

**FINANSE PUBLICZNE****1. Zakres regulacji problematyki finansów publicznych**

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 dochodów 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). Niemniej największą uwagę poświęcano wówczas sprawom podatkowym. Obecnie, obok podatków, reguluje się na poziomie konstytucyjnym zwłaszcza sprawy budżetu państwa i pozycję centralnego banku państwa (np. konstytucja Finlandii z 1999 r.).

Przepisy regulujące materię finansów publicznych zawierały również polskie konstytucje: marcowa z 1921 r. (art. 25, rozbudowany nowelą sierpniową 1926 r.), kwietniowa z 1935 r. (rozdział VII i niektóre inne przepisy), Mała konstytucja z 1947 r. (art. 7 ust. 2 i 3, art. 8, art. 16 lit. e, art. 22 i art. 23), Konstytucja PRL z 1952 r. (art. 24 i art. 35 – po rewizji z 1976 r.) oraz Mała konstytucja z 1992 r. (art. 20–22).

W obecnej konstytucji problematyce finansów publicznych ustrojodawca poświęcił rozdział X noszący tytuł *Finanse publiczne*. W jego ramach uregulowano zasadę wyłączności ustawy w zakresie finansów publicznych, kwestie merytoryczne z zakresu finansów publicznych, tryb uchwalania ustawy budżetowej i kontrolę jej wykonania oraz pozycję i organizację Narodowego Banku Polskiego.

Podstawowe zadania z zakresu finansów publicznych spoczywają w rękach rządu. W świetle przepisów konstytucji Rada Ministrów chroni interesy Skarbu Państwa (art. 146 ust. 4 pkt 4), uchwała projekt budżetu państwa (art. 146 ust. 4 pkt 5), kieruje wykonaniem budżetu państwa oraz uchwała zamknięcie rachunków pań-

stwowych i sprawozdanie z wykonania budżetu (art. 146 ust. 4 pkt 6), posiada wyłączność inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o przewidywanym budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo (art. 221).

## 2. Zasada wyłączności ustawy w zakresie finansów publicznych

Jak wiadomo, Konstytucja RP przyjmuje generalną zasadę regulacji materii prawa powszechnie obowiązującego na poziomie ustawowym. Niemniej ustrojodawca, w związku z nie najlepszą praktyką poprzednich lat, zdecydował się na podkreślenie zasady wyłączności ustawy w zakresie finansów publicznych. W świetle art. 216–218 w ustawie muszą być określone: sposób gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na cele publiczne (art. 216 ust. 1); nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne (art. 216 ust. 2); ustanowienie monopolu (art. 216 ust. 3); zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo (art. 216 ust. 4); sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego (art. 216 ust. 5 zd. drugie); zasady prawa podatkowego: nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków (art. 217); jak również organizacja Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa (art. 218).

Z kolei w art. 219 zostały określone zasady prawa budżetowego. Budżet państwa jest uchwalany przez Sejm na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej (art. 219 ust. 1). Zgodnie z art. 109 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.), ustawa budżetowa jest podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym. Ustawa budżetowa składa się z budżetu państwa, załączników, postanowień, których obowiązek umieszczenia w ustawie budżetowej wynika z ustawy o finansach publicznych lub innych ustaw. Ustawa budżetowa jest uchwalana na okres roku budżetowego, który jest równoznaczny z rokiem kalendarzowym. Konstytucja z 1997 r. nie powtórzyła sformułowania art. 20 zd. pierwsze Małej konstytucji z 1992 r. („Dochoły i wydatki Państwa na rok kalendarzowy określa ustawa budżetowa”). W oparciu o ten przepis Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z konstytucją tzw. obładowywanie ustawy budżetowej, czyli dodawanie obok zasadniczej treści (określenie dochodów i wydatków państwa) norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym dotyczących zwłaszcza kwestii podatkowych oraz waloryzacji rent i emerytur

(zob. orzeczenie TK z 22 czerwca 1993 r., K 1/93 oraz orzeczenie TK z 24 października 1995 r., K 14/95). Powyższe stanowisko Trybunału – kwestionujące możliwość „obładowywania” ustawy budżetowej – zachowuje aktualność po dzień dzisiejszy.

Ustawa budżetowa jest aktem o specyficznych cechach. W większości zawiera przepisy o charakterze konkretno-indywidualnym (a nie generalnym i abstrakcyjnym). Ma z góry określony czas obowiązywania, który nie może trwać dłużej niż do zakończenia roku budżetowego. Obowiązek uchwalenia ustawy budżetowej przez Sejm wynika z faktu, że gospodarka finansowa państwa nie może być bez niej prowadzona. Jeżeli Sejm zaniedbuje ten obowiązek, Prezydent może skrócić jego kadencję (art. 225). Określenie budżetu państwa należy do najważniejszych zadań parlamentu, stąd niekiedy mówi się o funkcji budżetowej Sejmu.

W wyjątkowych przypadkach (np. ciężkiego kryzysu gospodarczego lub kryzysu finansów publicznych) dochody i wydatki państwa w okresie krótszym niż rok może określać ustawa o prowizorium budżetowym. Przepisy dotyczące projektu ustawy budżetowej stosuje się odpowiednio do projektu ustawy o prowizorium budżetowym (art. 219 ust. 3). Ustawa o prowizorium budżetowym została uchwalona po raz ostatni w 1992 roku.

### 3. Regulacje merytoryczne

Przepisy umieszczone w rozdziale X Konstytucji zawierają następujące postanowienia merytoryczne z zakresu finansów publicznych. Po pierwsze, **nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto** (art. 216 ust. 5 zd. pierwsze). W świetle art. 73 ustawy o finansach publicznych, dług publiczny oblicza się jako wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora. Minister Finansów sprawuje kontrolę nad sektorem finansów publicznych w zakresie przestrzegania zasady stanowiącej, iż państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60% wartości rocznego PKB.

W przypadku, gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do PKB przekracza 55% (a więc zbliża się do granicy ustanowionej w art. 216 ust. 5 Konstytucji), Rada Ministrów przy uchwalaniu projektu ustawy budżetowej musi podjąć kroki zmierzające do jego ograniczenia (zob. art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych). Jeżeli zaś relacja ta przekroczy 60% (czyli próg dozwolony przez konstytucję), podejmowane są – zgodnie z art. 86 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych – ostrzejsze procedury sanacyjne. Na Radzie Ministrów ciąży zwłaszcza obowiązek przedstawienia Sejmowi programu mającego na celu ograniczenie relacji długu Skarbu Państwa do PKB do poziomu poniżej 60%.

Po drugie, **jeżeli ustawa budżetowa albo ustawa o prowizorium budżetowym nie weszły w życie w dniu rozpoczęcia roku budżetowego, Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu ustawy** (art. 219 ust. 4 Konstytucji). W praktyce ostatnich lat stało się regułą, że ustawa budżetowa jest uchwalana przez Sejm w pierwszym kwartale roku budżetowego. Skoro więc ustawa budżetowa na poprzedni rok budżetowy traci moc obowiązującą w dniu 31 grudnia tego roku, z początkiem nowego roku gospodarka budżetowa państwa opiera się o złożony przez Radę Ministrów projekt ustawy.

Po trzecie, **zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej** (art. 220 ust. 1 Konstytucji). Uwaga ta dotyczy oczywiście także Senatu. Zgodnie z art. 7 ustawy o finansach publicznych, deficytem sektora finansów publicznych jest ujemna różnica między dochodami publicznymi a wydatkami publicznymi. W razie zaś powstania różnicy dodatniej występuje nadwyżka sektora finansów publicznych.

Po czwarte, **ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa** (art. 220 ust. 2 Konstytucji), z tym że w okresie roku od dnia wejścia w życie konstytucji pozostawiono taką możliwość (art. 240 ustawy zasadniczej).

#### 4. Tryb uchwalenia ustawy budżetowej

Jak wspomniano, **wyłączną kompetencję w zakresie wniesienia projektu ustawy budżetowej posiada Rada Ministrów** (art. 221 Konstytucji). Oznacza to, że żaden z pozostałych podmiotów inicjatywy ustawodawczej nie może wyręczyć rządu w tym względzie. Projekt musi być wniesiony do Sejmu najpóźniej **na trzy miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego** (art. 222 zd. pierwsze Konstytucji), a więc najpóźniej 30 września. W powyższym terminie powinien również być wniesiony – jeżeli istnieje taka potrzeba – projekt ustawy o prowizorium budżetowym. Jeszcze raz wymaga podkreślenia, że wniesienie projektu ustawy budżetowej jest konstytucyjnym obowiązkiem Rady Ministrów. Nie może jej wyręczyć żaden inny podmiot inicjatywy ustawodawczej.

Konstytucja w art. 222 pozwala na późniejsze wniesienie projektu ustawy budżetowej, jeżeli zachodzi **wyjątkowy przypadek**. W praktyce przyjęło się, że przeszkodą we wniesieniu projektu są wybory parlamentarne, które – jak wiadomo – od 1993 r. odbywają się zawsze we wrześniu, czyli terminie, w którym upływa czas na złożenie projektu ustawy budżetowej w Sejmie.

Konstytucja nie wskazuje na odrębności uchwalenia ustawy budżetowej w Sejmie. Z treści art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu wynika, że pierwsze czytanie projektu ustawy budżetowej odbywa się na posiedzeniu plenarnym. Z regulaminu Sejmu (art. 105–111) wynika również **wiodąca rola Komisji Finansów Publicznych**. Do niej trafia cały projekt ustawy budżetowej, zaś poszczególne jego części – do odpowiednich komisji. Przekazują one swoje stanowiska (zawierające wnioski, opinie lub propozycje poprawek) wraz z uzasadnieniem KFP. W posiedzeniach tych komisji uczestniczą przedstawiciele KFP. Komisja Finansów Publicznych przedstawia Sejmowi sprawozdanie wraz z wnioskami w sprawie przyjęcia projektu ustawy budżetowej bez poprawek lub z poprawkami (nie może zaproponować odrzucenia projektu ustawy w całości). Komisja przedkłada również Sejmowi informacje o nieuwzględnionych wnioskach poszczególnych komisji. Drugie czytanie odbywa się nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom tekstu sprawozdania KFP. Do czasu zakończenia drugiego czytania poprawki mogą zgłaszać posłowie lub Rada Ministrów. Poprawki zgłaszane przez posłów nie mogą zwiększać deficytu przewidzianego w rządowym projekcie. Z kolei poprawki zgłaszane przez Radę Ministrów (czyli tzw. autopoprawki) nie mogą stanowić obejścia inicjatywy ustawodawczej, a zwłaszcza zawierać treści niemającej związku z pierwotnie złożonym projektem (zob. wyrok TK z 21 października 1998 r., K 24/98). **Sejm uchwała ustawę budżetową** w trzecim czytaniu **zwykłą większością głosów**.

**Senat** zajmuje stanowisko wobec ustawy budżetowej w ciągu **20 dni**. W razie niezajęcia stanowiska w tym terminie uważa się, że Senat przyjął ustawę w wersji uchwalonej przez Sejm. **Senat nie może podjąć uchwały o odrzuceniu ustawy budżetowej w całości**. Może natomiast zgłosić **poprawki** (art. 223 Konstytucji). Projekt uchwały Senatu przygotowuje Komisja Budżetu i Finansów Publicznych. Może ona proponować przyjęcie ustawy bez poprawek albo wprowadzenie poprawek (art. 73 ust. 2 regulaminu Senatu). Rzecz jasna, KBiFP nie może proponować odrzucenia ustawy budżetowej w całości, gdyż Senat taką kompetencją nie dysponuje. Podobnie jak w Sejmie, poszczególne części budżetowe rozpatrywane są przez właściwe komisje, które przekazują swoje opinie KBiFP. Nieuwzględnienie przez KBiFP tych opinii wymaga uzasadnienia (art. 73 ust. 3 regulaminu Senatu). Po zakończeniu postępowania w Senacie jego poprawki są rozpatrywane przez Sejm. Marszałek Sejmu przekazuje senackie propozycje zmian w ustawie budżetowej do KFB, która przedstawia Sejmowi swoje sprawozdanie (art. 110 regulaminu Sejmu). Sejm odrzuca poprawki Senatu – podobnie jak w normalnej procedurze ustawodawczej – bezwzględną większością głosów (art. 121 ust. 3 Konstytucji). **Prezydent ma siedem dni na podpisanie ustawy budżetowej** (art. 224 ust. 1 Konstytucji). **Nie może zgłosić weta** wobec niej, ale może **zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego** z wnioskiem o rozpatrzenie zgodności ustawy budżetowej z konstytucją. Trybunał

Konstytucyjny ma **dwa miesiące** na wydanie orzeczenia (art. 224 ust. 2 Konstytucji).

Konsekwencją nieuchwalenia ustawy budżetowej w terminie **czterech miesięcy** jest **możliwość skrócenia kadencji Sejmu przez Prezydenta** (art. 225 Konstytucji). Ponieważ na tle Małej konstytucji powstały w praktyce problemy co do sposobu liczenia terminu, jaki został przyznany parlamentowi na uchwalenie ustawy budżetowej, konstytucja z 1997 r. precyzyjnie określa, że termin czterech miesięcy należy liczyć od dnia złożenia projektu ustawy budżetowej do dnia złożenia ustawy budżetowej Prezydentowi do podpisu. Jeżeli termin ten nie zostanie dotrzymany, **Prezydent w ciągu 14 dni może podjąć decyzję o skróceniu kadencji Sejmu**. Sądzić należy, iż Prezydent nie jest uprawniony do skrócenia kadencji Sejmu w razie nieuchwalenia w ciągu czterech miesięcy ustawy o przewidywanym budżecie.

Ponieważ tryb uchwalenia ustawy budżetowej określają przepisy rozdziału X Konstytucji, **nie jest dopuszczalne jej uchwalenie w trybie pilnym** (art. 123 Konstytucji), mimo że wśród projektów ustaw, które nie mogą być uchwalone w trybie pilnym, nie wymienia on ustawy budżetowej. Argumentem decydującym jest tu fakt, że art. 123 przewiduje termin 14 dni na rozpatrzenie ustawy przez Senat w trybie pilnym, zaś w świetle art. 223 Konstytucji w trybie uchwalenia ustawy budżetowej Senat ma na to 20 dni. W obu przypadkach Prezydent ma siedem dni na podpisanie ustawy, niemniej nie może on zgłosić weta wobec ustawy budżetowej, co jest dopuszczalne w przypadku trybu pilnego.

## 5. Kontrola wykonania ustawy budżetowej

Zgodnie z art. 226 ust. 1 Konstytucji, **Rada Ministrów w ciągu pięciu miesięcy od zakończenia roku budżetowego musi przedłożyć Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa**. Do Sejmu składane są również dwa dokumenty Najwyższej Izby Kontroli: analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz opinia w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów (art. 204 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 226 ust. 2 Konstytucji). Sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej i innych planów finansowych państwa Sejm kieruje do KFB (art. 106 ust. 1 regulaminu Sejmu). Podobnie jak w trybie uchwalenia ustawy budżetowej, poszczególne części tych sprawozdań rozpatrują właściwe komisje sejmowe, które przekazują KFP stanowiska zawierające wnioski, opinie lub propozycje poprawek (art. 106 ust. 2 regulaminu Sejmu). Uwagi NIK do sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej i innych planów finansowych państwa Marszałek Sejmu kieruje do odpowiednich komisji. Rozpatrują one poszczególne części sprawozdań. W posiedzeniach tych komisji uczestniczą przedstawiciele KFP (art. 106 ust. 4 i 6 regulaminu Sejmu). KFP występuje do Sejmu

z wnioskiem w sprawie przyjęcia lub odrzucenia przedstawionych sprawozdań oraz w przedmiocie absolutorium (art. 108 ust. 1 pkt 2 regulaminu Sejmu).

Opinię w przedmiocie absolutorium przedstawia na posiedzeniu Sejmu Prezes NIK (art. 111 regulaminu Sejmu). **Sejm, w ciągu 90 dni od dnia złożenia sprawozdania Rady Ministrów, podejmuje – zwykłą większością głosów – uchwałę o udzieleniu lub nieudzieleniu rządowi absolutorium z wykonania ustawy budżetowej** (art. 226 ust. 2 Konstytucji). Absolutorium można określić jako **pozytywne skwitowanie przez Sejm wykonania ustawy budżetowej przez Radę Ministrów**. Jak wskazano wyżej, uchwalenie absolutorium następuje w trybie zbliżonym do uchwalenia ustawy budżetowej (wiodąca rola KFP, rozpatrzenie poszczególnych części sprawozdania przez właściwe komisje). Absolutorium jest udzielane całej Radzie Ministrów – nie są dopuszczalne wyłączenia poszczególnych ministrów. Uchwałę o udzieleniu absolutorium publikuje się w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” (art. 10 ust. 2 pkt 2 lit. c ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o *ogłaszaniu aktów normatywnych* – Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).

Konstytucja nie określa konsekwencji nieuzyskania przez Radę Ministrów absolutorium z wykonania ustawy budżetowej. Nie przewiduje zwłaszcza konieczności podania się rządu do dymisji. Z politycznego punktu widzenia trudno jednak sobie wyobrazić funkcjonowanie gabinetu, który nie uzyskał absolutorium. Jest to sygnał dla premiera, że Rada Ministrów utraciła większość w Sejmie, w związku z czym powinien on rozważyć możliwość złożenia dymisji swojego rządu. Konsekwencją nieuchwalenia absolutorium może być również pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej członków rządu odpowiedzialnych za niewłaściwą realizację ustawy budżetowej. Oczywiście nie można również wykluczyć ich odpowiedzialności politycznej (art. 159 Konstytucji).

Na koniec warto dodać, że ustawa o finansach publicznych (art. 183) nakłada na Ministra Finansów obowiązek przedstawienia sejmowej KFP oraz NIK informacji o przebiegu wykonania budżetu państwa za pierwsze półrocze w terminie do dnia 10 września roku budżetowego. Sejm uzyskuje w ten sposób informację o stanie rachunków budżetowych również w trakcie roku budżetowego, a nie dopiero po jego zamknięciu.

## 6. Pozycja i organizacja Narodowego Banku Polskiego

### 6.1. Zasada niezależności

Narodowy Bank Polski działa na zasadzie niezależności wobec innych organów władzy państwowej (zob. wyrok TK z 22 września 2006 r., U 4/06). **Prezes NBP nie ponosi politycznej odpowiedzialności przed Sejmem**. Izba może jedynie zle-

cić kontrolę działalności NBP przez Najwyższą Izbę Kontroli. Jest ona przeprowadzana według kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 203 ust. 1 Konstytucji, art. 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*). **Prezes NBP ponosi konstytucyjną odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu** (art. 198 ust. 1 Konstytucji). Sejm może uruchomić procedurę pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności za popełnienie deliktu konstytucyjnego.

Równie ważna jest niezależność NBP od Rady Ministrów. NBP odpowiada za utrzymanie wartości pieniądza, zaś rząd za rozwój gospodarczy. Wiadomo z doświadczenia chociażby ostatnich lat PRL, że zależność centralnego banku państwa od Rady Ministrów powoduje, że nie jest on w stanie utrzymać stabilizacji pieniądza, co w efekcie prowadzi do wzrostu poziomu inflacji.

## 6.2. Zadania NBP

W świetle przepisów konstytucyjnych **NBP jest centralnym bankiem państwa** (art. 227 ust. 1 zd. pierwsze). Przysługuje mu **wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej** (art. 227 ust. 1 zd. drugie). NBP odpowiada również za **wartość polskiego pieniądza** (art. 227 ust. 1 zd. trzecie). Nie ulega wątpliwości, że w związku z przyszłym wstąpieniem do strefy euro potrzebna będzie nowelizacja art. 227, gdyż NBP utraci prawo emisji pieniądza (złotego).

Powyższe zadania rozwijają postanowienia ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o Narodowym Banku Polskim* (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 908 z późn. zm.). Podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP (art. 3 ust. 1 ustawy o NBP). Narodowemu Bankowi Polskiemu przysługuje wyłączne prawo emitowania znaków pieniężnych Rzeczypospolitej Polskiej. Do zadań NBP należy także organizowanie rozliczeń pieniężnych, prowadzenie gospodarki rezerwami dewizowymi, działalności dewizowej oraz bankowej obsługi budżetu państwa, regulowanie płynności banków, jak również kształtowanie warunków niezbędnych dla rozwoju systemu bankowego.

## 6.3. Organizacja NBP

Organami Narodowego Banku Polskiego są: Prezes Narodowego Banku Polskiego, Rada Polityki Pieniężnej oraz Zarząd Narodowego Banku Polskiego (art. 227 ust. 2 Konstytucji). **Prezes Narodowego Banku Polskiego jest powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta, na sześcioletnią kadencję**. Wniosek Prezydenta jest zwolniony z kontrasygnaty (art. 144 ust. 3 pkt 24 Konstytucji). Ta sama



osoba nie może być Prezesem NBP dłużej niż przez **dwie kolejne kadencje** (art. 9 ust. 2 ustawy o NBP).

Jak wskazano wyżej, Prezes NBP nie ponosi odpowiedzialności przed Sejmem, który nie dysponuje możliwością jego odwołania z przyczyn politycznych. Odwołanie Prezesa NBP może nastąpić wyłącznie wskutek niewypełniania przez Prezesa obowiązków na skutek długotrwałej choroby, skazania prawomocnym wyrokiem sądu za popełnione przestępstwo lub wyrokiem Trybunału Stanu, który może orzec o zakazie zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych. Poza tym kadencja Prezesa wygasa w razie upłynięcia kadencji, śmierci lub złożenia rezygnacji.

Prezes NBP nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu (art. 227 ust. 4 Konstytucji). Prezes NBP nie może łączyć swojej funkcji z mandatem posła lub senatora. Prezes NBP jest przełożonym wszystkich pracowników NBP, przewodniczy Radzie Polityki Pieniężnej, Zarządowi NBP oraz reprezentuje NBP na zewnątrz (art. 11 ust. 1–2 ustawy o NBP). Prezes NBP w realizacji swoich kompetencji wydaje zarządzenia. **Nie ma natomiast prawa do wydawania aktów prawa powszechnie obowiązującego (rozporządzeń)** – zob. wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 25/99.

**W skład Rady Polityki Pieniężnej wchodzi Prezes Narodowego Banku Polskiego jako przewodniczący oraz dziewięć osób wyróżniających się wiedzą z zakresu finansów, powoływanych na sześć lat, w równej liczbie przez Prezydenta** (jest to akt zwolniony z kontrasygnaty, **Sejm i Senat** (art. 227 ust. 5 Konstytucji oraz art. 13 ust. 1–2 ustawy o NBP). Ustalenie składu osobowego RPP przez różne organy władzy państwowej ma uchronić ten organ przed upolitycznieniem. Ponowne powołanie do składu RPP jest niedopuszczalne. Członek RPP, podobnie jak Prezes NBP, nie może być jednocześnie posłem lub senatorem (art. 103 ust. 1 Konstytucji).

Rada Polityki Pieniężnej **ustala corocznie założenia polityki pieniężnej** i przedkłada je do wiadomości Sejmowi równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej. Rada Polityki Pieniężnej, **w ciągu pięciu miesięcy od zakończenia roku budżetowego, składa Sejmowi sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej** (art. 227 ust. 6 Konstytucji). Poza tym RPP m.in. ustala wysokość stóp procentowych NBP i stopy rezerwy obowiązkowej banków, zatwierdza plan finansowy NBP oraz sprawozdanie z działalności NBP, przyjmuje roczne sprawozdanie finansowe NBP oraz dokonuje ocen działalności Zarządu NBP w zakresie realizacji założeń polityki pieniężnej (art. 12 ust. 2 ustawy o NBP). Rada podejmuje uchwały większością głosów przy obecności co najmniej pięciu członków, w tym Przewodniczącego Rady. W przypadku równej liczby gło-

sów rozstrzyga głos Przewodniczącego Rady. Posiedzenia RPP odbywają się co najmniej raz w miesiącu.

W skład **Zarządu NBP** wchodzi: Prezes NBP – jako przewodniczący oraz od sześciu do ośmiu członków Zarządu, w tym dwóch wiceprezesów NBP (art. 17 ust. 2 ustawy o NBP). Członków Zarządu powołuje Prezydent na wniosek Prezesa NBP. Jest to kompetencja objęta wymogiem kontrasygnaty. Zarząd kieruje działalnością NBP, realizuje uchwały RPP i podejmuje uchwały w sprawach niezastrzeżonych w ustawie do wyłącznej kompetencji innych organów NBP.

#### 6.4. Współdziałanie NBP z organami władzy państwowej

Niezależność NBP nie oznacza, że nie może on współdziałać z organami władzy państwowej. Zasady tego współdziałania określają przepisy rozdziału 3 ustawy o NBP. W ich świetle NBP w szczególności przekazuje organom państwa założenia polityki pieniężnej oraz informacje dotyczące realizacji polityki pieniężnej i sytuacji w systemie bankowym, współdziała z Ministrem Finansów w opracowaniu planów finansowych państwa, opiniuje projekty aktów normatywnych z zakresu polityki gospodarczej, opiniuje projekty aktów normatywnych dotyczących działalności banków i mających znaczenie dla systemu bankowego (art. 21 ustawy).

Prezes NBP może uczestniczyć w posiedzeniach Sejmu. Prezes NBP w imieniu RPP przedstawia Sejmowi i Radzie Ministrów kwartalne informacje o bilansie płatniczym oraz roczne zestawienie międzynarodowej pozycji inwestycyjnej. Prezes NBP przekazuje Radzie Ministrów i Ministrowi Finansów projekty założeń polityki pieniężnej, opinie w sprawie projektu ustawy budżetowej, prognozy bilansu płatniczego oraz ustalenia Rady, jak również opracowuje okresowe informacje o wpłatach (wypłatach) z zysku (art. 23 ust. 1 ustawy).

#### Podstawowa literatura

- A. Bień-Kacała, *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP z 1997 r.*, Toruń 2005.
- J. Głuchowski, *Budżet i procedura budżetowa*, Warszawa 2001.
- J. Juchniewicz, *Absolutorium jako realizacja funkcji kontrolnej Sejmu*, Olsztyn 2010.
- E. Knosala, R. Stasikowski, *Status Narodowego Banku Polskiego w systemie organów państwa*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 1.
- C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004.
- C. Kosikowski, *Pozycja Narodowego Banku Polskiego i jego organów w prawie polskim*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 11.

- C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania konstytucji*, Warszawa 2005.
- E. Kosiński, *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Warszawa 2001.
- G. Kryszewski, E. Zwierchowski (red.), *Konstytucyjna regulacja ustroju społeczno-gospodarczego i finansów publicznych*, Białystok 1996.
- A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.
- P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.), *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, Białystok 2010.
- E. Myślak, *Narodowy Bank Polski w systemie ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2013.
- W. Sokolewicz, *O osobliwościach ustawy budżetowej i trybu jej uchwalania*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 2.
- W. Sokolewicz, *Postępowanie ustawodawcze w zakresie ustawy budżetowej. Kilka uwag de lege lata i wniosków de lege ferenda*, [w:] J. Wawrzyniak (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005.
- M. Zubik, *Budżet państwa i ustawa budżetowa w świetle konstytucji wybranych państw*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 3.
- M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001.
- M. Zubik, *Narodowy Bank Polski (analiza konstytucyjno-ustrojowa)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 5.
- M. Zubik, *Problem deficytu budżetowego w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 6.
- M. Zubik, *Wybrane aspekty instytucji budżetu państwa w nowych rozwiązaniach konstytucyjnych i ustawowych*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 8.

