



FINANSE PUBLICZNE W ŚWIETLE KONSTYTUCJI RP

Krystyna Pawłowska

Politechnika Częstochowska
Wydział Zarządzania

Streszczenie: W artykule zaprezentowano sposób i cele strategiczne kierowania finansami publicznymi w Polsce w ujęciu postanowień konstytucyjnych. Jako materialna podstawa funkcjonowania państwa, finanse publiczne (źródła finansowania) odgrywają zasadniczą rolę, co przekłada się odpowiednio na znaczenie systemu finansów publicznych. Prawidłowo skonstruowany model finansów państwa i jego sprawne działanie umożliwia łagodzenie negatywnych skutków mechanizmów rynkowych. Jeśli priorytetem konstytucyjnym staje się zasada sprawiedliwości i pokoju społecznego, konieczna jest korekta redystrybucyjna, uwzględniająca kwestie socjalne. W prezentowanym artykule podnosi się, w ślad za Konstytucją, znaczenie takiej polityki pieniężnej, jako swoistego instrumentu: stabilizacji, alokacji i redystrybucji w warunkach uznawanego systemu wolnej konkurencji. Respektowanie naczelnych zasad konstytucyjnych, jako strategicznych celów rządzenia, pozwala na przezwycięzenie stałych napięć pomiędzy wolnością, będącą podstawą przedsiębiorczości, a równością – podstawą sprawiedliwości. W efekcie tworzonego kompromisu budowany jest pokój społeczny, jako fundament cywilizacyjny kraju.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, polityka pieniężna, zasady konstytucyjne

DOI: 10.17512/znpcz.2016.3.2.15

Wprowadzenie

Finanse publiczne są materialną podstawą funkcjonowania państwa, którego właściwą domeną w gospodarce wolnorynkowej – obok tradycyjnych zadań w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego – jest stworzenie i ochrona prawnego porządku gospodarczego. Tworząc podstawy prowadzonej przez państwo polityki fiskalnej, finanse publiczne umożliwiają realizację głównych celów oraz zadań społecznych i ekonomicznych, sprzyjających rozwojowi kraju. Wreszcie prawidłowo skonstruowany system finansów publicznych w swej wysokiej randze instytucjonalno-prawnej umożliwia łagodzenie negatywnych skutków funkcjonowania mechanizmu rynkowego. Można tu mówić o tzw. niewrażliwości rynku na sprawy socjalne i o potrzebie odpowiednich „korekt” redystrybucyjnych w zakresie systemu finansów publicznych. Sprawne funkcjonowanie tej instytucji umożliwia łączenie tak ważnych wartości życia publicznego, jak: sprawiedliwość społeczna, wolność, odpowiedzialność osobista i zarazem solidarność, na ideach, na których winien opierać się porządek naszego państwa. Ponadto respektowanie tych zasad pozwala przezwycięzać napięcia między wolnością, która jest podstawą systemu wolnej przedsiębiorczości, a równością, która jest podstawą sprawiedliwości. W tym aspekcie przyjmuje się jednak *implicite*, że równość

społeczna musi być odrzucona wówczas, gdy kłóci się z możliwościami pomnażania dobrobytu i zamożności społeczeństwa, co winno być również celem państwa chroniącego słuszny interes gospodarczy narodu. Dzięki czemu możliwe staje się pogodzenie kryteriów ekonomicznych z kryteriami sprawiedliwości społecznej, czyli utrwalania ładu społecznego i gospodarczego, co stoi u podstaw tzw. pokoju społecznego oraz stabilizacji – głównych filarów instytucji państwa. Niezbywalnym zaś zadaniem państwa w tym zakresie jest dbałość o sprawny mechanizm rynkowy, który jest zdolny do skutecznego rozpoznawania realnych potrzeb społecznych i odpowiedzi na te potrzeby, czyli odpowiedniego zaspakajania tychże¹.

Zarządzanie finansami publicznymi występuje w swej najwyższej rangą postaci: zwierzchnictwa i władztwa politycznego, odzwierciedlonych w najwyższym akcie prawnym: Konstytucji RP.

Finanse publiczne w Konstytucji RP z 1997 r.

W uchwalonej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. finanse publiczne zostały potraktowane w odrębnym rozdziale, co nie miało miejsca w żadnej z dotychczasowych konstytucji polskich. Świadczy to o wadze problemu oraz roli finansów publicznych w nowo kreowanym systemie ekonomicznym kraju. Z drugiej jednak strony należy podkreślić, że to uregulowanie ze strony ustrojodawcy nie należy do „klasycznych” materii konstytucyjnych. Takiej regulacji nie spotykamy nie tylko w wielu starszych, ale i w najnowszych konstytucjach (np. Federacji Rosyjskiej z 1993 r. i Ukrainy z 1996 r.).

Ogólne zasady konstytucyjne w zakresie finansów publicznych

Rozdział X Konstytucji RP z 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483) 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, legły u podstaw odpowiednich ustaleń konstytucyjnych (art. 216 ust. 5). W myśl tych wytycznych zakazuje się Radzie Ministrów powiększania długu publicznego powyżej 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (Skrzydło 1998, s. 230-231).

Istotne znaczenie dla interesów obywateli ma wprowadzenie konstytucyjnej zasady (art. 217), że podatki oraz inne daniny publiczne mogą być ustanowione tylko w drodze ustawy – aktu prawnego najwyższej rangi, gwarantującego możliwość kontroli społecznej.

¹ Ogólne uwagi na ten temat zawiera artykuł (Kosikowski 1997).

Skarb Państwa w Konstytucji RP

Artykuł 218 Konstytucji postanawia, iż organizację instytucji Skarb Państwa – w rozumieniu cywilnoprawnym – oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa określi ustawa.

Skarb Państwa jest ważnym uzupełnieniem systemu finansów publicznych, szczególnie budżetu państwa, który posiada charakter czasowy (tzw. sezonowość budżetu). Instytucja Skarbu Państwa dzięki temu, że jest kategorią prawną (występującą w *Kodeksie cywilnym*) i zarazem reprezentującą stosunki własnościowe państwa wobec otoczenia, przejmuje salda budżetu państwa. Nie można byłoby sfinalizować systemu ewidencji operacji funduszami publicznymi wobec braku rachunku o charakterze majątkowym. Budżet państwa bowiem sporządzony jest metodą wykorzystującą strumienie dochodów i wydatków w zamkniętym przedziale czasowym. Różnicę pomiędzy sumą strumieni dochodów a sumą strumieni wydatków przyjmującą postać nadwyżki lub deficytu przejmuje Skarb Państwa, który postrzegany jest jako synonim dóbr ogólnospołecznych lub ogólnonarodowych, zarządzanych przez odpowiednie organy władz publicznych. Należności i zobowiązania Skarbu Państwa reprezentują istotną treść ekonomiczno-społeczną, są też wyrazem i skutkiem prowadzonej przez państwo polityki fiskalnej, a szerzej – polityki gospodarczej. Skarb Państwa może uczestniczyć jako podmiot rynku kapitałowego, emitując obligacje i inne papiery wartościowe (Owsiak 1997, s. 91-94).

W procesie tworzenia finansów publicznych szczególne znaczenie przypada instytucji Skarbu Państwa. Jest ona od kilku lat przedmiotem intensywnych dyskusji i prac, co wyraża się w przygotowaniu kilku projektów ustaw. Jednak do tej pory nie udało się wprowadzić do naszego systemu finansów publicznych instytucji Skarbu Państwa. Istnieje pilna potrzeba uzupełnienia tej luki w polskim systemie prawnym.

Paradoksalnie nazwa instytucji Skarbu Państwa, która nie istnieje w postaci odrębnej ustawy, poza *Kodeksem cywilnym*, jest używana na oznaczenie działalności organów władz publicznych. Skarb Państwa identyfikowany jest z samą instytucją państwa, która gospodaruje majątkiem publicznym. W tym ujęciu Skarb Państwa traktowany jest jako podmiot prawa, zwłaszcza w stosunkach z innymi prywatnymi podmiotami. Należy zaznaczyć, że majątek państwa, reprezentowany przez Skarb Państwa powstawał w wyniku kumulacji. Kumulacja ta była w pewnej mierze rezultatem wykorzystywania przez państwo budżetu i jego instrumentarium (podatki), ale nie tylko. Przykładem innej drogi powiększania Skarbu Państwa była nacjonalizacja majątku. Istnienie tzw. własności ogólnospołecznej utrudnia przywrócenie Skarbu Państwa. Proces ten wiąże się bezpośrednio z reprivatyzacją gospodarki polskiej. Tłumaczy to nikły postęp na drodze legislacyjnej w tej dziedzinie. Ustawa o Skarbie Państwa musi rozstrzygnąć takie kwestie, jak: przedmiotowy zakres mienia Skarbu Państwa, uprawnienia władz publicznych działających w imieniu Skarbu Państwa, zakres ich odpowiedzialności oraz ustrój organów Skarbu Państwa jako osoby prawnej.

Niezależnie od trudności obiektywnych, wynikających z balastu stosunków własnościowych poprzedniego systemu, wprowadzenie instytucji Skarbu Państwa

odpowiednią ustawą jest bardzo pożądane. Usprawni to zarządzanie majątkiem publicznym (odpowiednio pomniejszonym w procesie prywatyzacji i reprivatyzacji) w systemie wolnorynkowym w naszym kraju, jak również poprawi skuteczność funkcjonowania systemu finansów publicznych (Owsiak 1997, s. 91-94).

Konstytucyjne zasady stanowienia i wykonywania budżetu państwa

Artykuł 219 ust. 1 Konstytucji RP ustanawia Sejm – jako jedynie władny do uchwalania budżetu państwa. Formą do tego odpowiednią może być tylko ustawa zwana budżetową. Procedura uchwalania budżetu zakłada wiele działań podejmowanych w Sejmie i w Senacie. Pracom tym towarzyszą ożywione debaty wokół propozycji rządowych. Dość rozbudowany tryb postępowania zapewnia kontrolę najwyższego organu przedstawicielskiego nad propozycjami rządowymi w zakresie budżetu oraz pozwala na wpływ Sejmu na kierunki polityki rządu.

W toku prac plenarnych w Izbie, jak również w komisjach sejmowych, zgłaszane są propozycje zmian czy poprawki do projektu ustawy budżetowej przygotowanego przez Radę Ministrów. Zasady i tryb przygotowania projektu budżetu również normuje odpowiednia ustawa, natomiast postępowanie w parlamencie i komisjach sejmowych – regulaminy Sejmu i Senatu. Prace w izbach i w komisjach toczą się przy udziale ministrów, bowiem konieczne są bieżące informacje o stanie państwa, finansów i w innych kwestiach (Kallas 1997, s. 83-84).

Artykuł 219 ust. 3 stanowi o czasookresie budżetu. Jest nim pełny rok budżetowy, chociaż Konstytucja dopuszcza w wyjątkowych przypadkach ujęcie dochodów i wydatków państwa w okresie krótszym niż rok. Wówczas uchwalana jest tzw. ustawa o prowizorium budżetowym z trybem postępowania takim samym, jaki jest przewidziany dla projektu ustawy budżetowej (Kallas 1997, s. 83-84).

Na mocy art. 220 Konstytucji wprowadza się dyscyplinę finansową, zgodnie z którą Sejm nie może ustalać większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej, zgłaszanej przez Radę Ministrów. Jest to podyktowane troską o prawidłowy rozwój gospodarki, który wymaga przestrzegania pewnych reguł ekonomicznych oraz zasad gospodarowania, co kłócić się może z populistycznymi roszczeniami zwiększania wydatków ponad racjonalne możliwości ekonomiczne i gospodarcze kraju. Tak zwany wskaźnik deficytu uwzględnia natomiast wymogi gospodarki i ustalenia wynikające z porozumień zawartych z międzynarodowymi organizacjami finansowymi.

Istotnym ograniczeniem konstytucyjnym – z którym liczyć się musi rząd w toku opracowywania projektu ustawy budżetowej, jak również parlament w toku prowadzonych dyskusji sejmowych – jest zakaz finansowania deficytu budżetowego poprzez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa, co istotnie hamuje proces decyzyjny oraz łatwość powiększania deficytu budżetowego.

Krytycy tego przepisu wskazują jednak na możliwość uzależnienia niektórych wielkości budżetowych od decyzji banków komercyjnych (m.in. wyższe stopy procentowe) oraz wpływu ich polityki finansowej na budżet państwa.

Racjonalny rozwój gospodarczy musi uwzględniać rygory ekonomiczne i finansowe, jak również zasady konstytucyjne. Oprócz tych wymogów cele antyin-

flacyjne stanęły u podstaw regulacji artykułu 220 Konstytucji (Skrzydło 1998, s. 234). Artykuł 221 Konstytucji, obok artykułu 118, ustala zakres podmiotów dysponujących prawem inicjatywy ustawodawczej w: ustawie budżetowej, ustawie o prowizorium budżetowym, zmianie ustawy budżetowej, ustawie o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawie o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo. Podmiotem tym jest wyłącznie Rada Ministrów.

W sprawach z zakresu finansów publicznych przepis art. 221 Konstytucji RP wprowadza wyłączność inicjatywy ustawodawczej (zgłaszania projektów ustaw do łaski marszałkowskiej dla Rady Ministrów). Oznacza to, że projekty innych podmiotów nie mogą stanowić przedmiotu prac Sejmu. Merytorycznym zaś tego uzasadnieniem, czyli przesłanką przepisu, była potrzeba zapewnienia doświadczonego i wyspecjalizowanego aparatu, którym dysponuje Rada Ministrów, dla racjonalnego i fachowego przygotowania projektu budżetu państwa (m.in. poprzez Rządowe Centrum Studiów Strategicznych oraz służby logistyczne Ministerstwa Finansów).

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) (Skrzydło 1998, s. 234-235; Kallas 1997, s. 154). Ranga ustawy budżetowej jest bardzo poważna. Uzasadnione jest zatem wprowadzenie ścisłych terminów związanych z tokiem przygotowywania i uchwalania budżetu państwa.

Konstytucja, mocą art. 222, nakłada na Radę Ministrów obowiązek przedkładania Sejmowi projektu ustawy budżetowej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego, czyli do 30 września danego roku kalendarzowego. Zgodnie z art. 223 wyznaczono Senatowi czas na zajęcie stanowiska wobec uchwalonej przez Sejm ustawy budżetowej – 20 dni.

Brak stanowiska Senatu po upływie tego terminu interpretuje się jako brak sprzeciwu i niezgłaszanie poprawek do tekstu uchwalonego przez Sejm. Z okresu 4 miesięcy, jakim dysponuje parlament na rozpatrzenie i uchwalenie ustawy budżetowej, tylko 20 dni pozostawiono do dyspozycji Senatu, resztę wykorzystuje Sejm. Czas przewidziany dla Prezydenta na podpisanie ustawy budżetowej, który to podpis warunkuje wejście w życie aktu prawnego, artykuł 224 wyznacza tylko 7 dni (Mała Konstytucja z 1992 r. przewidywała 30 dni). Na wykonanie podobnej czynności przez Prezydenta w odniesieniu do ustaw zwykłych Konstytucja przewiduje 21 dni (art. 122 ust. 2). Ponadto Prezydent nie ma prawa weta w stosunku do ustawy budżetowej. Może jedynie zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie jej zgodności z Konstytucją. Intencją ustrojodawcy było znaczne skrócenie terminów dla ustawy budżetowej, by ta mogła wejść w życie w terminie i bez znacznych opóźnień, co ma ogromne znaczenie dla życia społeczno-gospodarczego kraju. Czas prac parlamentarnych nie może przekraczać łącznie 4 miesięcy (art. 225).

Jeżeli w ciągu tego okresu ustawa budżetowa nie zostanie przedstawiona Prezydentowi RP do podpisu, Konstytucja przewiduje odpowiednie konsekwencje prawne. Na mocy jej artykułu 225 Prezydent może (lecz nie musi) w ciągu 14 dni

po upływie wspomnianego terminu zarządzić skrócenie kadencji Sejmu, po uprzednim zasięgnięciu opinii marszałków Sejmu i Senatu. Jest to bardzo skuteczny środek dyscyplinujący pracę nad projektem ustawy budżetowej w parlamencie. Jak wspomniano, jest to jednak możliwość fakultatywna podjęcia takiego kroku przez Prezydenta, a nie jego obowiązek o charakterze obligatoryjnym (konieczność podjęcia takiej decyzji).

Skrócenie kadencji Sejmu w świetle art. 225 powoduje konieczność zarządzenia przez Prezydenta przedterminowych wyborów do Sejmu i Senatu.

Konstytucja RP przewiduje w swych ustaleniach obowiązek kontroli faktycznego wykonania (realizacji) ustawy budżetowej po zakończeniu roku budżetowego – tzw. kontrola budżetu *ex post*. W konstytucyjnym terminie 5 miesięcy po zakończeniu roku budżetowego Rada Ministrów ma obowiązek przedłożenia Sejmowi sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa. Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli podejmuje uchwałę o udzieleniu absolutorium rządowi w terminie 90 dni od dnia złożenia przez rząd sprawozdania. Odmowa udzielenia absolutorium może rodzić poważne konsekwencje.

W polskich konstytucjach (od Konstytucji marcowej z 1921 r. aż do Małej Konstytucji z 1992 r.) taka okoliczność powodowała obowiązek podania się do dymisji Rady Ministrów odpowiedzialnej za bieżącą realizację budżetu.

Wprawdzie pod rządami Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. taki obowiązek nie wynika *expressis verbis* z treści norm konstytucyjnych, gdyż ustawa zasadnicza oddziela kwestię *votum* nieufności od instytucji absolutorium (Garlicki 1998, s. 244), to jednak zdaniem niektórych prawników konstytucjonalistów, taki obowiązek nadal istnieje, na mocy niepisanego zwyczaju konstytucyjnego, właściwego dla systemów parlamentarno-gabinetowych (Skrzydło (red.) 1998, s. 296, 353). Jeśli zatem Rada Ministrów, która odpowiada za realizację budżetu, nadal funkcjonuje, może zostać przez Sejm zmuszona do złożenia dymisji na ręce Prezydenta. Jak dotąd, pod rządami obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r., nie zanotowano jeszcze przypadku odmowy udzielenia absolutorium urzędującej Radzie Ministrów. Natomiast w okresie obowiązywania Małej Konstytucji z 1992 r. miały miejsce dwa przypadki odmowy udzielenia absolutorium już nieistniejącym gabinetom (Jana Olszewskiego i Hanny Suchockiej). Ponadto odmowa udzielenia absolutorium może być w szczególnych (kwalifikowanych) sytuacjach podstawą, o ile zaistnieją odpowiednie przesłanki, do pociągnięcia winnych członków rządu do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu (Skrzydło 1998, s. 241).

Usytuowanie Narodowego Banku Polskiego i Rady Polityki Pieniężnej w Konstytucji RP

Kolejnym *novum* uregulowań konstytucyjnych jest określenie statusu prawnego organów zarządzających Narodowego Banku Polskiego oraz jego kompetencji (zakresu autonomii). Konstytucja w art. 227 nadaje mu status banku centralnego, posiadającego wyłącznie prawo emisji pieniądza, a także ustalenia i realizowania polityki pieniężnej. Stąd też wynika odpowiedzialność NBP za wartość polskiego

pieniądza. Ma to istotne znaczenie w procesie dostosowywania się polskiej gospodarki do systemu wolnorynkowego oraz odpowiedniej w nim roli pieniądza.

Ustalając kadencję prezesa NBP na lat sześć, Konstytucja ustala wymóg apolityczności tego stanowiska, wynikający z godności piastowanego urzędu prezesa. Prezesa NBP powołuje Sejm na wniosek Prezydenta – zgodnie z literą prawa (art. 227 ust. 3 Konstytucji RP).

Nowością na gruncie przepisów konstytucyjnych jest ustanowiony organ w postaci Rady Polityki Pieniężnej, złożonej z Prezesa NBP jako przewodniczącego oraz nieokreślonej liczby osób wyróżniających się wiedzą fachową z zakresu finansów, powoływanych na lat sześć, w równej liczbie, przez Prezydenta, Sejm i Senat. Aktualnie każdy z wymienionych tu organów powołuje po trzech członków Rady, a zatem liczy ona dziewięć osób. Ten sposób kreowania Rady przez trzy różne podmioty reprezentujące najwyższą władzę ustawodawczą i wykonawczą w państwie – zdaniem W. Skrzydły – ma zapewnić, by nie stała się ona organem zbyt upolitycznionym (Skrzydło 1998, s. 241). Daje się zauważyć znaczące podobieństwo Rady Polityki Pieniężnej do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Tym niemniej L. Garlicki przy powoływaniu składu Rady dostrzega pewną „polityczność”, gdyż większość Sejmu i Senatu powołująca część składu Rady posiada, co jest rzeczą naturalną, określone opcje polityczne. Prezydent RP, powołując trzech członków Rady, czyni to w ramach tzw. prerogatywy, na zasadzie dyskrecjonalnej, bez konieczności uzyskania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (Garlicki 1998, s. 282).

Przed upływem sześcioletniego okresu kadencji nie ma prawnej możliwości odwołania członka Rady, z wyjątkiem szczególnych sytuacji (niemożność wykonywania obowiązków z powodu choroby, prawomocne skazanie przez sąd na karę dodatkową utraty praw publicznych). Radzie z urzędu przewodniczy Prezes NBP.

Obowiązek Rady Ministrów przedkładania Sejmowi projektu ustawy budżetowej na rok następny do 30 września danego roku kalendarzowego Konstytucja łączy z wymogiem postawionym Radzie Polityki Pieniężnej równoczesnego przedstawienia Sejmowi założeń polityki pieniężnej. W pracach nad budżetem Sejm dysponuje zatem łącznie tymi dwoma dokumentami (Skrzydło 1998, s. 236, 240-241). Ponadto w ciągu pięciu miesięcy od zakończenia roku budżetowego Rada jest obowiązana złożyć Sejmowi sprawozdanie z wykonania tych założeń.

Troskę o polityczną niezależność NBP widać w tym również, że pozycja prawna tego banku *sui generis* jest niezależna od rządu. Przesłanką tych ustaleń była dążność, by rząd nie mógł podporządkować sobie polityki monetarnej. Głównym zadaniem Rady Polityki Pieniężnej – jak już wspomniano – jest ustalanie corocznych założeń polityki pieniężnej i przedkładanie ich Sejmowi, jako najwyższemu przedstawicielowi narodu. Inne zadania Rady określa przepis art. 12 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. 1997 nr 140 poz. 938; Dz.U. 1998 nr 160 poz. 1063).

Podsumowanie

Państwo i jego funkcje zarządcze poddawane są, poprzez obowiązującą Konstytucję, najważniejszym celom strategicznym kraju, jak: bezpieczeństwo i rozwój społeczno-gospodarczy, które implikują się nawzajem. Tworząc źródła finansowe prowadzonej polityki, finanse publiczne umożliwiają realizację fundamentalnych zadań nałożonych na władzę publiczną. Zarządzanie finansami publicznymi występuje w swej najwyższej rangą postaci: zwierzchnictwa i władztwa, odzwierciedlonych w najwyższym akcie prawnym, tj. Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

Rozdział X Konstytucji zawiera generalne zasady dotyczące gospodarowania przez organy państwa finansami publicznymi. Zasady te wprowadzają nowe standardy w dysponowaniu i zarządzaniu środkami publicznymi, które zrywają z poprzednią polityką fiskalną oraz praktyką arbitralnych decyzji organów wykonawczych.

Tryb ustawy zasadniczej gwarantuje formalną jawność w podejmowaniu rozstrzygnięć oraz możliwość kontroli społecznej w zakresie finansów publicznych, co wzmacnia demokrację w naszym kraju.

Generalnie przyjęty model funkcjonowania finansów publicznych gwarantuje realizację przyjmowanych w danym okresie priorytetów społecznych oraz wybranych wartości aksjologicznych.

Literatura

1. Garlicki L. (1998), *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
2. Kallas M. (1997), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).
4. Kosikowski C. (1997), *Gospodarka i finanse publiczne w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo”, z. 11-12.
5. Owsiak S. (1997), *System finansów publicznych w procesie transformacji gospodarki polskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
6. Pawłowska K. (2001), *Pozycja prawnoustrojowa Narodowego Banku Polskiego w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] Nowakowski A. (red.), *Konstytucja RP. Wybrane zagadnienia*, Grafikon, Wadowice.
7. Skrzydło W. (1998), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Kraków.
8. Skrzydło W. (red.) (1998), *Polskie prawo konstytucyjne. Stan prawny na dzień 1 września 1998*, Morpol, Lublin.
9. Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. *Prawo dewizowe* (Dz.U. 1998 nr 160 poz. 1063).
10. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. 1997 nr 140 poz. 938).

PUBLIC FINANCES IN THE EYES OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND

Abstract: The article includes the way and strategic objectives of the public finances management in Poland in terms of constitutional provisions. As a material grounds of the country functioning, public finances (funding sources) play a major role, which translates respectively to the importance of financial management system. Correctly constructed model of state finances and its smooth functioning enables to mitigate the negative effects of market mechanisms. If the principle of social justice and peace becomes the constitutional priority, then adjustment of redistribution taking social issues into consideration will be necessary. In the following article the relevance of such monetary policy is increased as a specific instrument of stabilisation, allocation and redistribution under the recognised system of free competition. Respecting fundamental constitutional principles as strategic objectives of management allows you to overcome tensions between freedom, which is the basis of enterprise, and equality – the basis of justice. Social peace being a foundation of the civilisational development of the country is built as a result of the created compromise under the right method of financial management.

Keywords: constitutional principles, monetary policy, public finances