzie to miało miejsce, tak zresztą jak i w przypadku definicji ogólnych czy pojęć zastanych, z uwagi na fakt pozostawienia ustawodawcy zwyktemu swobody w kształtowaniu ostatecznej treści tego nakazu czy zakazu konstytucyjnego, bądź też ostatecznego określenia istoty instytucji finansowej. Niezdefiniowanie przez Konstytucję pojęcia długu publicznego oznacza potrzebę uzupełnienia, tj. zdefiniowania tego pojęcia na poziomie, jak wskazuje polska Konstytucja, wyłącznie ustawowym. Na gruncie ustawy o finansach publicznych z dn. 30 czerwca 2005 r.⁴⁸ w zakresie tego pojęcia występują jednak w doktrynie poważne wątpliwości związane z nieuregulowaną prawnie kwestią podmiotowości prawnej w sektorze finansów publicznych oraz niekonsekwentnym posługiwaniem się przez usta-

⁴⁵ Zob. J. Wierzbicki, *Rozwój ustrojowych regulacji polskich finansów publicznych*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2014, nr 1, s. 55–56.

⁴⁶ Zob. R.P. Krawczyk, *Konstytucyjna stabilność...*, s. 135–136.

⁴⁷ Zob. A. Skoczylas-Tylman, *Definiowanie zjawisk finansowych przez naukę prawa finansów publicznych i naukę finansów w procesie oddziaływania na ustawodawcę*, [w:] *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju finansów publicznych*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2008, s. 89.

⁴⁸ Dz.U. 249, poz. 2104 z późn. zmianami.

wodawcę pojęciem podmiotów i jednostek sektora finansów publicznych, mogące rzutować na sposób liczenia długu publicznego⁴⁹. Wątpliwości te osłabiają tym samym znaczenie restrykcji z art. 216 ust. 5. W związku z powyższym stwierdzić należy, iż obecność restrykcji w konstytucji powinna w istocie zaprzeczać możliwości uzupełniającego charakteru aktu niższej rangi i oznaczać wyłącznie brak potrzeby jego wydania w zakresie ściśle objętym regulacją restrykcji finansowej. W przeciwnym wypadku istnieje ryzyko zaprzeczenia założeniu istnienia danej restrykcji w konstytucji⁵⁰.

Uregulowanie ustroju finansowego wywarło już wpływ nie tylko na proces tworzenia i stosowania prawa, ale także i prowadzenia polityki. W praktyce politycznej okazało się jednak, że niektóre z restrykcji konstytucyjnych nie są zbyt skrupulatnie przestrzegane, jak np. ta wynikająca z art. 216 ust. 5, czy art. 219 ust. 3 w związku z ust. 1. Swoboda polityczna np. w dziedzinie wprowadzania celowych danin publicznych była także nadmierna i nieuwzględniająca rygorów art. 217. Choć celowość istnienia szczegółowych i restrykcyjnych zapisów jest podważana, czego sztandarowym wyrazem był projekt konstytucji opracowany przez partię Prawo i Sprawiedliwość, to jednak obecnie przeważa pogląd o ich potrzebie i wartości nad obawami o nadreglamentację konstytucyjną i niepotrzebne „uszczywnienie” ustroju. Istnieje wszakże świadomość ograniczonej skuteczności restrykcji. Szybko okazało się, że „egzekwowalność” tych restrykcji jest słaba ze względu na to, iż brak jest kategorii podmiotów zainteresowanych zwiększeniem rygoryzmu finansów publicznych – a nie jego „rozmiękczeniem”, zmniejszeniem liczby zainteresowanych, a zarazem uprawnionych do wniesienia skargi lub wniosku do Trybunału Konstytucyjnego⁵¹.

Oslabienie zasady przejrzystości finansów publicznych następuje także przez wykształcanie się odrębnych od budżetu państwa zasobów środków publicznych, które nie są poddane tak ścisłym rygorom w zakresie swojego funkcjonowania jak budżet państwa. Choć Konstytucja nadaje instytucji budżetu państwa szczególne znaczenie w procesach gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, w ostatnich latach nasila się zjawisko rozrastania się gospodarki pozabudżetowej, co oznacza osłabienie znaczenia budżetu jako podstawowej formy gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, poddanej szczególnym rygorom formalnym i materialnym. Choć w 1990 r. przeprowadzono znaczącą likwidację funduszy i przyjęto wówczas

⁴⁹ Zob. K. Piotrowska-Marczak, *Warunki równowagi finansów publicznych*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 1073, Warszawa 2004.

⁵⁰ Zob. J. Szołno-Kogut, *Konstytucyjna regulacja...*, s. 39.

⁵¹ Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Pojęcie i znaczenie konstytucjonalizacji ustroju i systemu finansowego państwa*, [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania...*, s. 24.

założenie, że fundusz powinien być instytucją wyjątkową, ustanowioną dla szczególnego podkreślenia wagi zadań, które ma on sfinansować, to jednak istnieje stała tendencja do ustanawiania nowych funduszy celowych⁵².

5. UWAGI KOŃCOWE

Konstytucjonalizacja finansów publicznych w nowej Konstytucji polskiej z 1997 r. została dokonana zgodnie z ogólnymi tendencjami występującymi we współczesnym konstytucjonalizmie. W literaturze ocena nowej Konstytucji RP jest w tym zakresie jednoznacznie pozytywna. Wskazywano, że „zakres przepisów konstytucyjnych poświęconych zagadnieniom finansowym jest szeroki i wypełnia europejskie oraz światowe standardy konstytucyjne”⁵³. Problematyka finansowa pojawiła się w Konstytucji RP jako element zagadnień prawodawstwa finansowego spełniającego standardy państwa prawa⁵⁴. Już sam fakt wyodrębnienia rozdziału *Finanse publiczne* przyczynił się do wyeksponowania znaczenia tej problematyki w systematyce konstytucyjnej i podkreślenia jej wagi w sferze państwowych procesów decyzyjnych.

Środowisko prawników specjalistów prawa finansowego, oceniając pozytywnie przyjęte rozwiązania, podkreślało, że obowiązująca Konstytucja jak żadna wcześniejsza szeroko odniosła się do problematyki finansów publicznych, wypełniając w ten sposób międzynarodowe standardy współczesnych konstytucji. Uwzględniając dorobek orzecznicy Trybunału Konstytucyjnego, powstały na tle interpretacji wcześniej obowiązujących przepisów oraz dorobek doktryny prawa finansowego, wyodrębniono w niej rozdział X poświęcony tej problematyce, szeroko i obszernie regulujący problematykę finansów publicznych i tworzący podstawy prawodawstwa zwykłego tej gałęzi prawa. Uwzględniono przyjęte w prawie UE standardy ostrożnościowe w zakresie rozmiaru długu publicznego oraz wprowadzono zakaz finansowania deficytu budżetowego długiem publicznym zaciągany w banku centralnym państwa. Pojawiły się jednak równocześnie uwagi odnośnie do zbyt oszczęd-

⁵² Zob. E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse publiczne w Konstytucji (refleksje po 25 latach obowiązywania regulacji dotyczących budżetów publicznych)*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10, s. 311.

⁵³ Zob. C. Kosikowski, *Gospodarka i finanse publiczne w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 156.

⁵⁴ Zob. N. Gajl, *Problematyka finansów publicznych i Skarbu Państwa we współczesnych konstytucjach*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. J. Zakrzewskiej*, red. J. Trzcziński, A. Jankiewicz, Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1996, s. 341.

nych rozwiązań w materii standardów finansowych samorządu terytorialnego, postulaty precyzyjnego określenia instytucji prowizorium budżetowego, sygnały o braku koncepcji Skarbu Państwa, uwzględnienia konstytucyjnych standardów (zasad) podatkowych itp. Podkreślano też, że uczestnictwo Polski w UE skłania do uwzględnienia w przepisach konstytucyjnych wynikających z tego tytułu uwarunkowań związanych z problematyką monetarną i bankową⁵⁵.

Jeśli więc można zasadnie przyjąć, że konstytucyjna regulacja finansów publicznych generalnie przeszła próbę czasu, to najważniejszym jej mankamentem jest to, że nie zapewniła ona skutecznych gwarancji dla dyspozycji zawartej w art. 167 ust. 1: „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”. W zasadzie w całym okresie obowiązywania Konstytucji RP w tym zakresie utrzymywało się napięcie pomiędzy władzami centralnymi a samorządem terytorialnym w związku z nakładaniem na samorządy nowych zadań bez zapewnienia odpowiednich środków finansowych. Gdyby więc miało dojść do nowelizacji Konstytucji RP bądź przyjęcia nowej konstytucji, znalezienie skuteczniejszej formuły gwarancyjnej dla samorządu terytorialnego może być uznane za zadanie priorytetowe.

BIBLIOGRAFIA

- Antonów D.M., *Cechy danin publicznych w Polskim systemie prawa*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 2016, nr 1.
- Asatryan Z., Castellon Z., *Balanced budget rules and fiscal outcomes: Evidence from historical constitutions*, „Journal of Public Economics” 2018, vol. 67.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Bożyk S., *Konstytucyjne podstawy procedury budżetowej w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Państwo, gospodarka, prawo. Księga dedykowana Profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu z okazji jubileuszu pracy naukowej na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku*, red. A. Piszcz, M. Olszak, M. Etel, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2015.
- Buczek A., *Konstytucyjne determinanty tworzenia norm prawa finansowego – kwestie dyskusyjne*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i materiały” 2011, nr 1.

⁵⁵ Zob. J. Stankiewicz, *Wprowadzenie*, [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Temida 2, Białystok 2010, s. 14.

- Chruściak R., *Przygotowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku – przebieg prac parlamentarnych*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1997.
- Comparative Law, Constitutions, Politics and Budget Systems*, „OECD Journal of Budgeting” 2004, nr 3.
- Czudek D., Kozieł M., Lotko E., Tyniewicki M., *Controlling Public Expenditure in the Light of Constitutional Standards in Poland and the Czech Republic: Selected Aspects*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2023, nr 2.
- de Cecco F., *State aid and the European economic constitution*, Hart, Oxford 2013.
- Dębowska-Romanowska T., *Pojęcie i znaczenie konstytucjonalizacji ustroju i systemu finansowego państwa*, [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Białystok 2010.
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Feret E., *Finansowe aspekty funkcjonowania współczesnej administracji publicznej*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, nr 1.
- Gajl N., *Problematyka finansów publicznych i Skarbu Państwa we współczesnych konstytucjach*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. J. Zakrzewskiej*, red. J. Trzciniński, A. Jankiewicz, Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1996.
- Jaskiernia J., *Funkcje Konstytucji RP w dobie integracji europejskiej i radykalnych przemian politycznych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020.
- Jaskiernia J., *Komentarz do art. 7*, [w:] J. Jaskiernia, *Komentarz do Konstytucji RP, Art. 7, 8, 9*, Difin, Warszawa 2021.
- Kornberger-Sokołowska E., *Finanse publiczne w Konstytucji (refleksje po 25 latach obowiązywania regulacji dotyczących budżetów publicznych)*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10.
- Kosikowski C., *Gospodarka i finanse publiczne w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12.
- Krawczyk R.P., *Konstytucyjna stabilność finansów publicznych jako element państwa dobrze zorganizowanego*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego: Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Krzysztofowi Skotnickiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, t. 1, red. A. Domańska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2023.
- Krylova N., *Public Finance: Process of Constitutionalization and Internationalization*, „Journal of Higher School of Economics” 2018, nr 1.
- Krzywoń A., *Podatki i inne daniny publiczne w orzecznictwie TK. Najnowsze tendencje*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1.

- Kuca G., *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Libman A., *Constitutions, regulations, and taxes: Contradictions of different aspects of decentralization*, „Journal of Comparative Economics” 2010, nr 4.
- Pawłowska K., *Finanse publiczne światła Konstytucji RP*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2016, nr 23, t. 2.
- Piotrowska-Marczak K., *Warunki równowagi finansów publicznych*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 1073, Warszawa 2004.
- Posner T., *The Economic Constitution*, Oxford University Press, Oxford 2014.
- Projekty Konstytucji 1993–1997*, cz. 1, do druku przygotował R. Chruściak, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- Prokop K., *Finanse publiczne*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2014.
- Skoczylas-Tylman A., *Definiowanie zjawisk finansowych przez naukę prawa finansów publicznych i naukę finansów w procesie oddziaływania na ustawodawcę*, [w:] *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju finansów publicznych*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2008.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Kraków 1998.
- Stankiewicz J., *Wprowadzenie*, [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Temida 2, Białystok 2010.
- Steuenberg B., *The politics within institutions for regulating public spending: conditional compliance within multi-year budgets*, „Constitutional Political Economy” 2021, nr 1.
- Szolno-Koguc J., *Konstytucyjna regulacja ogólnych zasad finansów publicznych*, [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Temida 2, Białystok 2010.
- Todd W.F., *Money and banking: a constitutional perspective*, „The Cato Journal” 2015, nr 2.
- Wierzbicki J., *Rozwój ustrojowych regulacji polskich finansów publicznych*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2014, nr 1.

THE ORIGINS OF SOLUTIONS REGARDING PUBLIC FINANCES IN THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND – A PARLIAMENTARIAN'S VIEW

ABSTRACT

The author analyzed the origins of solutions regarding public finances in the Constitution of the Republic of Poland. The point of reference were the dilemmas that emerged in this respect during the work of the Constitutional Committee of the National Assembly (1993–1997), of which the author was a member. They concerned the scope of the regulation and its location in the Constitution of the Republic of Poland. The final solution contained in Chapter X of the Constitution referred to the proposals contained in the projects submitted to the National Assembly. However, the “Public Finances” chapter does not take into account the finances of local government, regulated in Chapter VII. Although, in general, constitutional solutions in this area have passed the test of time, they have not created sufficient guarantees for the instructions provided for in Art. 167 section 1: “Local government units are provided with a share in public revenues appropriate to their tasks.”

Keywords: Constitution of the Republic of Poland, origins, public finances, Constitutional Committee of the National Assembly.