

PROF. DR HAB. MAREK ŻUBIK  
Uniwersytet Warszawski  
ORCID: 0000-0002-0634-3472

# FINANSE PUBLICZNE I BUDŻET PAŃSTWA. NORMATYWNE ELEMENTY DOBRA WSPÓLNEGO W KONSTYTUCJI RP

## STRESZCZENIE

Tekst analizuje znaczenie finansów państwa oraz budżetu państwa jako elementów dobra wspólnego. Autor przedstawia uwarunkowania, jakie towarzyszyły przyjęciu rozwiązań w Konstytucji z 1997 r. Wskazuje na znaczenie zachowania odpowiedniego stanu finansów publicznych w perspektywie zasady zrównoważonego rozwoju oraz zagrożeń, jakie płyną dla państwa z nadmiernego jego zadłużenia. Artykuł analizuje również problem normatywności ustawy budżetowej oraz zawartego w niej budżetu państwa. Wskazuje na nieaktualność niektórych poglądów prezentowanych w nauce w tym zakresie.

**Słowa kluczowe:** finanse publiczne, budżet państwa, konstytucja.

## 1

Zdolność finansowania swoich potrzeb przez wspólnotę polityczną danego państwa jest jednym z warunków poprawnego funkcjonowania tego kraju. Obserwacja ta nie musi oznaczać, że w krótkim czasie zawsze dochody i wydatki będą zbilansowane. Potrzebne jest jednak, aby istniały efektywne źródła finansowania bieżącego funkcjonowania państwa oraz jego potrzeb rozwojowych. Pożądane jest także, aby – w szerszej perspektywie – dane pokolenie nie żyło na koszt następnego, które odziedziczy po nim zadłużony w ten sposób kraj, niezdolny do dalszego rozwoju ze względu na ciężar obsługi narosłego długu<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> W 2024 r. deficyt budżetowy zaplanowany został na 184 mld zł (w nawiasach dane za 2023 r. – 86 mld zł); państwowy dług publiczny na koniec II kwartału wyniósł 1,45 bln zł (1,24 bln zł), z kolei obsługa długu publicznego wynieść ma 66,5 mld zł (62 mld). Środki przeznaczone

Wówczas nie tylko powstanie problem zwiększenia stopnia fiskalizmu, ale również ograniczone zostaną możliwości modernizacyjne państwa. Także swoboda realizowania władzy zwierzchniej, uzależniona od oczekiwań wierzycieli, dozna faktycznego uszczuplenia<sup>2</sup>. Pomijam tu natomiast kwestie ustaleń wynikających z tzw. prawa Wagnera, czy też poglądy głoszące możliwość ciągłego zadłużania się państw. Są to bowiem rozważania odnoszące się bardziej do nauk makroekonomii niż prawnych. Niemniej jednak pewna kwestia wydaje się wspólna dla obu tych nauk społecznych. Dobry stan finansów publicznych<sup>3</sup>, właściwa polityka budżetowa<sup>4</sup> oraz wartość krajowego pieniądza są elementem dobra wspólnego. Już chociażby z tego względu podlegają one ochronie konstytucyjnej oraz stanowią przedmiot zainteresowania ustrojodawcy. Jak pokazuje natomiast doświadczenie, wspólnota polityczna jest w stanie prowadzić nieracjonalną politykę, a nawet doprowadzić do bankructwa własnego kraju<sup>5</sup>.

## 2. TERMINOLOGIA Z ZAKRESU FINANSÓW PUBLICZNYCH W USTAWIE ZASADNICZEJ

Tekst Konstytucji z 1997 r. zawiera wiele pojęć z zakresu finansów publicznych, w tym makroekonomicznych. Związane jest to z okolicznościami,

---

czony na realizację programu 800+ wynieść mają 63,7 mld zł (40 mld), czyli mniej niż koszty obsługi długu publicznego.

<sup>2</sup> Dość wspomnieć sytuację Grecji. W obliczu poważnego kryzysu finansowego, w jakim znalazł się ten kraj po 2008 r., oraz daleko idących oczekiwań przedstawionych mu wspólnie przez Komisję Europejską, Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Europejski Bank Centralny w dniu 25 czerwca 2015 r., jako warunków udzielenia dalszej pomocy, zarządzane zostało referendum. Wyborcy zostali zapytani, czy akceptują propozycję przedstawioną Grecji. W głosowaniu powszechnym w dniu 5 lipca 2015 r. warunki pakietu ratunkowego zostały odrzucone większością ponad 61% głosów. Pomimo wyniku referendum, już trzy dni po nim, rząd poprosił o nową pomoc instytucje finansowe i państwa UE. Grecja została zmuszona do zawarcia porozumienia z instytucjami międzynarodowymi w sprawie trzyletniego pakietu ratunkowego dla tego kraju, przewidującego jeszcze ostrzejsze warunki oszczędnościowe niż te, które zostały odrzucone przez wyborców. Rząd uzyskał poparcie parlamentu dla tych nowych pakietów oszczędnościowych oraz porozumienia ratunkowego już w lipcu tego roku. Grecja oficjalnie wycofała się z programów ratunkowych w sierpniu 2018 r.

<sup>3</sup> Na temat ewolucji poglądów dotyczących znaczenia zachowania równowagi budżetowej państwa zob. np. E. Kosiński, *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Warszawa 2001, s. 15–28.

<sup>4</sup> Por. W. Łączkowski, *Czy budżet Państwa jest wartością konstytucyjną podlegającą ochronie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy Państwa*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 283 i nn.

<sup>5</sup> Zob. szerzej np. A. Dudek, *Od Mazowieckiego do Suchockiej. Pierwsze rządy wolnej Polski*, Kraków 2024, s. 119.

jakie zaciążyły nad tym szczególnym „momentem konstytucyjnym”, który doprowadził do jej uchwalenia. Rozwiązania jej rozdziału X powstały bowiem w konkretnym kontekście politycznym, społecznym i ekonomicznym. Jeszcze świeże były doświadczenia bankructwa państwa u schyłku PRL wywołane niewydolnością systemu centralnego planowania oraz prowadzenia polityki łatwego pieniądza. Pierwszy czynnik był silnie zideologizowany, drugi z kolei znany jest różnym formom rządów, niezależnie od panującego ustroju. Ponadto zaawansowane już były w tym czasie procesy integracyjne Polski ze strukturami jednoczącej się Europy. Szczególnie istotne stały się zatem kryteria przyjęte w Traktacie z Maastricht (1992 r.) dotyczące głównie polityki gospodarczej<sup>6</sup>, a w mniejszym polityki pieniężnej.

Konstytucjonalizacja tychże pojęć musiała nieuchronnie pociągnąć za sobą doniosłe konsekwencje dla całego systemu prawa. Ponieważ zostały one użyte w tekście ustawy zasadniczej po raz pierwszy, nie było sposobności do bezpośredniego sięgnięcia do ich wcześniejszego rozumienia konstytucyjnego. Niemniej jednak możliwe było skorzystanie z koncepcji pojęć zastanych, tak jak to przedstawiał niegdyś S. Rozmaryn<sup>7</sup>. Pojęcia te miały bowiem ukształtowane znaczenia zarówno w makroekonomii, nauce prawa finansowego, jak i w prawie Wspólnot Europejskich, a dzisiaj UE. Skoro ustrojodawca sam ich nie zdefiniował w odmienny sposób, należało uznać, że przyjął takie ich rozumienie, jakie miały ukształtowane w chwili tworzenia nowej konstytucji.

Konstytucjonalizacja pojęć makroekonomicznych oznacza jednak ograniczenie swobody regulacyjnej ustawodawcy. W razie wątpliwości powinien on odwoływać się do tego ich rozumienia, jakie było ukształtowane w chwili wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. Sama Konstytucja RP pozostawia mu jednak pewien zakres swobody regulacyjnej. W swoim art. 216 ust. 5 wyraźnie zaznacza, że sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określić ma ustawa. W tym przypadku nie ma mowy o pełnym bezpośrednim stosowaniu art. 216 ust. 5 zd. 1 Konstytucji. Choć sam zakaz przekroczenia relacji makroekonomicznych wynika wprost z tekstu ustawy zasadniczej i należy go stosować bezpośrednio, w myśl art. 8 ust. 2 *in principio*, bez potrzeby odwoływania się do koncepcji pośredniczącej roli ustawy, o tyle określenie sposobu ustalenia

---

<sup>6</sup> Chodzi o unikanie nadmiernego deficytu budżetowego oraz zachowanie odpowiedniego stosunku długu publicznego do produktu krajowego brutto – art. 104 TWE, obecnie art. 126 TFUE wraz z protokołem dodatkowym nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu.

<sup>7</sup> S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1961, s. 96.

wysokości PKB oraz państwowego długu publicznego wymaga uprzedniego znormatywizowania. W tym zakresie przepis konstytucyjny nie nadaje się do bezpośredniego stosowania – w rozumieniu uczynienia go rzeczywistością, a nie ornamentacyjną bazą ustalenia treści normy, będącej podstawą rozstrzygnięcia danej sprawy – ze względu na materię, której dotyczy<sup>8</sup>. Przepis ten wymaga zatem uszczegółowienia albo poprzez ustawę albo – co bardziej naturalne po wejściu Polski do UE – w drodze odwołania się do prawa tej organizacji. W szczególności Trybunał Stanu nie mógłby go uczynić podstawą orzeczenia o naruszeniu Konstytucji RP przez osobę podlegającą jego kognicji wyłącznie w oparciu o koncepcje „bezpośredniego” stosowania Konstytucji z art. 8 ust. 2, samodzielnie ustalając sposób obliczenia PKB czy państwowego długu publicznego oraz potem, czy przekroczone poziom zadłużenia przewidziany w Konstytucji RP. Wówczas bowiem to nie prawo określiłoby ramy czynu sankcjonowanego, ale swobodne uznanie Trybunału Stanu decydującego o sensie i fakcie naruszenia zakazu określonego w przepisach konstytucyjnych.

Szczególnie jednak jedno rozwiązanie, pozornie niezauważalne w perspektywie rozdziału X Konstytucji z 1997 r., okazuje się bardzo niebezpieczne zarówno dla faktycznego znaczenia normatywnego ustawy zasadniczej, jak i państwa.

---

<sup>8</sup> Jak każdy przepis, także i art. 8 Konstytucji RP żyje własnym życiem, niekiedy niezależnie od pierwotnej woli jego twórców (na temat jego powstania w trakcie prac legislacyjnych zob. szerzej np. H. Suchocka, *Geneza i ewolucja bezpośredniego stosowania Konstytucji RP*, „Studia Prawnicze” 2022, nr 2, s. 16–24). Przede wszystkim wyraża on nakaz czynienia użytku z przepisów konstytucyjnych we wszystkich przypadkach adekwatnych do jej treści. Natomiast art. 8 ust. 2 nie jest pozbawiony rzeczywistego znaczenia, jak zdają się twierdzić niektórzy. Omawiany art. 216 ust. 4 Konstytucji pokazuje, że kwestia ograniczenia bezpośredniego stosowania konstytucji, wyrażona w art. 8 ust. 2 *in fine*, nie powinna być sprowadzona do problemu odesłań konstytucji do ustaw, „stosowania” praw socjalnych (art. 81), czy kwestii podległości sędziego konstytucji w procesie orzekania. Aby móc uczynić użytek z jakiegokolwiek przepisu konstytucyjnego w celu ustalenia normy nadającej się do zastosowania, niemałe znaczenie ma kwestia nie tylko szczegółowości, ale i samej treści danego przepisu. Może się ona bowiem domagać, ze względu na naturę rzeczy, której dotyczy, normatywnego uszczegółowienia, tak aby treść danego przepisu nadawała się do praktycznego wykorzystania w trakcie stosowania prawa, gwarantując rozwiązaniom konstytucyjnym jakikolwiek stopień ich praktycznego znaczenia. Z tego też względu nie podzielam konkluzji wyrażonej w opracowaniu: M. Florczak-Wątor, *Wątpliwości dotyczące wyjątku od zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2012, z. 2, szczególnie s. 8 i 21. Uważam, że problem sensu oraz praktycznego znaczenia art. 8 ust. 2 postawiono tam zbyt prosto i oparto go na fałszywym założeniu, jakoby „naturalną” konsekwencją tego przepisu miałyby być jedynie sytuacja, gdy przepis konstytucji wyraźnie wskazuje (nawet niezależnie, jak jest to wyrażone), że jest to wyjątek od art. 8 ust. 1. W tym zakresie w pełni podzielam krytyczne uwagi co prawdziwości tej tezy wyrażone w: P. Jabłońska, *Czy Konstytucja stanowi inaczej? O wyjątkach od zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2024, z. 1, s. 62 i nn.

Zakaz przewidziany w jej art. 216 ust. 5 pomyślany został jako rozwiązanie, które ograniczać ma organy państwa wszystkich segmentów władz w ich swobodzie decydowania o gospodarowaniu publicznymi środkami finansowymi. W odniesieniu do poszczególnych tych organów stopień i zakres jego oddziaływania są naturalnie zróżnicowane. Chronić ma państwo przed nieodpowiedzialną polityką budżetową realizowaną przez aktualnie rządzących, grożącą załamaniem się zdolności wspólnoty politycznej do finansowania własnych potrzeb i nadmiernym zadłużeniem państwa. Szczególnie w perspektywie lat 1989–1997 wyraźne było, jak wielkie koszty społeczne musiano ponieść, aby wprowadzić rynkowe zasady funkcjonowania gospodarki, zwalczyć hiperinflację, ustabilizować pieniądź oraz opanować bezrobocie w Polsce. Cena, jaką zapłaciło społeczeństwo za zbudowanie trwałych podstaw ekonomicznych państwa, była ogromna. Już samo to podpowiadało ustrojodawcy, aby spróbować zabezpieczyć wspólnotę polityczną przed nawrotem nieodpowiedzialnych działań ze strony osób sprawujących władzę publiczną, nieliczących się z długofalowymi skutkami własnych czynów oraz realiami funkcjonowania finansów publicznych.

Rozwiązanie powyższe jest – inaczej niż konsekwencje wynikające z zakazu określonego w art. 220 ust. 1<sup>9</sup> – nie tyle jeszcze jednym mechanizmem racjonalizującym parlamentarny system rządów, chroniącym państwo przed powstaniem negatywnej większości. Racjonalizuje faktycznie cały ustrój państwa. Podobnie jak zakaz przewidziany w art. 220 ust. 2 Konstytucji RP, dotyczący bezpośredniego finansowania przez NBP deficytu budżetowego, nie odnosi się bowiem tylko do działań parlamentu. Dotyczy także innych organów władzy publicznej. Z natury rzeczy adresatem tego przepisu jest przede wszystkim centralny bank państwa, którego wprost wymienia ten przepis. Ponadto – Rada Ministrów, mająca wyłączne prawo inicjatywny ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej i ustawy o prowizorium budżetowym (art. 221), które są wyłącznymi formami, w jakich może dojść do

<sup>9</sup> Piecza nad zachowaniem choćby względnej równowagi budżetu została powierzona Radzie Ministrów (art. 216 ust. 5, art. 220 i art. 226 ust. 1 w zw. z art. 5 *in fine*). Interwencja ustrojodawcy jest tu znaczna. Zaingerował on w kompetencję posłów do modyfikowania rządowego projektu ustawy, wyłączając pewną sferę regulacyjną ustawy budżetowej spod prawa do zgłaszania poprawek o pewnych skutkach ekonomicznych (art. 119 ust. 2). Ustrojodawca wkomponował to w mechanizmy zrjonalizowanego parlamentaryzmu. Jednoznacznie wyjął tę kwestię z kompetencji władzy ustawodawczej, powierzając określenie górnego poziomu dopuszczalnego deficytu budżetowego Radzie Ministrów. Chociaż ujemny wynik finansowy państwa jest rezultatem niezbilansowania dochodów i wydatków danego kraju, nie jest tylko samodzielnym elementem określenia dochodów i wydatków państwa, co lokalizowałoby ten problem w sferze prawodawstwa. Ocena jednak zdolności pozyskania środków finansowych pozwalających na sfinansowanie owej nierównowagi jest z pewnością czynnością wykonawczą i z tej racji powinna pozostać w gestii rządu.

autoryzacji dochodów i wydatków państwa przez parlament (art. 219 ust. 1 w zw. z ust. 3). Wreszcie nawet TK musi uwzględnić w procesie orzeczniczym nie tylko samą treść i sens konstytucyjnego zakazu, ale również widzieć go w kontekście skutków swoich wyroków (zob. np. art. 190 ust. 3 zd. 3).

Owo rozwiązanie racjonalizujące ustrój, a wynikające z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, nie zostało jednak w żaden sposób zrelatywizowane w kontekście zagrożeń państwa, w tym w szczególności wynikających ze stanów nadzwyczajnych. W ramach normalnego funkcjonowania państwa omawiane rozwiązanie stanowi zdroworoządkowe zabezpieczenie wspólnoty politycznej przed gorszymi cechami natury ludzkiej wynikającymi z chęci sprawowania władzy przez polityków i poszukiwania przez nich poparcia u wyborców w drodze nieumiarkowanego wydawania środków przeznaczonych na cele publiczne (populizm ekonomiczny). Służy z pewnością zapewnieniu zrównoważonego rozwoju kraju, jak i bezpieczeństwu państwa. Zapobiega wreszcie uzależnieniu wspólnoty politycznej od jej wierzycieli. W sytuacji jednak faktycznego zagrożenia bytu państwowego, bezpieczeństwo ekonomiczne państwa czy perspektywa zrównoważonego rozwoju kraju muszą ustąpić. Troska o niepodległość i nienaruszalność terytorium są niekwestionowanymi wartościami, w ramach których realizowane są dopiero inne dobra i wartości konstytucyjne. Taką hierarchię wartości zdaje się widzieć i przyjmować sam ustrojodawca (zob. art. 5 Konstytucji RP).

Z niewiadomych jednak przyczyn, w ramach art. 228 Konstytucji RP (wyrażającego zasady ogólne rządzące wszystkimi stanami nadzwyczajnymi) czy choćby art. 229 (definiującego przesłanki stanu wojennego) brak jest jednoznacznego przepisu dopuszczającego odstępianie od kategorycznego zakazu zadłużania państwa określonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP. Co więcej, powstaje również pytanie, czy w obliczu urealnienia zagrożeń, szczególnie zewnętrznych, także bezpośrednio przygotowania do odparcia spodziewanej agresji na państwo nie jest już samodzielnym argumentem za przekierowaniem środków publicznych na zabezpieczenie niepodległości i całości terytorialnej, nawet gdy jeszcze nie wystąpiły przesłanki wprowadzenia którejkolwiek ze stanów nadzwyczajnych<sup>10</sup>.

Poluzowanie ram zadłużenia państwa, wynikających z zapewnienia niepodległości czy bezpieczeństwa kraju, obecnie nie stanowi *expressis verbis* samodzielnej podstawy do odejścia od zakazu wyrażonego w analizowanym przepisie Konstytucji RP. Uzyskanie takiego rezultatu musiałyby się wiązać z redefinicją norm konstytucyjnych, precedensowymi działaniami podejmowanymi chociażby z odwołaniem się do zasady *necessitas non legem habet* albo po prostu świadomym i jawnym złamaniem Konstytucji RP w imię wyż-

<sup>10</sup> Tak można byłoby odczytywać sens art. 136 Konstytucji RP.

szej wartości. Nawet jednak takie ewentualne działania muszą przyjąć za punkt wyjścia wiążący charakter zakazu wyrażonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP oraz ryzyko poniesienia za nie odpowiedzialności prawnej. Wszelkie niezbędne odstępstwa od zbyt sztywno wyznaczonych ram dotyczących finansowania potrzeb państwa, w obliczu niedającej się inaczej odeprzeć konieczności, wówczas powinny także spełniać wymaganie płynące z zasady proporcjonalności<sup>11</sup>, jawności finansów publicznych oraz politycznej kontroli nad nimi ze strony parlamentu.

Niezależnie od powyższego, najdalej idące zagrożenia dla bytu i integralności państwa, które choćby nie stały się jeszcze faktem, ale są już realne i mają obiektywną naturę, powinny podpowiadać konieczność roztropnej nowelizacji art. 216 ust. 4 Konstytucji RP, i to przed wystąpieniem przesłanek pozwalających wprowadzić stan nadzwyczajny, szczególnie stan wojenny. W przeciwnym wypadku w ogóle formalna zmiana Konstytucji RP stanie się niedopuszczalna (art. 228 ust. 6). Reakcja ustrojodawcy, dostosowująca rozwiązania konstytucyjne do nieodpartej potrzeby życia państwowego, lepiej ostatecznie będzie służyć zapewnieniu nadrzędności całej Konstytucji RP niż najbardziej przekonujący zabieg racjonalizujący jej postanowienia, dokonywany przez prawników w obliczu zaistniałych już faktów.

### 3. NORMATYWNOŚĆ USTAWY BUDŻETOWEJ

Nie tylko w polskiej literaturze przedmiotu podkreślany bywa problem specyfiki ustawy budżetowej. Przede wszystkim eksponowana jest teza, że mamy do czynienia w tym przypadku z ustawą „formalną”<sup>12</sup>, co ma wskazywać na rzekomy brak zawarcia w niej jakichkolwiek przepisów prawa.

Analizę aktualności tych poglądów należy rozpocząć od przypomnienia pewnej kwestii. Chociaż dwa pojęcia konstytucyjne – budżet państwa oraz ustawa budżetowa – funkcjonują obok siebie, to ich desygnaty nie są tożsame. Ten pierwszy to zestawienie norm planowych odnoszących się do szczegółowo ujętych (choć w różnym stopniu) dochodów i wydatków państwa<sup>13</sup>. Z ko-

<sup>11</sup> Pisałem o tym: M. Zubik, „*Unicuique suum*”. *O służbie obywatelom oraz ich państwu i konstytucji*, [w:] *Między prawem a polityką*, red. B. Kaniewska, T. Wallas, K. Urbaniak, Poznań 2023, s. 964.

<sup>12</sup> Na temat sporu prawnego co do normatywnego charakteru budżetu i ustawy budżetowej zob. np. J. Głuchowski, *Budżet i procedura budżetowa*, Warszawa 2001, s. 34–36, czy T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do art. 219*, [w:] *Konstytucja. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. 2, Warszawa 2016, s. 1522–1526.

<sup>13</sup> Pomijam w tym miejscu, istotny z perspektywy rachunkowej, problem, na ile bardziej adekwatne byłoby mówienie w tym kontekście o przychodach i rozchodach państwa.

lei ustawa budżetowa, to forma prawna wymagana przez konstytucję do zatwierdzenia rocznego planu finansowego państwa, tak by zapewnić parlamentowi wpływ na kontrolę przeznaczania publicznych środków finansowych. Budżet państwa jest nieodzowną częścią składową ustawy budżetowej. Natomiast zawarcie pewnych naddatków treściowych w części artykułowej ustawy budżetowej wynika albo z postanowień ustaw szczegółowych (dotyczy to głównie wskaźników makroekonomicznych lub waloryzacyjnych, liczby etatów, czy ogólnych rozwiązań planistycznych, z zachowaniem jednak odrębności normatywnej części ogólnej prawa budżetowego<sup>14</sup>), albo konieczności o charakterze legislacyjnym.

Stopień dyrektywności oraz szczegółowości dochodów i wydatków jest różny. Wielkości ekonomiczne wynikające z tych pierwszych opierają się generalnie na ustawach daninowych oraz umowach. Mają zatem charakter szacunkowego ustalenia przewidywanej ekonomicznej „wydajności” poszczególnych źródeł dochodów państwa. W odniesieniu do ustaw daninowych nie stanowią natomiast normy upoważniającej do pobierania przez władze publiczne należnych podatków lub innych danin. W tym sensie za całkowicie nieaktualny należałoby uznać z pewnością dawniejszy pogląd, że strona dochodowa ustawy budżetowej ma charakter upoważniający do pobierania przez Skarb Państwa należnych mu sum z ustaw daninowych (w tym podatkowych). Ustawy te są w pełni ustawami o charakterze powszechnie obowiązującym, niezależnie od wejścia w życie ustawy budżetowej (ustawy o przewidywanym budżetowym) na dany rok. Co najwyżej, o ile byłoby się w stanie wykazać taką zależność, postanowienia dochodowe ustawy budżetowej mogłyby stanowić podstawę realizacji odpowiedzialności członka Rady Ministrów za niedołożenie należytej staranności w poborze należnych państwu środków finansowych z poszczególnych źródeł. Inaczej rzecz się ma po stronie wydatkowej. Tutaj dyrektywność i szczegółowość norm planowych ma doniosłe znaczenie. Bez wyraźnego wskazania w budżecie państwa (wymaganie to jest poluzowane nieco w przypadku rezerwy ogólnej) nie można przeznaczyć na konkretny cel publiczny zgromadzonych środków finansowych. Aby można było mówić o świadomej decyzji co do przeznaczenia środków publicznych, konieczne jest, aby sposób ich wydatkowania został wyraźnie powiązany w budżecie państwa z konkretnym zadaniem lub celem. Wyłącznie zbiorcze ujęcie dochodów albo wydatków państwa nie czyniłoby zadość wymaganiu przygotowania planu finansowego. Użycie zatem państwowych publicznych środków finansowych dopuszczalne jest w ramach określonej wysokości kwot oraz tylko na cel ściśle określony w budżecie

<sup>14</sup> Chodzi o ustawę, o której mowa w art. 219 ust. 2 Konstytucji. Obecnie jest to ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r., poz. 1530 ze zm.).

państwa. Postulat ten wiąże się nieuchronnie z planistycznym charakterem samego budżetu, ale jest też logiczną konsekwencją zasady legalizmu. Bez dostatecznie szczegółowo określonego celu publicznego oraz wielkości przeznaczanych nań środków publicznych, które zostały zaaprobowane przez parlament, nie dałoby się rozsądnie mówić o wykonywaniu prawa. Byłaby to wówczas sytuacja analogiczna do niedostatecznej określoności przepisów w rozumieniu ogólnych zasad stanowienia prawa w demokratycznym państwie.

Prawodawstwo dotyczące określenia finansowych aspektów funkcjonowania władzy było i jest sferą wzajemnych zazębień kompetencji między władzą ustawodawczą i wykonawczą, szczególnie w systemie parlamentarno-gabinetowym<sup>15</sup>. Niezależnie od zmian ustrojowych oraz rozwoju myśli politycznej, ustawa budżetowa pozostaje dokumentem o silnym znaczeniu dla prowadzenia bieżącej polityki państwa. Bezpośrednio upoważnia bowiem do wydatkowania publicznych środków finansowych na usługi, dobra i inwestycje publiczne. Niemniej jednak, skoro cała władza publiczna związana jest treścią prawa, a działania władcze wymagają ich bieżącego finansowania, bez uchwalenia norm o przeznaczeniu odpowiednich środków finansowych na poszczególne projekty publiczne, nie będą one mogły być faktycznie zrealizowane. W tym sensie znaczenie art. 7, art. 216 ust. 1 oraz art. 219 ust. 1 Konstytucji RP wzajemnie się przenikają. Jednocześnie przepisy te stanowią łącznie podstawę obowiązywania konstytucyjnej zasady powszechności (całości) określenia dochodów i wydatków państwa w ustawie budżetowej jako dokumencie autoryzującym roczny plan finansowy państwa. Skoro bowiem konstytucja nie przewiduje innych niż budżet państwa planów finansowych na szczeblu centralnym, musi on obejmować całość dochodów oraz całość wydatków wynikających z działalności państwa. Jako plan powinien mieć też wyznaczony horyzont czasowy. Z jednej strony, na tyle długi, by można było racjonalnie mówić o gospodarnym wykorzystaniu środków publicznych, z drugiej – odpowiednio krótki, aby realna stała się kontrola owej gospodarki ze strony parlamentu. Tylko wówczas będzie można mówić o chociażby pośredniej kontroli Narodu nad wydatkowaniem publicznych środków finansowych oraz wyznaczaniu przez niego celów, które mają być zrealizowane przy ich wykorzystaniu, w szczególności w ramach zakupu dóbr, usług i inwestycji publicznych. Konstytucja RP wyznacza ten horyzont na rok, choć odmiennie niż to było poprzednio, nie musi być to rok kalendarzowy (art. 219 ust. 1).

---

<sup>15</sup> Zob. nadal aktualne uwagi TK co do rozdziału kompetencji między Sejm a Radę Ministrów w kontekście szczegółowości rozwiązań ustawy budżetowej oraz pozostawienia rządowi luzu decyzyjnego w trakcie kierowania wykonaniem budżetu państwa, zawarte w orzeczeniu z 21 listopada 1994 r., sygn. K 6/94, OTK ZU 1994, poz. 39.

Co do postrzegania normatywnego charakteru budżetu państwa oraz ustawy budżetowej, praktyka ustrojowa, a w ślad za nią refleksja naukowa, przeszły długą ewolucję, nie zawsze zauważaną przez badaczy. Sto lat temu podkreślano, że „budżet, jako taki, nie zawiera żadnych przepisów prawnych”<sup>16</sup>. Nie negowano jednak, że rozwiązania ustawy budżetowej mają formalnie moc derogującą równą ustawie<sup>17</sup>. Już wówczas świadomie odróżniano budżet państwa od ustawy budżetowej<sup>18</sup>. Dostrzegano doniosłe znaczenie polityczne i prawne uchwalenia budżetu państwa w formie ustawy. Wskazywano także, że czynność ta ma charakter autoryzujący budżet państwa przez organ przedstawicielski Narodu.

Zmiany, jakie zaszły w praktyce legislacyjnej przez ostatnie sto lat, widać bardzo dobrze, kiedy porówna się ustawy budżetowe na rok 1924 oraz 2024.

Ustawa budżetowa (skarbowa) na rok 1924<sup>19</sup>, uchwalona została po dwóch wcześniejszych ustawach o prowizorium budżetowym odnoszących się do kolejnych kwartałów tego roku. Jej część tekstowa była bardzo krótka, dająca zmieścić się na jednej stronie druku. Składała się z 11 artykułów oraz budżetu państwa ujętego w tabelę jako jej załącznik. Część z tych artykułów zawierała rozwiązania, będące współcześnie częścią ogólną prawa budżetowego (art. 5–9). Dwa kolejne odnosiły się do wejścia w życie (art. 10) oraz wskazania ministra właściwego do jej realizowania (art. 11). Jedynie trzy pierwsze artykuły tej ustawy skarbowej odpowiadały współczesnym rozwiązaniom zawartym w ustawach budżetowych.

Z kolei ustawa budżetowa na rok 2024 jest olbrzymim dokumentem, składającym się bez mała z siedmiuset stron. Sama część tekstowa jest dziesięciokrotnie obszerniejsza od ustawy skarbowej z 1924 r. – zawiera 40 artykułów. Podobnie jak tamta, zawiera przepis o wejściu w życie ustawy od początku roku kalendarzowego (art. 40) oraz wskazuje działy administracji rządowej, którymi – na mocy ustawy o działach administracji rządowej kieruje ta sama osoba – Minister Finansów (art. 39). Pozostała część, czyli niemal siedemset stron, to już tabelarycznie sporządzony budżet państwa. Co do zbiorczego przedstawienia dochodów (załącznik 1) i wydatków (załącznik 2) państwa wydaje się bardziej konkretna od swojej wiekowej poprzedniczki. Warto zwrócić uwagę, że bardzo duży stopień szczegółowości tych załączników zaczyna rodzić pytanie o faktyczną ich przejrzystość.

<sup>16</sup> W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922, s. 486.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 488

<sup>19</sup> Ustawa skarbowa na rok 1924 z dnia 29 lipca 1924 r. (Dz.U. nr 76, poz. 747). Była ona dwukrotnie zmieniana: ustawą skarbową z dnia 19 grudnia 1924 r. o dodatkowych kredytach na rok 1924 (Dz.U. z 1925 r., nr 10, poz. 75) oraz ustawą skarbową z dnia 22 lipca 1925 r. o zmianach w budżecie na rok 1924 r. (Dz.U. nr 90, poz. 634).

Przystępując do oceny sposobu skonstruowania jednostek redakcyjnych części artykułowej ustawy budżetowej na rok 2024, warto uczynić uprzednio kilka spostrzeżeń. Typową formą ujęcia postanowień ustawy budżetowej jest posługiwanie się przez ustawodawcę normami planowymi. Są one zbudowane, co jest ich główną cechą charakterystyczną, przy wykorzystaniu odwołania do wartości określonej w pieniądzu albo do innego miernika makroekonomicznego. Nie oznacza to jednak, że tracą przez to cechę abstrakcyjności. Również fakt roczności ustawy budżetowej nie wpływa samoistnie na ocenę jej normatywnego znaczenia. Skoro akceptuje się normatywność nawet ustaw na próbę, z wyraźnym oznaczeniem horyzontu czasowego ich zastosowania, nie można z tego faktu wyprowadzać argumentu o nienormatywnym charakterze postanowień również ustawy budżetowej. Normatywne znacznie przepisów (chyba poza jakimiś skrajnymi przypadkami nieracjonalności stanowienia prawa) nie zanika tylko ze względu na wyraźne określenie ich czasowego zakresu obowiązywania. Adresatami rozwiązań zawartych w ustawie budżetowej są organy państwa, chociaż podmiotami uprawnień wynikających z jej postanowień bywają też obywatele (szczególnie tam, gdzie ustawa budżetowa określa kwoty bazowe lub wskaźniki wzrostu wynagrodzeń). Ten aspekt również nie odróżnia jednak postanowień ustawy budżetowej od innych ustaw „zwykłych”.

Nie neguję natomiast, że pewne wątpliwości mogą rodzić się co do treści niektórych postanowień obu zasadniczych części tej ustawy. Mam na myśli te jej postanowienia, które stanowią szacunkowo ustalone wielkości dochodów wskazywane w tej ustawie czy prognozowane wysokości różnego typu wskaźników makroekonomicznych<sup>20</sup>. Co do tych pierwszych to rzeczywiście ich znacznie normatywne zdaje się niewielkie. Ich nowość normatywna polega jedynie na zbiorczym ujęciu szacowanych wpływów. Źródła oraz ekonomiczna wysokość tych przysporzeń budżetowych wynikają z innych rozwiązań normatywnych lub prawnych. Chociaż oczywiście, o czym już wspomniałem, organy państwa, szczególnie w ramach administracji rządowej, są zobowiązane do dołożenia staranności co do rzeczywistego pozyskania tych środków i zrealizowania publicznego planu finansowego. Trochę inaczej jest w przypadku regulacji tego drugiego typu. Te nie są, w mojej ocenie, pozbawione samodzielnej treści normatywnej. Będąc powiązane z rozwiązaniami innych aktów prawa powszechnie obowiązującego (głównie ustaw), dopiero łącznie z nimi tworzą kompletną normę prawną, pozwalającą tym drugim na ich operatywne stosowanie.

---

<sup>20</sup> Chodzi np. o: prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (art. 17), prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych (art. 18), prognozowane przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej (art. 24).

Warto również pamiętać, że tabelaryczne ujęcie rozwiązań budżetu państwa samodzielnie nie przekreśla jego normatywności. Nie bowiem forma legislacyjnego ujęcia, a rzeczywista treść musi mieć decydujące znaczenie. Przy tym założeniu co najmniej znaczna część rozwiązań części tabelowej ustawy budżetowej również przekłada się na wypowiedzi o charakterze normatywnym, tyle tylko, że z różnych względów legislacyjnych nie zostały one ujęte w wypowiedzi słownej. Raz jeszcze należy powtórzyć: sama forma legislacyjna samodzielnie nie odbiera postanowieniom ustawy budżetowej – niezależnie gdzie się znajdują – charakteru normatywnego tak długo, jak jej wypowiedzi ustalają reguły wiążącego postępowania. Ponieważ jednak mamy do czynienia z ustawą, to obalenie domniemania normatywnego charakteru jej postanowień ciążyć będzie na twierdzącym przeciwnie.

Nie do utrzymania jest zatem współcześnie pogląd całkowicie negujący normatywny charakter ustawy budżetowej jako całości. Jej normatywne znaczenie wynika nie tylko z tego, że Konstytucja RP nakazuje uchwalić budżet państwa w formie ustawy (art. 219 ust. 1). Byłby to wówczas powrót do koncepcji „ustawy formalnej”. Bezsprzecznie ustawa budżetowa zawiera przepisy prawa w pełnym rozumieniu tego pojęcia, jakie przyjął ustrojodawca w rozdziale III Konstytucji z 1997 r. Natomiast prawdą jest, że stopień ich normatywności bywa zróżnicowany. Współcześnie jednak, inaczej niż to było sto lat temu, podział ten nie przebiega już tak wyraźnie ze względu na to, gdzie poszczególne wypowiedzi są zawarte – w części artykułowanej czy tabelarycznej. Potencjalnie zróżnicowany stopień normatywnego znaczenia poszczególnych rozwiązań ustawy budżetowej nie może być również apriorycznym argumentem za odrzuceniem właściwości Trybunału Konstytucyjnego do rozpoznania wniosku o zbadanie hierarchicznej zgodności jej postanowień jako przepisów prawa. Dotyczy to nie tylko kontroli prewencyjnej, co wyraźnie przewiduje art. 224 ust. 2 Konstytucji RP, ale również kontroli następczej.

Współcześnie, jak się wydaje, zmalało zatem znaczenie dawniejszego sporu o normatywną treść rozwiązań ustawy budżetowej. Natomiast cały czas pozostaje aktualny inny problem. Mianowicie, na ile rozwiązania planu finansowego państwa stanowią czynności wykonawcze, a na ile prawodawcze. Skoro bowiem żaden organ państwa, a przede wszystkim rząd, nie może dokonywać działań władczych bez skorzystania z publicznych środków finansowych przeznaczonych na dany cel, pozostaje pytanie, czy upoważniający charakter ustawy budżetowej nie stanowi faktycznego przejęcia prowadzenia bieżącej polityki państwa przez parlament. Wówczas jest to jednak problem w perspektywie zasady podziału władz, a nie braku normatywnej treści planów finansowych państwa.

## 4

W demokratycznym państwie prawa stanowione przez nie prawo musi regulować sposób pozyskiwania i wydatkowania publicznych środków finansowych. Zużycie jednak środków finansowych w celu realizowania zadań publicznych możliwe jest tylko wówczas, gdy się te środki finansowe faktycznie pozyska. Racjonalny prawodawca powinien zatem pamiętać o granicy jego zdolności regulacyjnej. Prawo stanowione nie jest w stanie wywołać efektu społecznego gwałcącego prawidła rządzące powszechnie życiem ekonomicznym. Co najwyżej, w takim wypadku spotka się z odrzuceniem i nie będzie wywoływało zakładanego efektu społecznego, mimo formalnego swojego obowiązywania. Odpowiedni stan finansów publicznych jest z kolei jednym z istotnych elementów warunkujących poprawne funkcjonowanie całego państwa. Ujęcie racjonalnie prowadzonej gospodarki finansowej kraju w ramy budżetu państwa uchwalanego w formie ustawy budżetowej zapewnić ma jawność życia publicznego, a przede wszystkim wpływ Narodu na decyzje dotyczące celów wykorzystania środków publicznych oraz gospodarność tego procesu. Wszystko to – poprawnie realizowane – służyć będzie trosce o dobro wspólne tego i następnych pokoleń.

**BIBLIOGRAFIA**

- Dębowska-Romanowska T., *Komentarz do art. 219, [w:] Konstytucja. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. 2, Warszawa 2016.
- Dudek A., *Od Mazowieckiego do Suchockiej. Pierwsze rządy wolnej Polski*, Kraków 2024.
- Florczak-Wątor M., *Wątpliwości dotyczące wyjątku od zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2012, z. 2.
- Głuchowski J., *Budżet i procedura budżetowa*, Warszawa 2001.
- Jabłońska P., *Czy Konstytucja stanowi inaczej? O wyjątkach od zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2024, z. 1.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922.
- Kosiński E., *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Warszawa 2001.
- Łączkowski W., *Czy budżet Państwa jest wartością konstytucyjną podlegającą ochronie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy Państwa*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 283 i nn.

Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1961.

Suchocka H., *Geneza i ewolucja bezpośredniego stosowania Konstytucji RP*, „Studia Prawnicze” 2022, nr 2.

Zubik M., „*Unicuique suum*”. *O służbie obywatelom oraz ich państwu i konstytucji*, [w:] *Między prawem a polityką*, red. B. Kaniewska, T. Wallas, K. Urbaniak, Poznań 2023.

## **PUBLIC FINANCE AND STATE BUDGET. NORMATIVE ELEMENTS OF THE COMMON GOOD IN THE POLISH CONSTITUTION**

### **ABSTRACT**

The text analyses the importance of state finances and the state budget as elements of the common good. The author presents the conditions that accompanied the adoption of the solutions in the 1997 Constitution. He points out the importance of maintaining an adequate state of public finances in the perspective of the principle of sustainable development and the dangers that flow to the state from excessive debt. The article also analyses the problem of normativity of the Budget Law and the state budget contained therein. It points out the obsolescence of some views presented in science in this regard.

**Keywords:** public finances, state budget, constitution.