

Cezary Kosikowski

USTRÓJ GOSPODARCZY I FINANSOWY PAŃSTWA W NOWEJ KONSTYTUCJI POLSKIEJ

1. Geneza i ewolucja instytucji konstytucji pisanej¹ świadczy o tym, że jej treścią jest regulacja podstaw ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa. Powszechnie przyjmuje się, że konstytucja nie tworzy, lecz reguluje ustrój danego państwa². Jednakże pobieżna nawet analiza faktów historycznych wskazuje na to, że do uchwalenia nowej konstytucji lub do zasadniczej zmiany istniejącej konstytucji dochodzi zawsze wtedy, gdy powstaje wola zwycięskich sił politycznych do wprowadzenia nowej organizacji i metod działania władzy państwowej, połączonych z nowym układem podstawowych praw, wolności i obowiązków obywateli. W takich wypadkach główną przyczyną uchwalenia nowej konstytucji jest przede wszystkim chęć urzeczywistnienia pewnej wizji politycznej i społecznej organizacji państwa.

Przyczyny zmiany konstytucji w Polsce istniały już przed rokiem 1989³. Wydarzenia polityczne i ich konsekwencje, jakie miały miejsce po czerwcu 1989 r., spowodowały poszerzenie się katalogu przyczyn uzasadniających potrzebę uchwalenia nowej konstytucji polskiej oraz częściową dezaktualizację przyczyn wysuwanych przed 1989 r.⁴ Niezależnie od występowania różnych opcji politycznych nie ulega wątpliwości, że nowa konstytucja jest potrzebna: dla jednych, aby ostatecznie zamknąć dotychczasowy rozdział ustroju Polski powojennej; dla drugich – aby stworzyć podstawy prawne dla funkcjonowania Polski według nowych założeń politycznych, społecznych i gospodarczych.

¹ Por. F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa-Poznań 1980, s. 17 i n.

² Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Wstęp do nauki prawa konstytucyjnego*, Warszawa 1974, s. 69.

³ Por. S. Zawadzki, *Problemy teoretyczne prac nad zmianą konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 10.

⁴ Straciły też częściowo na aktualności propozycje zgłaszane pod adresem konstytucyjnej regulacji ustroju gospodarczego (np. L. Bara, *Konstytucyjne zasady gospodarki narodowej (Rozważania wstępne)*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 10) i ustroju finansowego (np. N. Gajl, *Konstytucyjne ujęcie problematyki finansów*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 11).

Na tym tle pojawiają się oczywiście pytania zasadnicze: czy nowe założenia, a także ich konsekwencje zostały wyraźnie sprecyzowane i przez kogo, czy są zrozumiałe i akceptowane przez społeczeństwo, czy też wyrazem tej akceptacji będzie jedynie i dopiero uchwalenie nowej konstytucji przez nowo wybrany parlament, i w jakich wyborach?

Odpowiedzi na powyższe pytania można osiągnąć w różny sposób, w tym m. in. za pomocą badania opinii publicznej, poprzez konsultacje społeczne i referendum, a także poprzez projekcje koncepcji przyszłej konstytucji. W każdym wypadku ważna misja przypada nauce, która może odegrać w tym względzie służebną rolę w projektowaniu, krytyce i propagandzie wysuwanych idei.

Przed twórcami każdej konstytucji staje dylemat konstytucyjnej regulacji ustroju gospodarczego i finansowego państwa. Pod pojęciem ustroju społeczno-gospodarczego rozumie się na ogół całokształt stosunków własnościowych w danym państwie, a więc stosunków produkcji uregulowanych i utrwalonych przez prawo, które określa sposób władania środkami produkcji i formy przyswajania dóbr wytwarzanych przez ludzi⁵.

Można co prawda zasadnie twierdzić, że ustrój gospodarczy i finansowy państwa jest elementem każdego ustroju państwa, i wobec tego jego regulacja powinna stać się w sposób naturalny treścią każdej konstytucji państwowej. Trzeba jednak mieć na uwadze fakt istnienia różnych teorii państwa.

Wobec tego trzeba ustalić: a) czy i dlaczego regulować zagadnienia ustroju gospodarczego i finansowego państwa w konstytucji?; b) jeżeli regulować, to co i w jakim zakresie (przedmiot, zasady prawne, normy programowe)?; c) jak regulować (charakter norm konstytucyjnych i systematyka wewnętrzna konstytucji)? Odpowiedzi na te pytania są treścią niejszego artykułu.

Przy udzielaniu odpowiedzi na postawione pytania mamy na względzie: społeczne funkcje konstytucji i jej znaczenie jako ustawy zasadniczej oraz dokumentu politycznego. Nie sposób oczywiście pominąć również dotychczasowego dorobku konstytucjonalizmu światowego, a zwłaszcza konstytucji tych państw, które mogą stanowić dla Polski pewien wzorzec do wykorzystania (a co najmniej porównania i oceny). Nie odrywamy się również od rezultatów dotychczasowych dyskusji i prac nad nową konstytucją polską, chociaż generalnie oceniamy je jako skromne.

2. Analiza tekstów wybranych konstytucji państw kapitalistycznych i socjalistycznych upoważnia do stwierdzenia, że konstytucje państw kapitalistycznych na ogół nie regulują w sposób szeroki i wyodrębniony (w ramach

⁵ T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa-Poznań 1977, s. 9 i n.

wewnętrznej systematyki konstytucji) zagadnień ustroju gospodarczego państwa, poświęcają natomiast zwykle sporo miejsca i odrębnej nawet uwagi zagadnieniom finansowym⁶. Całkowicie odmienna sytuacja miała miejsce w odniesieniu do konstytucji byłych państw socjalistycznych (z wyjątkiem Czechosłowacji i Bułgarii, gdzie zagadnieniom finansowym poświęcono więcej przepisów niż w konstytucjach pozostałych państw socjalistycznych)⁷. Przyczyny tego stanu rzeczy zdają się tkwić przede wszystkim w różnym pojmowaniu państwa i jego roli wobec gospodarki i finansów publicznych.

Niemarksistowskie teorie państwa (liczne i różnorodne w czasie) akcentują zupełnie inne kryteria podziału (wyróżnienia) państw⁸. Wychodzą bowiem z założenia, że 1) państwo jest organizacją opartą na umowie społecznej między ludem a panującym (teoria umowy społecznej), a konstytucja ma określać warunki, na jakich władza panującego ma być sprawowana; 2) państwo jest organizacją opartą na podziale władz (teoria podziału władz) i dlatego konstytucja powinna ten podział odzwierciedlać, obok praw i obowiązków obywateli; 3) państwo jest organizacją, która ma zapewnić społeczeństwu wolność polityczną i gospodarczą oraz równość prawną wszystkich obywateli (teorie liberalizmu i egalitaryzmu oraz późniejsze teorie technokratyczne i państwa dobrobytu), a w konstytucji należy wyrazić te prawa i wolności.

W konsekwencji takich ujęć pierwszoplanową treścią konstytucji państw kapitalistycznych jest organizacja władzy w państwie oraz zakres praw, wolności i obowiązków obywateli. W tych ramach mieszczą się także postanowienia dotyczące ustroju gospodarczego i finansowego państwa, chociaż rzadko są one eksponowane jako postanowienie samoistne wobec pozostałych przepisów konstytucyjnych (wyjątek stanowi np. konstytucja Hiszpanii z 1978 r.).

Normy konstytucyjne dotyczące gospodarki i finansów są traktowane jako narzędzia wyrażające i jednocześnie gwarantujące realizację określonej koncepcji władzy politycznej oraz koncepcji praw, wolności i obowiązków obywatelskich. Normy te pozwalają ustalić rodzaj stosunków własnościowych danego państwa, a także stosunek państwa do gospodarki i finansów, zwłaszcza poprzez pryzmat praw i obowiązków obywateli oraz kryteria podziału kompetencji pomiędzy poszczególnymi organami władzy politycznej.

⁶ Patrz szerzej N. Gajl, *Budżet a Skarb Państwa*, Warszawa 1974, oraz C. Kosikowski, *Zagadnienia finansów w konstytucjach państw kapitalistycznych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1975, t. XIV.

⁷ Patrz szerzej: C. Kosikowski, *Zagadnienia finansów w Konstytucji PRL na tle konstytucji europejskich państw socjalistycznych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1973, t. XI.

⁸ Por. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 483 i in.

Na tej podstawie nie da się natomiast ustalić w sposób precyzyjny systemu gospodarczego państwa, zakresu i form interwencjonizmu państwowego itd. Przekonanie o wadze wolności gospodarczej i o potrzebie ograniczonej roli państwa w gospodarce jest tak silne, iż nie uruchamia innych tendencji do odzwierciedlania tych zagadnień w konstytucji. Doktryna nie stawia jednak zarzutu delegalizacji konstytucyjnej zagadnień gospodarczych⁹ i finansowych. Co więcej, często konstytucje uznają wprost te zagadnienia za materię ustawową i pozostawiają ich rozstrzygnięcia ustawodawcy zwykłemu. Zapewnia to zresztą i jednocześnie tłumaczy tak wielką stabilność i długowieczność postanowień konstytucyjnych państw kapitalistycznych.

Marksistowska teoria państwa posługuje się natomiast pojęciami typu i formy państwa, silnie akcentując kryteria w postaci klasy panującej i dominującego sposobu produkcji¹⁰. Dlatego też ustroj społeczno-gospodarczy staje się podstawą wyróżniania typów państwa. Tłumaczy to również, dlaczego konstytucje państw socjalistycznych w tak szerokim zakresie i na czołowym miejscu normowały zagadnienia ustroju społeczno-gospodarczego państwa. Ten ustroj był bowiem źródłem praw i obowiązków obywateli oraz podstawą dla organizacji państwa i społeczeństwa. Natomiast finanse traktowane były jako element ustroju społeczno-gospodarczego. Wobec przyjęcia zasady jednolitości władzy państwowej i jedności własności państwowej, nie przywiązywano większej wagi do potrzeby konstytucyjnej regulacji podziału kompetencji w zakresie gospodarki i finansów.

Konstytucje państw socjalistycznych określały ustroj gospodarczy i finansowy państwa, który zawsze dotyczył modelu gospodarki sterowanej dyrektywnie przez państwo. Jeżeli zachodziła potrzeba zaakcentowania w konstytucji zmiany jednej formy tego samego modelu na drugą (np. scentralizowanego na zdecentralizowany), to celowi temu służyły jedynie drobne retusze czynione w tekście konstytucji. Jeżeli zaś zmiany miały być głębsze (np. częściowe wprowadzenie elementów gospodarki rynkowej), to dochodziło do poważniejszej zmiany konstytucji (np. w Polsce w 1989 r.) lub nawet do uchwalenia nowej konstytucji (np. w Jugosławii w 1974 r.).

3. Na pytanie: czy i dlaczego regulować zagadnienia ustroju gospodarczego i finansowego w przyszłej konstytucji polskiej – udzielam odpowiedzi twierdzącej. Powodów jest kilka. Po pierwsze – jako argument wskazać można tendencję, która ujawnia się w najnowszych konstytucjach państw, które znalazły się w sytuacji znacznie mniej jaskrawej potrzeby zmiany

⁹ Patrz szerzej: K. Strzyczkowski, *Podstawowe problemy prawne planowania*, Warszawa 1990, s. 54 i n.

¹⁰ Por. Lang, Wróblewski, Zawadzki, *Teoria państwa...*, s. 86 i n.

konstytucji niż Polska, gdy idzie o określenie przyszłego kształtu swego ustroju gospodarczego i finansowego (np. Japonia w 1946 r., Włochy w 1947 r., RFN w 1949 r.). Kontrargumentem nie mogą być teksty konstytucji uchwalonych później (np. we Francji w 1958 r.), ponieważ w świetle istniejącej w tych państwach praktyki brak takich regulacji jest oceniany przez samych zainteresowanych raczej krytycznie¹¹.

Po drugie – polska wizja przyszłego ustroju gospodarczego i finansowego państwa, mimo iż (a może tym bardziej) nie jest w pełni klarowna, wymaga konstytucyjnego określenia, skoro w drodze do budowy systemu gospodarki rynkowej chcemy zachować cnotę państwa prawnego. Po dość beztróskim i pełnym politycznego zaciętrzewienia wyrugowaniu z tekstu Konstytucji Rz.P. rozdziału o ustroju społeczno-gospodarczym, w akcie tym powstała dotkliwa luka: nikt nie jest w stanie, nawet w przybliżeniu, określić na podstawie naszej konstytucji, jakim jesteśmy państwem pod względem gospodarczym. Role norm konstytucyjnych przyjęły z konieczności niektóre ustawy (np. ustawa z 23.12.1988 r. – o działalności gospodarczej; ustawa z 20.11.1990 r. – o uchyleniu ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym; ustawa z 5.01.1991 r. – prawo budżetowe, oraz ustawy: prawo dewizowe, prawo bankowe, prawo ubezpieczeniowe, prawo celne). Nie trzeba szerzej dowodzić, że nie jest to sytuacja dobra dla tworzenia nowego systemu prawnego w gospodarce i finansach. Nowe przepisy prawne występują obok starych, powodując liczne sprzeczności i luki. Konstytucja nie odgrywa swej roli jako ustawa zasadnicza.

Po trzecie – brak konstytucyjnych norm prawnych regulujących podstawy i zasady gospodarki oraz finansów uniemożliwia badanie zgodności ustaw z konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny oraz ocenę praworządności działań organów państwowych i samorządowych przez sądy i Trybunał Stanu. Zakłóca to poważnie funkcjonowanie instytucji, które mają być gwarantem podstawowych idei politycznych nowego ustroju Polski oraz pozbawia realnej ochrony prawnej obywateli.

Po czwarte – brak konstytucyjnych norm prawnych regulujących podstawy i zasady gospodarki oraz finansów uniemożliwia w gruncie rzeczy precyzyjne określenie podziału władzy i kompetencji, nie dając przez to szans na przeprowadzenie gruntownej reformy ustrojowej w tym zakresie.

4. Odpowiedź na pytanie: co i w jakim zakresie regulować w konstytucji w obszarze zagadnień gospodarczych i finansowych, musi być poprzedzona przypomnieniem, że konstytucja może być jedynie zbiorem norm określających

¹¹ Patrz szerzej C. Kosikowski, *Problemy prawne planowania i zarządzania gospodarką narodową i finansami publicznymi we Francji powojennej*, „Acta Universitatis Lodziensis” 1981, Folia iuridica 2, s. 12–15 i in.

podstawy i naczelne zasady ustroju gospodarczego i finansowego państwa, nie zaś kodyfikacją norm z tych dziedzin.

Na pojęcie ustroju gospodarczego państwa pod względem prawnym składają się zatem: stosunki własności, zasady rozwoju gospodarczego państwa (programowanie i planowanie makroekonomiczne), zasady działalności gospodarczej i jej ochrona, oraz zakres i formy interwencjonizmu państwowego. Kwestie te wyznaczają zakres potencjalnej regulacji konstytucyjnej.

Natomiast gdy idzie o ustrój finansowy państwa, to w konstytucji powinny znaleźć swe odzwierciedlenie te instytucje i zasady finansowe, które mając na uwadze ustrój gospodarczy państwa, określają podstawowe kompetencje i odpowiedzialność organów władzy państwowej i samorządowej w publicznej działalności finansowej, oraz gwarantują prawa i obowiązki, a także wpływ obywateli na publiczną działalność finansową. Jednocześnie instytucje te wymagają formy ustawy dla ich ustanowienia oraz ochrony prawnej ich przestrzegania. Z przedmiotowego punktu widzenia są to: zasady publicznej działalności finansowej (legalność, planowość, jawność, kontrola); system pieniężno-kredytowy (jednostki pieniężne, zaciąganie i udzielanie kredytów zagranicznych oraz pożyczek wewnętrznych, pozycja centralnego banku państwa); system budżetowy (stanowienie podatków i opłat, dokonywanie wydatków publicznych, podział dochodów i wydatków pomiędzy budżetami, kompetencje budżetowe, procedura budżetowa).

Szczegółowe propozycje dla przyszłej konstytucji polskiej są następujące (numeracja artykułów ma jedynie charakter porządkowy):

Art. 1

1. Państwo gwarantuje równą ochronę własności i prawa dziedziczenia, niezależnie od rodzajów własności.
2. Zasady nacjonalizacji i denacjonalizacji określa ustawa, przy czym nacjonalizacja może być dokonana tylko na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.
3. W celu zabezpieczenia interesów państwa i społeczeństwa ustawa może ustanowić ograniczenia w zakresie nabywania nieruchomości ziemskich przez cudzoziemców.
4. Sposób zarządzania nieruchomościami państwowymi oraz przedsiębiorstwami państwowymi i komunalnymi określa ustawa.

Art. 2

1. Ustrój gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na swobodnej pracy i działalności gospodarczej, której podejmowanie i prowadzenie jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa.
2. Państwo gwarantuje swobodę wyboru formy organizacyjno-prawnej działalności gospodarczej w granicach prawa.
3. Podmiotom gospodarczym przysługuje, na zasadzie dobrowolności i w ramach określonych przez ustawę, prawo zrzeszania się w organizacje podmiotów gospodarczych.

4. Podmiot gospodarczy może zatrudniać pracowników w nie ograniczonej liczbie i bez pośrednictwa organów zatrudnienia.
5. Podmioty gospodarcze, niezależnie od typu własności, na jednolitych zasadach podlegają kontroli państwowej i obciążeniom publicznoprawnym oraz korzystają z kredytów bankowych i zaopatrzenia w środki produkcji.
6. Państwo gwarantuje rozwój uczciwej konkurencji na rynku i przeciwstawia się praktykom monopolistycznym. Ustawa określa zasady polityki antymonopolowej państwa.

Art. 3

1. Państwo stwarza warunki dla utrwalania mechanizmów gospodarki rynkowej.
2. Dla ochrony stosunków rynkowych Państwo oddziałuje za pomocą zgodnych z prawem środków należących do własności jego organów na funkcjonowanie gospodarki, gdy jest to niezbędne dla osiągania wartości poddanych ochronie Konstytucji.
3. Działania, o których mowa w ust. 2, dotyczą w szczególności:
 - a) tworzenia wieloletnich i rocznych programów rozwoju społeczno-gospodarczego zapewniających urzeczywistnienie interesów publicznych i jednostkowych;
 - b) dokonywania zmian strukturalnych w gospodarce o charakterze strategicznym;
 - c) godzenia efektywności ekonomicznej z zasadami sprawiedliwości społecznej;
 - d) łączenia polityki gospodarczej z wymogami zachowania walorów środowiska naturalnego i równowagi ekologicznej;
 - e) poddawania regulacji ustawowej działalności gospodarczej w tych dziedzinach, w których brak takiej regulacji prowadzi do trwałego naruszania zasad rynkowych lub istotnych interesów społecznych.

Art. 4

Sejm uchwała:

- 1) wieloletnie i roczne założenia polityki społeczno-gospodarczej państwa i założenia polityki pieniężnej oraz inne programy gospodarcze dotyczące państwa,
- 2)

Art. 5

1. Publiczna działalność finansowa jest prowadzona przez organy państwowe i organy samorządu terytorialnego na podstawie wieloletnich i rocznych założeń polityki społeczno-gospodarczej państwa i założeń polityki pieniężnej oraz innych programów gospodarczych państwa, a także budżetu państwa i budżetów gmin.
2. Publiczna działalność finansowa służy umacnianiu państwowości polskiej, rozwojowi gospodarki polskiej i zasobności obywateli.
3. Publiczna działalność finansowa jest prowadzona na podstawie ustawy.
4. Publiczna działalność finansowa jest jawna i podlega kontroli. System kontroli finansowej – w tym rodzaje, kryteria, formy i tryb kontroli oraz organy kontroli – określa ustawa.

Art. 6

1. Prawnymi środkami płatniczymi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są banknoty emitowane przez Narodowy Bank Polski.

2. Jednostką pieniężną w Rzeczypospolitej Polskiej jest złoty.
3. O zmianie systemu pieniężnego Rzeczypospolitej Polskiej decyduje Sejm w drodze ustawy.
4. Obrót dewizowy w kraju i za granicą jest dozwolony dla obywateli polskich i dla cudzoziemców. Ograniczenia w obrocie dewizowym mogą być regulowane tylko w drodze ustawy.

Art. 7

1. Podstawowymi planami finansowymi są: budżet państwa i budżety gmin. Ustawa określa podział zadań, dochodów i wydatków pomiędzy budżetem państwa i budżetami gmin. Budżet państwa udziela pomocy finansowej gminom na podstawie zobiektywizowanych kryteriów, nie ograniczając samodzielności samorządu terytorialnego.
2. Z budżetem państwa są połączone wszystkie inne centralne plany finansowe. W wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych ważnymi względami politycznymi, społecznymi i gospodarczymi, publiczna działalność finansowa może być prowadzona również na podstawie pozabudżetowych funduszy celowych, tworzonych w drodze ustawy lub uchwały rady gmin. Pozabudżetowe fundusze celowe nie mogą być dotowane z budżetu państwa lub z budżetów gmin.
3. Wydatki publiczne są dopuszczalne tylko wówczas, gdy właściwe plany finansowe przewidują na ten cel odpowiednie środki finansowe.

Art. 8

1. Zachowując zasadę szczegółowości, Sejm uchwała corocznie budżet państwa w drodze ustawy budżetowej oraz podejmuje uchwały w sprawie innych centralnych planów finansowych. Sejm uchwała również zmiany ustawy budżetowej. Jeżeli budżet państwa nie zostanie uchwalony przed rozpoczęciem roku budżetowego, którego ma dotyczyć, wówczas Sejm uchwała – na podstawie propozycji Rady Ministrów – ustawę o provizorium budżetowym.
2. Sejm kontroluje realizację i wykonanie budżetu państwa oraz innych centralnych planów finansowych, i na tej podstawie ocenia działalność finansową Rady Ministrów i poszczególnych ministrów.
3. Na wniosek Rady Ministrów Sejm decyduje o zaciąganiu i udzielaniu zagranicznych kredytów i pożyczek państwowych.
4. Sejm decyduje o państwowych pożyczkach wewnętrznych.
5. Sejm powołuje i odwołuje Prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz sprawuje nadzór nad funkcjonowaniem Narodowego Banku Polskiego.

Art. 9

(aktualny w wypadku powołania drugiej Izby w parlamencie)

Uchwalone przez Sejm założenia polityki społeczno-gospodarczej i założenia polityki pieniężnej oraz inne programy gospodarcze, a także budżet państwa i inne centralne plany finansowe przekazuje się Senatowi (lub izbie o innej nazwie), który w ciągu 7 dni może zgłosić Sejmowi propozycje dokonania zmian w uchwalonych planach. Nieprzyjęcie przez Sejm propozycji Senatu uchwalane jest większością dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów.

Art. 10

1. Podatki i inne obciążenia finansowe o charakterze publicznoprawnym mogą być stanowione tylko w drodze ustawy. Stanowienie podatków i innych obciążeń finansowych o charakterze publicznoprawnym powinno uwzględniać interesy publiczne oraz położenie gospodarcze i finansowe podmiotów podlegających obciążeniu, a także motywacje do podejmowania pracy lub prowadzenia działalności gospodarczej podlegającej opodatkowaniu.

2. Rady gmin mogą stanowić podatki i opłaty lokalne tylko w granicach określonych ustawą.

Art. 11

1. Rada Ministrów przedkłada Sejmowi do uchwalenia projekty wieloletnich założeń polityki społeczno-gospodarczej państwa i założeń polityki pieniężnej oraz innych programów gospodarczych, a także projekt budżetu państwa i projekty innych centralnych planów finansowych. Projekty budżetu państwa i innych centralnych planów finansowych powinny być złożone Sejmowi najpóźniej na miesiąc przed rozpoczęciem roku budżetowego.
2. Rada Ministrów realizuje politykę finansową państwa na podstawie założeń, programów i planów, o których mowa w ust. 1.
3. Rada Ministrów składa corocznie Sejmowi sprawozdania z realizacji budżetu państwa i innych centralnych planów finansowych.

Art. 12

Samorząd terytorialny prowadzi działalność gospodarczą i finansową w zakresie określonym przez ustawę, w sposób samodzielny i na podstawie własnych programów i planów oraz budżetu gminy.

Art. 13

1. Najwyższa Izba Kontroli jest powołana do kontroli legalności i celowości działalności naczelnych i centralnych organów administracji państwowej oraz terenowych organów administracji rządowej.
2. Na zlecenie Sejmu lub na wniosek Prezesa Rady Ministrów uzgodniony z Prezydium Sejmu, Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować każdy rodzaj działalności, niezależnie od tego, przez kogo jest ona prowadzona.
3. Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi.
4. Najwyższa Izba Kontroli przedstawia corocznie Sejmowi oceny realizacji przez Radę Ministrów i poszczególnych ministrów (kierowników urzędów centralnych) oraz Prezesa Narodowego Banku Polskiego planów i programów, o których mowa w art. 11 ust. 1, oraz na tej podstawie składa wnioski w przedmiocie absolutorium dla tych organów.

5. Pytanie dotyczące sposobu konstytucyjnej regulacji ustroju gospodarczego i finansowego państwa sprowadza się do rozstrzygnięcia dylematu: skoncentrowania proponowanych przepisów w jednym miejscu (rozdziale, części itp.) lub pomieszczenia ich w różnych miejscach konstytucji. Zakładam, że w sytuacji polskiej nie należy natomiast zastanawiać się nad tym, czy przepisy konstytucji mają charakter „bilansujący” czy też „programujący”. Jesteśmy w fazie budowy nowego ustroju i to przesądza sprawę.

Myśl o odrębnym rozdziale (lub mniejszej części) konstytucji poświęconym zagadnieniom ustroju gospodarczego i finansowego państwa jest równie nierealna praktycznie, co atrakcyjna teoretycznie. Zakres proponowanych rozwiązań jest bowiem zbyt różnorodny, aby bez reszty dał się zestawić w jednym miejscu. Dlatego też praktyczniej jest odnieść je do kilku części konstytucji.

W rozdziale dotyczącym ustroju państwa powinno znaleźć się miejsce dla wyróżnienia stosunku (praw i powinności) państwa wobec gospodarki i finansów. W rozdziale dotyczącym organów państwowych i samorządowych jest miejsce dla uregulowania podziału kompetencji w dziedzinie gospodarki i finansów. Natomiast w rozdziale dotyczącym praw, wolności i obowiązków obywateli powinny być wyrażone pozostałe kwestie ustroju gospodarczego i finansowego państwa.

Katedra Prawa Gospodarczego Publicznego
Uniwersytet Łódzki

Cezary Kosikowski

ECONOMIC AND FINANCIAL STRUCTURE OF THE STATE IN THE NEW POLISH CONSTITUTION (PROPOSALS)

Summary

The paper includes the answers to three questions formulated by the author: 1) whether and why the problems of economic and financial structure of the state should be regulated by the constitution; 2) if they should, what and to what extent would be regulated (the subject, legal principles, programme norms); 3) how to regulate (the character of constitutional norms, the inner structure of the constitution).

In his answer to the first question the author admits that it should be positive because such are the trends in the constitutions of all countries which have changed their economic and political structure. It is also a requirement of the Polish vision of the future economic and financial structure of the state. The lack of constitutional legal norms regulating the foundations and principles of economy and finance renders impossible any scrutiny of conformity of legislation with the constitution and assesment of legality of acts of national and local governments, as well as a precise determination of power and competence division.

Answering the second question the author admits that the constitutional regulation should cover the economic structure of the state, the is the ownership relations, the principles of economic development (macroeconomic programming and planning), the principles of economic activity and its legal protection, as well as the forms of state interventionism.

However, as far as the financial structure of the state is concerned, the constitution should include those institutions and financial principles which regarding the economic structure of the state determine the basic competence and responsibility of the organs of central and local governments for public finance and guarantee the rights and duties, as well as influence of citizens on public finance. The author presents definite proposals in a normative form.

Answering the third question the author states that the range of suggested regulations referring to the economic and financial structure of the state is too diversified to be entirely included in a single separate chapter in the constitution. Therefore it is more practical to refer it to several chapters.

Tłumaczył Ludwik Lamentowski