



PRAWNE INSTRUMENTY ZACHOWANIA RÓWNOWAGI FINANSOWEJ PAŃSTWA I ICH SKUTECZNOŚĆ

—— Witold Grygorowicz ——



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

PRAWNE INSTRUMENTY ZACHOWANIA
RÓWNOWAGI FINANSOWEJ PAŃSTWA
I ICH SKUTECZNOŚĆ



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

PRAWNE INSTRUMENTY ZACHOWANIA RÓWNOWAGI FINANSOWEJ PAŃSTWA I ICH SKUTECZNOŚĆ

—— Witold Grygorowicz ——



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2016

Witold Grygorowicz – Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Finansowego, 90-033 Łódź, ul. Stefana Kopcińskiego 8/12

RECENZENCI

Eugeniusz Ruśkowski

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

AGENT PR

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

KOREKTA

Dorota Stępień

PROJEKT OKŁADKI

Stämpfli Polska Sp. z o.o.

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Shutterstock.com

© Copyright by Witold Grygorowicz, Łódź 2016

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2016

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.07273.16.0.M

Ark. wyd. 10,5; ark. druk. 11,0

ISBN 978-83-8088-195-2

e-ISBN 978-83-8088-196-9

<https://doi.org/10.18778/8088-195-2>

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. (42) 665 58 63

Spis treści

Wykaz stosowanych pojęć i skrótów	7
Wstęp	9
 Rozdział I	
Konstytucyjne instrumenty zapewnienia równowagi finansów państwa i ich rozwinięcie w przepisach ustawowych	17
 Rozdział II	
Regulacje ustawowe w zakresie racjonalizacji wydatków publicznych	77
 Rozdział III	
Wpływ polityki fiskalnej państwa na zachowanie równowagi finansów publicznych	105
 Rozdział IV	
Instrumenty prawne przysługujące Radzie Ministrów w zakresie ograniczania wydatków budżetowych w trakcie realizacji budżetu i ustawy budżetowej w przypadku zagrożenia równowagi budżetowej	111
 Rozdział V	
Zagadnienie kognicji Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących określenia kierunków wydatków publicznych	123

6 **Spis treści**

Rozdział VI

Charakter prawny kontroli wykonania budżetu państwa dokonywanej przez Najwyższą Izbę Kontroli	137
--	------------

Rozdział VII

Charakterystyka nowych instrumentów prawnych mających wzmocnić dyscyplinę budżetową w krajach Unii Europejskiej	149
--	------------

Zakończenie	161
-------------	-----

Bibliografia	169
--------------	-----

Wykaz stosowanych pojęć i skrótów

Cel fiskalny (budżetowy) – wartość referencyjna dla salda strukturalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych (tj. salda uśrednionego dla okresów ożywienia i spowolnienia gospodarczego) w relacji do PKB.

Konsolidacja fiskalna – proces, którego celem jest poprawa salda sektora instytucji rządowych i samorządowych; dotyczy zarówno strony dochodów, jak i wydatków sektora; polega przede wszystkim na obniżaniu wydatków i podwyższaniu dochodów.

Krajowy Program Reform (KPR) – narzędzie realizacji strategii *Europa 2020* w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej; w Polsce dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów, który pokazuje, jak Polska w perspektywie do roku 2020 zrealizuje krajowe zobowiązania celów określonych w strategii *Europa 2020*.

Program konwergencji – program opracowywany w państwach członkowskich UE, który przedstawia średniookresową strategię budżetową z uwzględnieniem dwóch grup kryteriów konwergencji (zbieżności), w tym monetarnego (inflacja, długookresowe stopy procentowe oraz kursy walutowe) i fiskalnego (deficyt budżetowy, dług publiczny); celem tego narzędzia jest wzmocnienie dyscypliny budżetowej w całej UE.

Reguły fiskalne – stałe ograniczenia nałożone na politykę budżetową w formie liczbowo określonego limitu odnoszącego się do wybranej kategorii finansów publicznych; zwykle dotyczą salda budżetowego, długu publicznego, wydatków lub dochodów.

Ramy budżetowe – zbiór uzgodnień, procedur, reguł i instytucji stanowiących podstawę prowadzenia polityki budżetowej sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPFPP) – plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa sporządzany na cztery lata budżetowe; prognozę wydatków budżetu państwa ujmuje się w planie w układzie obejmującym funkcje państwa wraz z celami i miernikami stopnia wykonania danej funkcji.

Zalecenie – rodzaj źródła prawa UE, za pomocą którego instytucje UE mogą przedstawić swój punkt widzenia oraz sugerować kierunek działania bez nakładania jakichkolwiek obowiązków prawnych na podmioty, do których zalecenie jest skierowane; zalecenie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Konstytucja RP – ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE z 2012 r., C326, s. 47).

u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

u.f.p. z 1998 r. – ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).

u.f.p. z 2005 r. – ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

ustawa zmieniająca – ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 1646).

Wstęp

Podstawowym celem pracy jest omówienie znaczenia oraz wskazanie instrumentów prawnych, które pozwolą na maksymalną skuteczność restrykcji fiskalnych zawartych w polskiej Konstytucji. Powstaje zasadnicze pytanie, co kryje się pod pojęciem skuteczności wspomnianych restrykcji. W ostatnim czasie ich charakter uległ bowiem gwałtownemu prze-wartościowaniu. W założeniu ustrojodawcy miały one zapobiec sytuacji, która występuje obecnie, tj. realnej groźbie przekroczenia kolejnych progów ostrożnościowych określonych w ustawie o finansach publicznych. Skuteczność instrumentów prawnych służących zachowaniu równowagi finansów publicznych utożsamiana jest z przeciwdziałaniem realnemu zagrożeniu przekroczenia progu określonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji.

Równie istotne jest stworzenie instrumentarium prawnego, które pozwoli na długofalowe ograniczenie deficytu budżetu państwa, deficytu sektora finansów publicznych, a co za tym idzie – długu publicznego. Tym samym musi nastąpić przywrócenie właściwej funkcji tych restrykcji, tj. ich uprzedniości i prewencyjności. Główną kwestią wymagającą rozstrzygnięcia jest więc to, czy i w jakim zakresie restrykcje fiskalne zawarte w Konstytucji RP wymagają dopełnienia ustawowego w aktach prawnych przesądzających o kształcie ustroju finansów publicznych, tj. przede wszystkim w ustawie o finansach publicznych

Kolejną, o równorzędnym znaczeniu dla analizowanych zagadnień, płaszczyzną badawczą jest zagadnienie odpowiedzialności i uprawnień organów mających w świetle Konstytucji RP istotny wpływ na warunki prawne, w jakich prowadzona jest gospodarka finansowa państwa. Dotyczy to w pierwszym rzędzie Trybunału Konstytucyjnego jako organu, którego zadaniem jest kontrola konstytucyjności ustaw, które w reflekso- wy sposób przesądzają o wysokości wydatków publicznych. Nie można

pominać także roli Najwyższej Izby Kontroli jako organu, który w świetle Konstytucji RP przedstawia opinię i analizę dotyczącą wykonania budżetu państwa. Podstawową płaszczyzną badawczą jest więc problem skuteczności i dopuszczalności instrumentów prawnych, których wprowadzenie ma zapewnić przestrzeganie tych przepisów Konstytucji RP, które chronią wartość konstytucyjną, jaką jest zachowanie równowagi finansów państwa.

Kwestia zapewnienia egzekwowalności instytucji chroniących równowagę finansów publicznych stała się obecnie głównym problemem ustrojowym w całej Unii Europejskiej. Przykład niektórych państw, które jawnie nie przestrzegały od wielu lat traktatowych reguł fiskalnych, skłania do wysunięcia wniosku, że brak poszanowania tych reguł rodzi następstwa w postaci faktycznej utraty suwerenności państwa, które takich reguł nie traktuje poważnie.

Polska zdecydowała się na wprowadzenie jednej z najbardziej rygorystycznych reguł fiskalnych do swojego porządku prawnego, jednak polityka kolejnych rządów doprowadziła do stanu, w którym przestrzeganie tych reguł staje się zagrożone. Dlatego też celem tej pracy jest w mniejszym stopniu ustalenie przyczyn tego stanu rzeczy, w większym natomiast stopniu tematem prowadzonych analiz będzie kwestia doboru i charakteru instrumentów prawnych, które pozwolą na przestrzeganie reguł fiskalnych zawartych w Konstytucji.

Kilkanaście lat, które upłynęło od daty wejścia w życie przepisów ustawy zasadniczej, stwarza podstawę do sformułowania ocen co do skuteczności regulacji zawartych głównie w rozdziale X tej ustawy, służących zachowaniu równowagi finansów państwa. Od 1997 roku za stan finansów publicznych odpowiedzialne były siły polityczne o różnej orientacji, deklarujące poglądy bliskie zarówno idei państwa socjalnego, jak i państwa neoliberalnego. Zagadnieniem skuteczności rozwiązań prawnych chroniących zachowanie równowagi finansów państwowych byli zainteresowani nie tylko przedstawiciele doktryny, lecz także środowisk politycznych. Istnienie obecnych tzw. restrykcji konstytucyjnych, szczególnie tej, która wyznacza dopuszczalny limit zadłużenia publicznego, wzbudzało i nadal wzbudza wiele kontrowersji. Nie można pominąć poglądów reprezentantów tych wyborców, dla których ograniczenia konstytucyjne nakładane w sferze finansów publicznych na władzę wykonawczą czy ustawodawczą są niezrozumiałe i stają się przedmiotem krytyki.

Praca badawcza poświęcona instrumentom prawnym zapewniającym przestrzeganie reguł fiskalnych ma złożony charakter. Jest to bowiem praca prawnicza, ale poświęcona zasadom zarządzania finansowego. Dotyczy więc dziedziny, która do niedawna nie była regulowana przez prawo – była sferą wyborów politycznych. Istotą omawianego problemu jest to, że trudno sobie wyobrazić samoistne funkcjonowanie norm

prawnych chroniących wartość nadrzędną, jaką jest zachowanie równowagi finansowej państwa. Normy te zawarto w rozdziale X ustawy zasadniczej. Dopełnieniem wspomnianych norm są przepisy ustawy o finansach publicznych. Publikacja ta w dużej mierze poświęcona jest temu, jakie wymagania musi spełnić ta ustawa w części, w której ma zapewnić przestrzeganie zasad określonych w ustawie zasadniczej. Cechą szczególną ustawy o finansach publicznych jest więc to, że jej treść jest zdeterminowana konstytucyjnie. Przedmiotem badań będą zupełność i głębokość regulacji zapewniających wykonanie Konstytucji RP. Dotyczy to zarówno instrumentów prawnych ugruntowanych już w naszej tradycji prawnej, takich jak procedury ostrożnościowe i sanacyjne (których treść uległa jednak w ostatnim okresie bardzo istotnej modyfikacji), jak i instrumentów stosunkowo nowych, takich jak reguły ograniczające przyrost wydatków publicznych.

Już na wstępie należy podkreślić, że do kwestii zupełnego i głębokiego uregulowania prawnego zagadnień z zakresu zachowania równowagi finansów państwa należy podchodzić z daleko posuniętą ostrożnością. Jest to dziedzina, która z natury rzeczy narażona jest na pokusę obejścia prawa przez tych, którzy je tworzą lub współtworzą, tzn. nie tylko władzę ustawodawczą, lecz także władzę wykonawczą. Są to demokratycznie wyłonione struktury. Szerokie grupy wyborców niekoniecznie są zainteresowane przestrzeganiem wprowadzonych reguł, które godzą w ich interesy. Można więc powiedzieć, że ta dziedzina prawa tak długo nie będzie uregulowana w sposób zupełny, jak długo będzie ona naturalnym polem kompromisu między koniecznością zachowania równowagi finansów państwa a inną koniecznością, jaką są oczekiwania społeczeństwa względem państwa odnośnie zaspokajania jego potrzeb. Nie zwalnia to jednak ustrojodawcy z podstawowego obowiązku, jakim jest zapewnienie rozwiązań prawnych w sposób adekwatny gwarantujących przestrzeganie reguł zawartych w Konstytucji RP. Pozorność i idąca za tym nieskuteczność wspomnianych reguł podważą w sposób nieuchronny fundamenty ustrojowe naszego państwa, w tym jego suwerenność finansową.

Przedmiotem badań będzie przede wszystkim oddziaływanie art. 216 ust. 5 ustawy zasadniczej na ustawy zwykłe, w tym w szczególności na ustawę o finansach publicznych. Chodzi więc o ustalenie, jaka jest rola ustaw zwykłych w procesie wykonania reguł zawartych w ustawie zasadniczej. Pozostałe przepisy ustawy zasadniczej, tj. art. 220 ust. 1, 118 ust. 3, 219 ust. 1 będą analizowane w dwóch aspektach:

- 1) pod kątem związku tych przepisów z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP;
- 2) pod kątem oddziaływania tych norm prawnych na ustawy zwykłe.

Układ pracy jest dostosowany do potrzeb przeprowadzenia głównego wywodu. Książka składa się ze wstępu, siedmiu rozdziałów oraz

zakończenia. **Podstawowym założeniem badawczym** jest, po pierwsze, wykazanie, że w obecnym porządku prawnym restrykcje finansowe nie stanowią głównego czynnika stabilizującego finanse publiczne w sposób zapewniający ich trwałą równowagę. O zachowaniu tej równowagi przesądzają przepisy ustaw kształtujących wydatki budżetu państwa, przede wszystkim ustawy określające tzw. wydatki sztywne. Bez powściągliwości władzy politycznej przy podejmowaniu decyzji o uchwalaniu ustaw, których ogromne koszty obciążają budżet państwa w perspektywie wieloletniej, nie jest możliwe zachowanie równowagi finansów publicznych.

Po drugie, jako założenie badawcze przyjęto, że zapewnieniu rzeczywistej równowagi finansów publicznych służyć mogą dwa rodzaje regulacji prawnych:

- 1) regulacje uniemożliwiające uchwalanie ustaw budżetowych z deficytem lub w bardzo istotny sposób ograniczające taką możliwość;
- 2) bieżąca weryfikacja ustaw kreujących tzw. wydatki sztywne, w szczególności ustaw stwarzających podstawy prawne do działania tzw. odrębnych systemów emerytalnych, pod kątem ograniczenia bądź likwidacji tytułów prawnych do wypłaty świadczeń, które wynikają z tych ustaw.

Po trzecie, realizacja podstawowego warunku, jakim jest zapewnienie równowagi finansów publicznych, tj. redukcja wydatków sztywnych, jest zagadnieniem niezwykle skomplikowanym z trzech następujących przyczyn:

- 1) braku woli politycznej przeprowadzenia takiej redukcji;
- 2) ograniczonych możliwości stworzenia instrumentów prawnych umożliwiających przeprowadzenie redukcji wydatków sztywnych;
- 3) istotnych barier wynikających z tego, że redukcja taka musi zostać przeprowadzona w celu realizacji wartości konstytucyjnej (wyrażonej niejednokrotnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego), jaką jest zachowanie równowagi finansów państwa, jednocześnie jednak jej przeprowadzenie musi nastąpić z poszanowaniem praw nabytych.

Przyjęte założenie badawcze, że istniejące regulacje konstytucyjne (restrykcje finansowe) i ich dopełnienie ustawowe nie zapewniają równowagi finansów państwa, nie oznacza kwestionowania ich skuteczności. Są one mianowicie instrumentarium prawnym, które zapewnia jedynie przejściową równowagę finansową i wiarygodność finansową państwa.

Podstawowym założeniem badawczym jest wykazanie, że nie jest możliwe **stworzenie gwarancji** przestrzegania normy, która przewiduje zakaz przekroczenia limitu zadłużenia publicznego powyżej 3/5 produktu krajowego brutto, za pomocą przepisów zawartych w aktach prawa powszechnie obowiązującego. Ze względu na charakter materii podlegającej tej regulacji, która do niedawna pozostawiona była w gestii rozstrzygnięć

politycznych, a nie prawnych, nie jest możliwe stworzenie modelu określającego ustrój finansowy państwa w sposób zapewniający bezwzględne respektowanie tej normy. Na brak tej możliwości decydujący wpływ mają utrwalona struktura wydatków budżetu państwa i niedostateczne działania podjęte w celu zmiany tej struktury.

Możliwe jest jednak stworzenie takich regulacji prawnych, które pozwolą na utrzymanie względnej równowagi finansów państwa i jego wiarygodności finansowej. Są to **trzy rodzaje** regulacji, z których tylko jedna grupa ma charakter trwały lub względnie trwały (czasowy):

- 1) regulacje **trwałe**, do których zaliczyć należy procedury ostrożnościowe i sanacyjne, oraz czasowe, do których zaliczyć należy regułę wydatkową określoną w ustawie o finansach publicznych;
- 2) regulacje służące doraźnemu ograniczeniu wydatków budżetowych lub zwiększeniu dochodów budżetu państwa, zawarte w tzw. ustawach okołobudżetowych;
- 3) regulacje służące redukcji wydatków sztywnych, dotyczące zmian zasad waloryzacji świadczeń emerytalnych oraz świadczeń tzw. służb mundurowych.

Każdy z tych trzech rodzajów instrumentów prawnych jest równie istotny dla przestrzegania konstytucyjnej reguły zadłużenia. Zasadniczo różny jest jednak ich charakter prawny. O ile pierwsza grupa regulacji zawiera jasno sprecyzowane nakazy adresowane do Rady Ministrów, których niewykonanie niesie ze sobą odpowiedzialność polityczną, to wprowadzenie dwóch pozostałych grup regulacji nie stanowi prawnie sformułowanego nakazu i panuje tutaj pewna swoboda. Swoboda Rady Ministrów w tej materii nie jest jednak pełna, ponieważ w razie naruszenia zakazu wyrażonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji przedmiotem oceny działań Rady Ministrów jako organu odpowiedzialnego za przestrzeganie tego zakazu będą brak działań legislacyjnych lub niedostateczne działania legislacyjne w tym zakresie. Ocena ta będzie się odnosić do zaniechań w sferze ustaw zmierzających do ograniczenia wydatków sztywnych oraz stosowania instrumentów zwiększających dochody budżetu państwa.

Oprócz głównego wywodu, którego celem jest wykazanie jedynie pomocniczej funkcji tzw. restrykcji finansowych jako instrumentów zapewniających równowagę finansów państwa, w rozprawie poruszono zagadnienia związane ze stosowaniem tych restrykcji. Podjęto zwłaszcza próby określenia prawnych obowiązków Rady Ministrów w zakresie racjonalizacji finansów publicznych.

W opracowaniu tym uwzględniono również rolę innych organów (oprócz Sejmu, Senatu i Rady Ministrów), których funkcjonowanie ma bezpośredni wpływ na zagadnienia, których dotyczą tezy główne

rozprawy. I tak dowiedziono, że z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie wynika prymat wartości konstytucyjnych zapewniających równowagę finansów państwa nad innymi wartościami, które nie zawsze są zbieżne z tymi pierwszymi. Przy czym zauważalny jest wpływ orzecznictwa Trybunału na sferę rozstrzygnięć, które dotychczas były przypisane do prerogatyw władzy ustawodawczej i wykonawczej. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wymuszają mianowicie zmiany regulacji prawnych, w szczególności w zakresie ograniczania tzw. wydatków sztywnych, których władze te z przyczyn politycznych nie przeprowadzają. Uwzględniono również funkcje Najwyższej Izby Kontroli jako organu, który konstytucyjnie odpowiada za przedstawienie Sejmowi dokumentów poświadczających i oceniających stan finansów państwa.

Główną podstawę źródłową rozprawy stanowiły akty prawa powszechnie obowiązującego, tj. krajowe regulacje konstytucyjne oraz ustawy zwykłe. Zagraniczne regulacje konstytucyjne oraz przepisy prawa wspólnotowego zostały wykorzystane tylko w takim zakresie, jaki był niezbędny do realizacji zamierzonego celu badawczego. Istotne było też orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, odnosi się ono bowiem do wszystkich poruszonych poniżej zagadnień. Materiały dodatkowe (nienależące do grupy regulacji prawnych i orzecznictwa) to przede wszystkim dokumenty pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli, a w szczególności przedstawiane Sejmowi coroczne analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. Ze względu na rozpatrywaną problematykę badawczą bibliografia wykorzystana w rozprawie ma charakter podsumowujący wyniki badań polskich konstytucjonalistów i polskiej nauki prawa finansowego w tej materii.

W pierwszym rozdziale omówiono charakter prawny, klasyfikację oraz cel, jaki przyświeca restrykcjom finansowym stosowanym w polskim porządku prawnym. Wykazano, które z instytucji prawnych zawartych w ustawach zwykłych mają charakter trwałych lub względnie trwałych nakazów adresowanych do władzy wykonawczej, a które mają charakter nietrwałych, tj. ich wprowadzenie całkowicie leży w gestii władzy politycznej. W rozdziale drugim przeprowadzono klasyfikację wydatków budżetowych i postawiono tezę, że bez zmiany bądź eliminacji tytułów prawnych do ponoszenia tzw. wydatków sztywnych rola restrykcji jest ograniczona. Rozdział trzeci dotyczy zagadnień wpływu polityki fiskalnej na stabilność finansów publicznych.

Rozdział czwarty obejmuje zagadnienie pośrednio związane z głównym tematem pracy i odnosi się do potrzeby doprecyzowania prawnych regulacji ograniczania wydatków budżetowych w ramach procedury blokowania wydatków budżetowych. Poruszono tę tematykę ze względu na jej ścisłą z klasyfikacją wydatków budżetowych omówioną w rozdziale trzecim.

Rozdziały piąty i szósty dotyczą funkcji Trybunału Konstytucyjnego i Najwyższej Izby Kontroli i ich wpływu na zagadnienia będące przedmiotem tego opracowania. Rozdział piąty wskazuje na rosnącą rolę Trybunału Konstytucyjnego jako organu, na który cedowane są funkcje właściwe dla władzy wykonawczej i ustawodawczej w materii dotyczącej finansów państwa. Rozdział szósty przedstawia charakter kontroli wykonania budżetu państwa sprawowanej corocznie przez Najwyższą Izbę Kontroli i jej brak spójności z wymaganiami, które także przed tym organem stawiają konstytucyjne restrykcje finansowe. Rozdział siódmy zawiera omówienie skuteczności oddziaływania rozwiązań prawnych przyjętych w Unii Europejskiej. Należy przy tym pamiętać, że jesteśmy świadkami tworzenia się systemu reguł właściwych dla polityki budżetowej, a nie jak dotychczas polityki fiskalnej. Ocena ich funkcjonowania wymaga odrębnego opracowania, a przede wszystkim upływu czasu niezbędnego dla przeprowadzenia analizy ich efektywności.

Niniejsza książka nie wyczerpuje **wszystkich istotnych aspektów prawnych** w materii dotyczącej oddziaływania przepisów Konstytucji RP na polski porządek prawny. Przyjętych **założeń badawczych** rozprawy nie należy mylić z badaniami nad szczegółową analizą wydatków publicznych, których tytuły prawne powinny zostać zmienione lub zniesione – praca tego rodzaju wymagałaby bowiem analiz ekonomicznych (wieloletnich wyliczeń skutków finansowych). W znaczeniu prawnym analizy takiej dokonał C. Kosikowski¹. **Odrębny** charakter mają także zagadnienia dotyczące organów państwa konstytucyjnie odpowiedzialnych za przestrzeganie restrykcji finansowych. Kwestia prawnego charakteru tej odpowiedzialności, nie tylko przed Trybunałem Stanu, wymaga osobnych analiz. Publikacja uwzględnia stan prawny na dzień 1 sierpnia 2015 r.

1 C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Białystok 2011.

Rozdział I

Konstytucyjne instrumenty zapewnienia równowagi finansów państwa i ich rozwiniecie w przepisach ustawowych

Materia dotycząca charakteru i funkcjonowania instytucji prawnych służących zachowaniu równowagi finansów publicznych wzbudza szczególne kontrowersje nie tylko ze względu na zagadnienia, które są przedmiotem jej regulacji, ale także z uwagi na fakt, że wszelkie ograniczenia wprowadzone lub wprowadzane w szeroko rozumianej sferze dotyczącej zarządzania ustrojem finansowym państwa poddawane są rygorystycznej ocenie pod kątem ich ewentualnej sprzeczności z porządkiem demokratycznym, który opiera się na swobodzie politycznej demokratycznie wyłonionej reprezentacji.

W kwestii wprowadzania ograniczeń w sferze zarządzania finansami publicznymi należy podzielić pogląd, zgodnie z którym tzw. restrykcje finansowe powinny dotyczyć tylko „najbardziej newralgicznych i niebezpiecznych dla suwerenności finansowej zagrożeń, nie będą zaś wyznaczały granic swobody politycznej dla wszelkich przejawów publicznej działalności finansowej. W tym ostatnim przypadku demokracja przedstawicielska straciłaby swój rzeczywisty sens – czyniąc z przedstawicieli Narodu bezwolnych wykonawców”¹.

Natomiast teza, że wprowadzanie norm prawnych, które usztywniają swobodę władzy politycznej, stanowi zawsze ograniczenie demokracji, wydaje się bezzasadna. Zawiera też pewne uproszczenie. Wprowadzenie takich norm stanowi jedynie ograniczenie oczekiwań tych grup wyborców, które spodziewają się stałego wzrostu wydatków publicznych na szeroko rozumiane cele socjalne. Z drugiej strony należy pamiętać także

¹ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 113.

o interesach tych członków społeczeństwa, których oczekiwania wobec państwa identyfikowane są z wydatkami rozwojowymi, inwestycyjnymi, na infrastrukturę komunikacyjną czy usługi edukacyjne. Są to zatem istotne dla demokracji wartości, które przemawiają za wprowadzaniem takich ograniczeń swobody politycznej.

Restrykcje finansowe zawarte w Konstytucji RP, szczególnie w art. 216 ust. 5 ustawy zasadniczej, stanowią przykład ograniczenia demokracji w materii, jaką jest podejmowanie decyzji o wysokości wydatków i dochodów publicznych. Za szczególnie istotne należy uznać wskazanie przyczyn wprowadzania takich ograniczeń oraz nadawania im rangi konstytucyjnych restrykcji.

Niewątpliwie zasadniczą przyczyną jest zamiar ustrojodawcy dążącego do korygowania tych decyzji parlamentu, które podejmowane lekko-myślnie w określonym czasie, obarczają istotnym ryzykiem ekonomicznym czy socjalnym następne pokolenia. Sednem problemu jest więc ograniczenie, za pomocą porządku prawnego, wpływu tzw. społeczeństwa ryzyka na decyzje władzy politycznej, przede wszystkim zaś władzy ustawodawczej. Na kwestię zawodności społecznych struktur decyzyjnych wskazuje L. Morawski w swojej pracy *„Główne problemy współczesnej filozofii prawa – prawo w toku przemian”*², gdzie możemy przeczytać, że „nieprzewidywalność decyzji, ich skutków oraz zawodność społecznych struktur decyzyjnych jest jedną z cech definiujących współczesne społeczeństwa”. Jego zdaniem tendencyjność i populizm to immanentne cechy współczesnej demokracji. Niemniej jednak zapobieżenie takim zjawiskom za pomocą prawa publicznego o randze konstytucyjnej jest znaczącą nowością, oznacza bowiem wkroczenie prawa w sferę materialno-prawną decyzji o zarządzaniu finansami publicznymi. Upřednio była to sfera wyborów politycznych.

Przedstawiając dylemat wynikający z samej istoty systemu społecznego, w którym żyjemy – nieuniknionego konfliktu prawa z postulatami racjonalnego działania – Morawski odwołuje się do sytuacji, gdy: „jeden nieprzemyślany akt normatywny może sprowadzić całe społeczeństwa na skraj katastrofy ekonomicznej czy ekologicznej”³. Polem, na którym ten konflikt zarysowuje się szczególnie wyraźnie, jest kwestia zachowania równowagi budżetowej w świetle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie konstytucyjności zaprzestania indeksacji płac pracowników sfery budżetowej⁴ – „sąd jeśli nie chciał doprowadzić do ruiny finansowej swojego własnego kraju, był po prostu zmuszony do odstąpienia od

2 L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa – prawo w toku przemian*, Warszawa 1999, s. 280.

3 *Ibidem*.

4 Orzeczenie z dnia 29 stycznia 1992 r. (sygn. K. 15/91).

przepisów ustawy i tak zresztą uczynił (...). W kontekście takich faktów twierdzenie, że prawo to zawsze porządek i bezpieczeństwo, a nieprzestrzeganie prawa to zawsze anarchia i chaos jest iluzoryczne i z pewnością nie odnosi się do współczesnych społeczeństw”⁵.

Adaptując więc pojęcie „społeczeństw ryzyka” do materii kluczowej dla funkcjonowania każdego państwa, tj. finansów publicznych, można je rozważać w aspekcie zawodności społecznych struktur decyzyjnych oraz dramatycznego wyboru pomiędzy skutkami błędnych decyzji społeczeństwa – nieświadomego albo takiego, które nie chce przyjąć do wiadomości skutków decyzji wymuszonych na parlamencie w zakresie ponoszenia coraz większych wydatków związanych np. ze wzrostem przywilejów emerytalnych jego kolejnych grup – a koniecznością zachowania równowagi finansów publicznych (oraz racjonalnej struktury wydatków publicznych). Nie należy także przeceniać roli samego parlamentu jako władzy mającej pełną świadomość odpowiedzialności za stan finansów publicznych. Współczesny parlament musi się bowiem konfrontować z naciskami znaczących grup społecznych, mając w perspektywie albo uzyskanie reelekcji, albo przegraną w kolejnych wyborach.

Trzeba przy tym zgodzić się ze stwierdzeniem, że „Nierealistyczne jest przypuszczenie, że poszczególni członkowie ciał ustawodawczych podejmują decyzję co do sposobu głosowania (...), precyzyjnie wyliczając, jak daleko posunąć się idąc za jedną ze strategii i kiedy ją porzucić na rzecz innej”⁶. W takim stanie rzeczy można z naukowego punktu widzenia przyjąć założenie istnienia obiektywnej zewnętrznej mierzalności stanu równowagi finansów publicznych jako koniecznego instrumentu dla zachowania suwerenności państwa. Oznacza to istnienie zewnętrznego czynnika wyznaczającego standardy dla racjonalnego ustawodawcy. Jest to zatem założenie badawcze bardzo daleko idące. Jego przyjęcie znajduje jednak usprawiedliwienie, jeśli działania władz zagrażają suwerenności finansowej państwa. W sferze finansów publicznych zauważalne jest bowiem ograniczanie suwerenności państwa poprzez uchwalanie ustaw zwiększających kwoty tzw. wydatków zdeterminowanych (sztywnych), które muszą być odzwierciedlane w ustawach budżetowych w perspektywie wieloletniej.

Należy również wskazać na ten aspekt sprawy, jakim jest suwerenność kolejnych parlamentów „przejmujących” niejako konsekwencje lawinowego wzrostu uchwalenia wydatków sztywnych przez poprzednie izby ustawodawcze (jak w Polsce na początku lat 90. XX wieku, kiedy masowo przyznawano przywileje emerytalne), ponieważ stanowi to jeszcze jeden,

5 L. Morawski, *op. cit.*, s. 281.

6 R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998, s. 572.

bardzo poważny argument za wprowadzaniem do ustaw zasadniczych restrykcji finansowych ograniczających swobodę parlamentu w kreowaniu wydatków publicznych. Wprowadzanie restrykcji finansowych do ustawy zasadniczej ma więc służyć właśnie niwelowaniu następstw prawnych i skutków finansowych rozstrzygnięć izb ustawodawczych w dłuższej perspektywie czasu, kiedy to następne pokolenia mają dźwigać skutki finansowe swobody politycznej uprzednich parlamentów.

Można więc mówić o stworzeniu prawnych instrumentów amortyzacji ryzyka, jakie się wiąże z nadmierną swobodą polityczną władzy ustawodawczej w kreowaniu wydatków sztywnych skutkujących możliwością zachwiania równowagi finansowej państwa w danym roku (okresie) lub w następnych latach (w następnym pokoleniu). Tak więc owe instrumenty prawne są odpowiedzią – niejako modelem reakcji – na „społeczeństwa ryzyka”. Instrumentami tymi są restrykcje finansowe wymienione w Konstytucji RP, które mogą być badane również z naukowego punktu widzenia jako pewne rozwiązanie modelowe wobec wyzwań współczesnej „demokracji roszczeniowej”, a więc opartej na żądaniach coraz to większych wydatków publicznych gwarantowanych bezwarunkowo w drodze ustawowej.

Obecne uregulowania, które dotyczą materii finansów publicznych, są najobszerniejsze w historii polskiego konstytucjonalizmu. Konstytucja marcowa⁷ wprowadzała obowiązek ustalania budżetu państwa w formie ustawy (art. 4), wymóg ustawowej formy dla zaciągnięcia pożyczki państwowej (art. 5) oraz odsyłała do odrębnej ustawy w materii dotyczącej sposobu wykonywania parlamentarnej kontroli nad długami państwa. Konstytucja kwietniowa⁸ w rozdziale VII wprowadzała znacznie bardziej szczegółowe rozwiązania. Dotyczy to zwłaszcza zasady wyrażonej w art. 59 ust. 1, zgodnie z którym wydatki niezaprojektowane w budżecie nie mogą być uchwalone, a zaprojektowane nie mogą być podwyższone bez zgody rządu. Wprowadzono zasadę, że rząd nie może czynić wydatków bez upoważnienia ustawowego, chyba że zachodzi konieczność państwowa: w tym przypadku rząd, na podstawie uchwały Rady Ministrów, mógł dokonać niezbędnego wydatku, przesyłając do Sejmu w terminie siedmiodniowym od powzięcia uchwały projekt ustawy o przyznaniu kredytów dodatkowych. Konstytucje te zatem nie stwarzały materialno-prawnych granic dla wzrostu zobowiązań finansowych państwa skutkujących powstaniem nadmiernego długu publicznego. Więcej miejsca poświęcano w nich natomiast relacjom pomiędzy władzą wykonawczą a władzą ustawodawczą w przedmiocie zarządzania wydatkami publicznymi.

7 Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267).

8 Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227).

Z kolei w polskiej nauce skarbowości w okresie międzywojennym dominował pogląd o konieczności zrównoważenia budżetu⁹, którą pojmowano jako „zdroworozsądkową” i oczywistą – choć praktyka polityczna ówczesnych państw także od tego postulatu wielokrotnie znacząco odbiegała. Na uwagę zasługują jednak poglądy doktryny, które dopuszczały odstępstwa od zasady zrównoważonego budżetu, gdy służyło to finansowaniu wydatków inwestycyjnych¹⁰. Stwierdzono, że gdy zachodzi groźba nadmiernych obciążeń podatkowych, priorytetem powinno być ograniczanie wydatków¹¹, wskazując wręcz na zrównoważenie budżetu jako „konieczność kategorię”¹². Mimo to sytuacja ekonomiczna II RP, zwłaszcza zaś dwukrotny kryzys ekonomiczny nie pozwalały na zachowanie równowagi budżetowej.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹³ nie odnosiła się do materii dotyczącej zachowania równowagi finansów publicznych, a oficjalne stanowisko doktrynalne państw tzw. realnego socjalizmu stawiało na zasadę zgodności budżetu z narodowym planem społeczno-gospodarczym. Prymat planowania społeczno-gospodarczego nad planowaniem budżetowym także w kwestiach równowagi budżetowej wynikał pośrednio z Konstytucji PRL. Tym samym planowanie budżetowe miało odzwierciedlać założenia oraz wykonawstwo zadań wieloletnich planów społeczno-gospodarczych. Zdobycie odpowiednich środków finansowych na te zadania, czyli zgromadzenie dochodów budżetowych w państwie niedemokratycznym oraz nieznanym ograniczeń zasady państwa prawnego, wydawało się zadaniem łatwym do osiągnięcia, zwłaszcza w oparciu o zasadę jednolitej własności państwowej.

Granic wydatków publicznych w takim państwie nie musiały zatem wyznaczać żadne restrykcje finansowe ani inne tego typu prawne ograniczenia. Istotnymi faktycznymi granicami dla owych wydatków okazały się kolejne strajki i rewolty społeczne – wyrażające opór społeczny przed tak nieograniczoną, a zarazem nieracjonalną władzą. Dlatego też rozwiązania tamtego okresu, choćby przybierały formalnie szatę prawną, nie mogą być przyrównywane z rozwiązaniami demokratycznych państw prawnych, w których konflikt interesów poszczególnych grup społecznych w tym względzie wyraża się w wolnych, demokratycznych wyborach.

9 E. Kosiński, *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Warszawa 2001, s. 18.

10 H. Radziszewski, *Nauka skarbowości. Wykład skarbowości państwowej i gminnej*, Lwów–Lublin–Łódź–Wilno 1920, s. 474.

11 A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości*, Poznań 1923, s. 353.

12 E. Strasburger, *Ustrój skarbowy Rzeczypospolitej Polskiej. Uzupelnienia 1921–1922*, Warszawa 1922, s. 80–81.

13 Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232.

Gwoli przypomnienia trzeba jednak zaznaczyć, że III Rzeczpospolita stała się kontynuatorką i niejako następczynią prawną państwowości PRL w zakresie odpowiedzialności za ogromny dług publiczny, który powstał i narastał w końcowej, schyłkowej fazie PRL. Skutki istnienia owego ogromnego zobowiązania odcisnęły istotne piętno nie tylko na ekonomie pierwszych lat III RP, ale także w sferze psychologicznej. Obawa przed powtórzeniem się tego rodzaju sytuacji groźnej dla dopiero co odzyskanej suwerenności Państwa Polskiego niewątpliwie leżała u źródeł wprowadzenia do Konstytucji aktualnych restrykcji finansowych. Tak zwana Mała Konstytucja z 1992 r.¹⁴ w porównaniu z regulacjami zawartymi w obowiązującej ustawie zasadniczej w bardzo ograniczonym stopniu odnosiła się do zagadnień ochrony równowagi finansowej państwa. Na podkreślenie zasługuje fakt, że w art. 22 ust. 3 Małej Konstytucji przewidziano zasadę, że w razie nieotrzymania absolutorium w następstwie parlamentarnej oceny wykonania ustawy budżetowej Rada Ministrów podaje się do dymisji.

Obecnie w polskim ustroju konstytucyjnym zasadniczą rolę gwarancyjną w zakresie zapewnienia równowagi finansów państwa pełni art. 216 ust. 5 ustawy zasadniczej, który zawiera zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego PKB. Wykroczenie poza tę granicę jest powodem odpowiedzialności konstytucyjnej, która w tym przypadku dotyczy Rady Ministrów i jej członków. Intencją twórców tego przepisu było ustalenie kwotowo wyrażonej bariery wzrostu długu publicznego dla ochrony przyszłych pokoleń¹⁵. Dodajmy, że przed wejściem w życie ustawy zasadniczej granica, o której mowa w art. 216 ust. 5, była przekraczana. W 1994 roku dług publiczny w Polsce wyniósł 68% PKB.

Wprowadzenie tej restrykcji finansowej budziło zastrzeżenia od początku prac nad ustawą zasadniczą¹⁶, nie tylko ze względu na to, że wprowadzenie limitu tego rodzaju na tle innych ustaw zasadniczych było rozwiązaniem nowatorskim¹⁷. Wskazywano również, że skoro ustawodawstwo unijne, które określa wysokość dopuszczalnego PDP na poziomie 60% PKB i deficytu budżetowego na 3% PKB, nie ma charakteru

14 Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426).

15 Biuletyn KKNZ nr XXXI, s. 26–29.

16 *Ibidem*, s. 25–28.

17 M. Mazurkiewicz, *Konstytucyjne problemy deficytu budżetowego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. R. Sylwestrzak, Olsztyn 2003, s. 17.

bezwzględnie obowiązującego i zdarzają się przypadki naruszania tych reguł przez państwa członkowskie bez ponoszenia przez te państwa konsekwencji z tego powodu, to należy zastanowić się nad nadaniem „miękkiemu zaleceniu unijnemu” rangi bezwzględnie obowiązującej restrykcji konstytucyjnej¹⁸. Pojawiły się ponadto postulaty relatywizacji przyjętej granicy długu publicznego¹⁹.

Z drugiej strony istniały poglądy bardziej radykalne – wskazywano na potrzebę utrzymania niższego poziomu długu publicznego ze względu na zachowanie zaufania inwestorów, jak również zgłaszano propozycję, by uchwalenie deficytu budżetowego przekraczającego 3% PKB wymagało w Sejmie większości 2/3 głosów²⁰. Jednak ta ostatnia propozycja także spotkała się z odmiennym stanowiskiem doktryny opowiadającej się za zachowaniem większej swobody politycznej władzy ustawodawczej w zakresie wyznaczania granic deficytu budżetowego. Tym bardziej że obowiązywały już w tym zakresie ograniczenia wynikające z prawa unijnego.

Odnosząc się do propozycji wspomnianych ograniczeń, które dotyczyłyby dopuszczalnego pułapu deficytu budżetowego, nie można podzielić poglądu T. Dębowskiej-Romanowskiej, że słusznie nie wprowadzono dalszych niż wynikające z art. 220 ust. 1 ustawy zasadniczej ograniczeń limitu deficytu budżetowego. Okoliczności, w jakich uchwalono budżet na rok 2010, z rekordowym deficytem budżetowym występującym w sytuacji groźby przekroczenia kolejnych progów ostrożnościowych, pokazują, że dalsze ograniczenia uprawnień władzy wykonawczej w tej materii są pożądane. Problem ten dostrzega również część doktryny, wskazując, że „odrzucono propozycję reguły, która mogłaby stanowić istotne ograniczenie polityki fiskalnej – reguły deficytu”²¹. Relatywnie niższy poziom długu publicznego w trakcie prac nad ustawą zasadniczą spowodował, że nie dostrzegano zagrożenia przekroczenia wprowadzanego wówczas zakazu jako zagrożenia realnego.

Niewątpliwie zatem art. 216 ust. 5 ustawy zasadniczej jest najsilniej oddziaływującą spośród restrykcji dotyczących finansów publicznych, która rodzi obowiązek bezwzględnego zakazu zaciągania pożyczek na wydatki publiczne ponad konstytucyjny limit. Szczególna waga polityczna tej restrykcji dla suwerenności finansowej Państwa Polskiego wynika nie tylko z tego, że jest wyrażona w Konstytucji, lecz także stąd, że:

18 W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 216 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 18–19.

19 P. Winczorek, *Konstytucja RP a prawo wspólnotowe*, PiP z 2004, z. 11, s. 13–14.

20 C. Jóźefiak, P. Krajewski, M. Mackiewicz, *Deficyt budżetowy. Przyczyny i metody ograniczania*, Warszawa 2006, s. 55–56.

21 *Ibidem*, s. 56.

- restrykcja ta ma charakter liczbowy, przez co jej naruszenie w warunkach jawności finansów publicznych zawsze ma charakter ewidentny i rażący,
- z tego powodu oczywista jest groźba pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej,
- ewidentność restrykcji powoduje jej oddziaływanie nie tylko wewnątrz państwa, ale i na zewnątrz. Ma to znaczenie dla zewnętrznego obrazu polskich finansów publicznych, w tym dla ratingu Polski w stosunkach globalnych.

Niemniej pozostaje kwestią sporną, czy owa restrykcja ma charakter bezwzględny i bezwarunkowy, czy też należy ją interpretować w sposób „miękki”, tzn. uznając, że istnieją *sui generis* stany nadzwyczajne w gospodarce publicznej. Dekoniunktura, kryzys ekonomiczny, a nie tylko stany wojenny czy wyjątkowy mogą przemawiać – zdaniem części doktryny – za odstąpieniem od wymagań tej restrykcji. Wskazuje się, że przekroczenie tego limitu może nastąpić w razie zagrożenia egzystencji państwa jako dobra wspólnego²², lub „w wyniku spadku PKB, będącego rezultatem złej koniunktury czy kryzysu gospodarczego. Takie przekroczenie, jakkolwiek ekonomicznie szkodliwe, nie pociąga za sobą konsekwencji prawnych, a zwłaszcza nie prowadzi do odpowiedzialności konstytucyjnej”²³. Jednak po ustaniu tych zagrożeń obowiązuje powrót do ograniczeń wynikających z art. 216 ust. 5²⁴.

Należy w tym miejscu podkreślić, że poglądy wskazujące na możliwość odstąpienia od stosowania restrykcji w sytuacji złej koniunktury, kryzysu gospodarczego, spadku PKB stanowią niebezpieczną próbę zmiękczenia omawianej restrykcji. Istnienie cyklu koniunkturalnego oraz akcydentalne pojawianie się niekorzystnych zjawisk ekonomicznych skutkujących spadkiem PKB nie mogą być już dzisiaj – w świetle dorobku nauk ekonomicznych – uznawane za zjawisko nadzwyczajne i wyjątkowe. Przeciwnie – cykle koniunkturalne oraz występowanie kryzysów ekonomicznych są niejako wpisane w doświadczenie współczesnych społeczeństw. Jednak samo brzmienie art. 216 ust. 5 Konstytucji wskazuje, że pojawianie się tych zjawisk, mimo ich względnej przewidywalności, nie może wpływać na sposób rozumienia i stosowania restrykcji zawartych w tym przepisie.

Nie tylko z przepisów ustawy zasadniczej, lecz też z przepisów ustawy o finansach publicznych nie wynika podstawa do tego typu odstępstw. Artykuł 88 ustawy o finansach publicznych nie przewiduje stosowania procedur ostrożnościowych i sanacyjnych w przypadku wprowadzenia:

22 M. Mazurkiewicz, *op. cit.*, s. 34.

23 P. Winczorek, *op. cit.*, s. 273.

24 T. Dębowska-Romanowska, *op. cit.*, s. 119.

stanu wojennego, stanu wyjątkowego na całym terytorium RP, stanu klęski żywiołowej na całym terytorium RP. Nie są to jednak przesłanki do wysunięcia tezy, że nawet wymienione stany faktyczne stanowią automatycznie podstawę do odstąpienia od stosowania restrykcji wyrażonej w art. 216 ust. 5 ustawy zasadniczej. To bowiem oznaczałoby, że w takich okolicznościach władze publiczne zwolnione są z odpowiedzialności za dbałość o zachowanie względnej równowagi finansowej państwa w celu ochrony jego suwerenności.

W artykuł 216 ust. 5 sformułowany jest zatem nakaz bezwzględny i bezwarunkowy oraz wyrażony liczbowo, a przez to skutkujący uznaniem każdego jego naruszenia jako naruszenie ewidentne i rażące, czyli tym samym traktowane jako delikt konstytucyjny. Rozwiązanie to ma więc w znaczeniu prawnym charakter radykalny. Każde naruszenie zakazu określonego w art. 216 ust. 5 oznacza popełnienie deliktu konstytucyjnego. Uznanie, że każde naruszenie art. 216 ust. 5 jest zarazem deliktem konstytucyjnym, prowadzi zaś do obowiązku poszukiwania zakresu podmiotowego osób odpowiedzialnych (1) za popełnienie tego deliktu z racji tego, że to one, prowadząc gospodarkę finansową państwa, mają obowiązek czuwania nad tym, by dług publiczny nie przekroczył w danym roku poziomu, o którym mowa w art. 216 ust. 5, ale także i za to, (2) by swymi działaniami zarówno zarządczymi, jak i dotyczącymi składania projektów ustawodawczych nie doprowadzały do nadmiernego wzrostu tego długu w następnych latach w taki sposób, że ich następcy nie będą już w stanie przeciwdziałać przekroczeniu poziomu zadłużenia.

Odpowiedzialność spoczywa na członkach Rady Ministrów, która prowadzi gospodarkę finansową państwa i zgodnie z art. 159 ustawy o finansach publicznych kieruje wykonaniem budżetu państwa. Szczególna odpowiedzialność ciąży na Ministrze Finansów, co znajduje podstawę prawną w art. 74 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym Minister Finansów sprawuje kontrolę nad sektorem finansów publicznych w zakresie przestrzegania zasady stanowiącej, że państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60% wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz art. 174 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę realizacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa (pkt 1), a także poziomu deficytu sektora finansów publicznych.

Te wymagania konstytucyjne i ustawowe, jeśli chodzi o zakres podmiotowy osób potencjalnie odpowiedzialnych za popełnienie deliktu konstytucyjnego, nie przesądzają jeszcze o tym, jaki powinien być przedmiot owych zarzutów co do popełnienia deliktu. Istotne problemy mogą się pojawić już na etapie formułowania zarzutów. Powstaje pytanie, czy obowiązek sformułowania zarzutu naruszenia Konstytucji winien się wiązać jedynie z wyliczonym niejako rachunkowo przekroczeniem długu

publicznego, czy też przepis Konstytucji ma charakter nie tylko sanacyjny-sankcyjny, ale także gwarancyjny i prewencyjny.

W tym drugim przypadku dobrem chronionym jest nie tylko ograniczenie długu publicznego do poziomu 60% PKB, ale także niedopuszczenie do sytuacji faktycznych i prawnych, które z dużym prawdopodobieństwem mogą prowadzić do przekroczenia tego długu. Tylko takie stanowisko wobec radykalizmu brzemienia art. 216 ust. 5 jest uzasadnione. Nie chodzi bowiem o karanie samo w sobie osób, które doprowadziły do przekroczenia owego długu. Następstwem zastosowania sankcji za popełnienie deliktu konstytucyjnego nie będzie przecież naprawienie skutków przekroczenia i restytucja samej równowagi. Wymaga to długotrwałych i mozolnych działań oraz ponoszenia ciężarów przez całe społeczeństwo. Wymierzenie sankcji niczego w tej materii nie zmieni ani nie naprawi. Tyle tylko, że działa odstraszaingly na następnych rządzących.

Tak więc takie wąskie rozumienie restrykcji zawartej w art. 216 ust. 5 sprowadza jej funkcje do radykalnego, a zarazem nastawionego na penalizację instrumentu prawnego, przy czym niedostatecznie chroni dobro, które powinno być szczególnie chronione. Dlatego uznać należy, że immanentną częścią tej restrykcji jest istnienie progów ostrożnościowych, po przekroczeniu których winno być wprowadzone postępowanie naprawcze właśnie po to, by nie doprowadzić do przekroczenia ostatecznego progu 60%.

Jeśli nawet istnienie owych progów ostrożnościowych uprzednich i zapobiegawczych zarazem jest immanentną częścią restrykcji konstytucyjnej, to zawsze pozostaje problem, czy naruszenie każdego z tych progów określonych ustawowo bez wdrożenia adekwatnego postępowania naprawczego powinno się łączyć z odpowiedzialnością, czy też nie. Odpowiedź na to pytanie ma charakter złożony i niejednoznaczny. Niewątpliwie przedmiotem deliktu konstytucyjnego jest naruszenie zarówno Konstytucji, jak i ustaw. Niemniej powstaje pytanie, czy progi ostrożnościowe są zawsze konieczne oraz czy mogą być przez ustawodawcę ustanawiane całkowicie swobodnie, czy też w sposób adekwatny do istoty art. 216 ust. 5. Temu zagadnieniu zostaną poświęcone dodatkowe rozważania w dalszej części tekstu z uwzględnieniem ewolucji wynikającej ze zmian ustawy o finansach publicznych.

Należy jeszcze w tym miejscu krótko scharakteryzować podstawy prawne egzekwowania przestrzegania art. 216 ust. 5 Konstytucji. Podstawy te dzielą się na dwie grupy. Pierwsza grupa to ustawa/ustawy rozwijające i uzupełniające wymagania, jakie nakłada art. 216 ust. 5. Są one zawarte przede wszystkim w ustawie o finansach publicznych. Druga grupa to przepisy wspomagające skuteczność działania art. 216 ust. 5. Chodzi przede wszystkim o art. 220 ust. 1, 219 ust. 1 oraz art. 118 ust. 3 Konstytucji. Ich znaczenie dla skutecznego działania art. 216 ust. 5 zostanie omówione poniżej.

Z drugiej strony należy w tym miejscu wspomnieć o przepisach Konstytucji oraz ustawach stojących na straży wartości, które godzą w przepisy stabilizujące system finansowy państwa. Możemy tu wymienić np. art. 67 Konstytucji ustanawiający prawo do zabezpieczenia społecznego, art. 19 gwarantujący specjalną opiekę dla weteranów czy art. 178 dotyczący warunków pracy i wynagrodzenia sędziów.

Jeśli chodzi o pierwszą grupę źródeł prawnych (podstaw prawnych) ustanawiających obowiązki w zakresie zachowania równowagi finansowej państwa, w pierwszej kolejności trzeba wskazać na aktualne postanowienia ustawy o finansach publicznych. Elementem przesądzającym o odpowiedzialności Rady Ministrów będzie z pewnością prawidłowe zastosowanie art. 86 ustawy o finansach publicznych, nakładającego w sposób niebudzący wątpliwości obowiązki prawne władzy wykonawczej w przypadku przekroczenia progów ostrożnościowych. Szczególne znaczenie ma ocena prawna programu sanacyjnego, o którym mowa w art. 86 i 87 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 87 pkt 2 ustawy o finansach publicznych program sanacyjny obejmuje program przedsięwzięć mających na celu doprowadzenie do ograniczenia relacji długu publicznego do PKB, uwzględniający przede wszystkim propozycje rozwiązań prawnych oddziałujących na poziom wydatków i rozchodów w sektorze finansów publicznych. Niewątpliwie samo przedstawienie tego planu nie uwalnia Rady Ministrów od odpowiedzialności. W razie wykazania, że rozwiązania przedstawione w planie miały charakter pozorny, odpowiedzialność ta nie ustaje.

Innym problemem jest określenie zakresu podmiotowego odpowiedzialności w sytuacji, gdy bezpośrednie przyczyny wzrostu długu publicznego tkwią w decyzjach poprzedników politycznych tej Rady Ministrów, za której kadencji nastąpiło faktyczne przekroczenie konstytucyjnego progu zadłużenia publicznego. W ustawie o finansach publicznych obowiązują obecnie następujące przepisy stanowiące dopełnienie wyżej wymienionych przepisów ustawy zasadniczej:

Pierwsza grupa przepisów dotyczy procedur ostrożnościowo-sanacyjnych oraz procedur obliczania i podawania do wiadomości kwoty zadłużenia publicznego.

Artykuł 86 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym w przypadku, gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a, ogłoszonej zgodnie z art. 38, jest większa od 55%, a mniejsza od 60%, to na kolejny rok Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym nie przewiduje się deficytu budżetu państwa lub przyjmuje się poziom różnicy dochodów i wydatków budżetu państwa zapewniający, że relacja długu Skarbu Państwa do produktu krajowego brutto przewidywana na koniec roku budżetowego, którego dotyczy projekt ustawy, będzie niższa

od relacji, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. b, ogłoszonej zgodnie z art. 38, nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej, w tym pracowników jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2, waloryzacja rent i emerytur nie może przekroczyć poziomu odpowiadającego wzrostowi cen towarów i usług konsumpcyjnych, ogłoszonego przez Główny Urząd Statystyczny za poprzedni rok budżetowy, wprowadza się zakaz udzielania pożyczek i kredytów z budżetu państwa z wyjątkiem rat kredytów i pożyczek udzielonych w latach poprzednich, nie przewiduje się wzrostu wydatków w jednostkach, o których mowa w art. 139 ust. 2, na poziomie wyższym niż w administracji rządowej, Rada Ministrów dokonuje przeglądu wydatków budżetu państwa finansowanych środkami pochodzącymi z kredytów zagranicznych oraz przeglądu programów wieloletnich, Rada Ministrów przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający na celu obniżenie relacji, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a, wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego określone w uchwale budżetowej na kolejny rok mogą być wyższe niż dochody tego budżetu powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3, Rada Ministrów dokonuje przeglądu obowiązujących przepisów w celu przedstawienia propozycji rozwiązań prawnych mających wpływ na poziom dochodów budżetu państwa, w tym dotyczących stosowania stawek podatku od towarów i usług, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych otrzymuje dotację celową z budżetu państwa na realizację zadania, o którym mowa w art. 26a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, w wysokości do 30% środków zaplanowanych na realizację tego zadania na dany rok, organy administracji rządowej mogą zaciągać nowe zobowiązania na przygotowanie inwestycji, jeżeli mają zapewnione finansowanie z udziałem środków publicznych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp, na maksymalnym dopuszczalnym poziomie, określonym w przepisach lub procedurach dotyczących danego rodzaju inwestycji, nie mniejszym niż 50% całości kosztów, z tym że ograniczenia te nie dotyczą: odbudowy lub przebudowy dróg krajowych w celu usunięcia zagrożenia naruszenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym, inwestycji, o których mowa w art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r., przygotowania, wdrożenia, budowy lub eksploatacji systemów elektronicznego poboru opłat, o których mowa w art. 13i ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, zobowiązania z tytułu odszkodowań za nieruchomości przejęte w trybie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych jest równa lub większa od 60%, to: stosuje się odpowiednio postanowienia art. 86 pkt 2 lit. a, b

oraz e–g ustawy, Rada Ministrów, najpóźniej w terminie miesiąca od dnia ogłoszenia relacji, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a, przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający na celu ograniczenie tej relacji do poziomu poniżej 60%, wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego określone w uchwale budżetowej na kolejny rok nie mogą być wyższe niż dochody tego budżetu, poczynając od siódmego dnia po dniu ogłoszenia relacji, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a, jednostki sektora finansów publicznych nie mogą udzielać nowych poręczeń i gwarancji.

Zgodnie z art. 87 ustawy program sanacyjny obejmuje wskazanie przyczyn kształtowania się relacji państwowego długu publicznego, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a; program przedsięwzięć mających na celu doprowadzenie do ograniczenia relacji, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a, uwzględniający w szczególności propozycje rozwiązań prawnych mających wpływ na poziom wydatków i rozchodów w sektorze finansów publicznych; trzyletnią prognozę dotyczącą relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto, wraz z przewidywanym rozwojem sytuacji makroekonomicznej kraju. Zgodnie z art. 88 ustawy przepisów art. 86 i art. 87 nie stosuje się w przypadku wprowadzenia: stanu wojennego, stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Na podstawie art. 38 ustawy Minister Finansów ogłasza, w terminie do dnia 31 maja roku następnego, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, kwotę i relację do produktu krajowego brutto: państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa, kwotę niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora finansów publicznych – według stanu na koniec roku budżetowego. Minister Finansów ogłasza, w terminie do dnia 31 maja roku następnego, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”: kwotę ustaloną w wyniku przeliczenia kwoty państwowego długu publicznego, ogłoszonej zgodnie z art. 38, na walutę polską z zastosowaniem dla zobowiązań wyrażonych w walutach obcych średniej arytmetycznej średnich kursów każdej z walut obcych ogłaszanych przez Narodowy Bank Polski i obowiązujących w dni robocze roku budżetowego, za który ogłaszana jest relacja, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a, kwotę wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym, kwotę obliczoną jako różnica kwoty, o której mowa w pkt 1, oraz kwoty, o której mowa w pkt 2, relację kwoty, o której mowa w pkt 3, do produktu krajowego brutto – według stanu na koniec roku budżetowego (art. 38a).

W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 29 sierpnia 2013 r. obowiązywały przepisy dotyczące reguły wydatkowej. Zgodnie z art. 112a ustawy kwota

wydatków budżetu państwa na zadania publiczne nie mogła być większa niż kwota środków planowanych na ich realizację w roku poprzednim powiększona w stopniu odpowiadającym prognozie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych na dany rok budżetowy, przyjętego w założeniach stanowiących podstawę do prac nad projektem ustawy budżetowej, zgodnie z ustawą z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, powiększonego o punkt procentowy. Przepisu ust. 1 nie stosowało się do: wydatków na obsługę długu publicznego; środków własnych Unii Europejskiej oraz obligatoryjnych składek wpłacanych do organizacji międzynarodowych; wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, w tym wydatków budżetu środków europejskich; wypłat i obsługi świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz finansowania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby pobierające świadczenia pielęgnacyjne; składek na ubezpieczenie społeczne za osoby przebywające na urloпах wychowawczych i macierzyńskich oraz za osoby niepełnosprawne; świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy i uprawnionych członków ich rodzin oraz uposażeń sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku; dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych i Funduszu Emerytalno-Rentowego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego na sfinansowanie wypłat świadczeń emerytalno-rentowych gwarantowanych przez państwo.

Artykuł 50 ustawy dotyczy obowiązku ujmowania w projektach ustaw oraz aktów prawnych ich skutków finansowych. Zgodnie z tym przepisem przyjmowane przez Radę Ministrów projekty ustaw oraz akty prawne, których skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, zawierają w uzasadnieniu: określenie wysokości tych skutków, wskazanie źródeł ich sfinansowania, opis celów nowych zadań i mierników określających stopień realizacji celów. W przyjmowanych przez Radę Ministrów projektach ustaw, których skutkiem finansowym może być zmiana poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, określa się w treści projektu maksymalny limit tych wydatków wyrażony kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku, poczynając od pierwszego roku planowanego wejścia w życie ustawy, w podziale na: budżet państwa; jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne; pozostałe jednostki sektora finansów publicznych. W przypadku projektów ustaw, które przewidują obowiązywanie przepisów w okresie krótszym niż 10 lat budżetowych, maksymalne limity wydatków, o których mowa w ust. 1a, określa się na ten okres. Rada

Ministrów przedstawia Sejmowi, trzy lata przed upływem okresu, o którym mowa w ust. 1a, projekt zmiany ustawy określającej maksymalne limity wydatków jednostek sektora finansów publicznych, wyrażone kwotowo, na kolejnych 10 lat budżetowych wykonywania ustawy.

Na podstawie ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw²⁵ dodano art. 112aa ustawy o finansach publicznych przewidujący stosowanie tzw. nowej reguły wydatkowej. Przepisy te miały zastosowanie po raz pierwszy do ustawy budżetowej na 2015 rok.

Przepis ten musi być przytoczony w całości ze względu na jego złożoną i bardzo skomplikowaną treść.

Brzmi on jak następuje:

„**Art. 112aa.** 1. Kwota wydatków na dany rok organów i jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 1–3, pkt 8 z wyłączeniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, i w pkt 9 oraz Funduszu Pracy, a także funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw, jest obliczana według wzoru:

$$WYD_n = WYD_{n-1}^* \cdot E_n(CPI_n) \cdot [WPKB_n + K_n] + E_n(\Delta DD_n)$$

przy czym:

$$WYD_{n-1}^* = WYD_{n-1} \cdot \frac{CPI_{n-2}}{E_{n-1}(CPI_{n-2})} \cdot \frac{E_n(CPI_{n-1})}{E_{n-1}(CPI_{n-1})}$$

$$WPKB_n = \sqrt[8]{\frac{PKB_{n-2}}{PKB_{n-8}} \cdot E_n\left(\frac{PKB_{n-1}}{PKB_{n-2}}\right) \cdot E_n\left(\frac{PKB_n}{PKB_{n-1}}\right)}$$

w którym poszczególne symbole oznaczają:

CPI – średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem ogłaszany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego,

n – rok, na który jest obliczana kwota wydatków,

$n-1$ – rok poprzedzający rok n ,

$n-2$ – rok poprzedzający rok n o dwa lata,

$n-8$ – rok poprzedzający rok n o osiem lat,

WYD_n – kwota wydatków określona w projekcie ustawy budżetowej na rok n przedłożonym Sejmowi,

WYD_{n-1}^* – kwota wydatków określona w projekcie ustawy budżetowej na rok $n-1$ przedłożonym Sejmowi, skorygowana zgodnie z aktualizacją prognoz średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych,

²⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 1646.

CPI_{n-2} – średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w roku $n-2$,

$E_n(CPI_{n-1})$ – prognozowany w projekcie ustawy budżetowej na rok n przedłożonym Sejmowi średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w roku $n-1$,

$E_{n-1}(CPI_{n-2})$ – prognozowany w projekcie ustawy budżetowej na rok $n-1$ przedłożonym Sejmowi średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w roku $n-2$,

$E_{n-1}(CPI_{n-1})$ – prognozowany w projekcie ustawy budżetowej na rok $n-1$ przedłożonym Sejmowi średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w roku $n-1$,

$E_n(CPI_n)$ – prognozowany w projekcie ustawy budżetowej na rok n przedłożonym Sejmowi średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w roku n ,

$WPKB_n$ – wskaźnik średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych określony w projekcie ustawy budżetowej na rok n przedłożonym Sejmowi z dokładnością do setnych części procentu,

K_n – wielkość korekty kwoty wydatków określonej w projekcie ustawy budżetowej na rok n przedłożonym Sejmowi,

PKB_{n-2}/PKB_{n-8} – ogłoszona przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego zgodnie z art. 38b pkt 2 łączna dynamika wartości produktu krajowego brutto,

$E_n(PKB_{n-1}/PKB_{n-2})$ – prognozowana w projekcie ustawy budżetowej na rok n przedłożonym Sejmowi roczna dynamika wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych w roku $n-1$,

$E_n(PKB_n/PKB_{n-1})$ – prognozowana w projekcie ustawy budżetowej na rok n przedłożonym Sejmowi roczna dynamika wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych w roku n ,

$E_n(DDD_n)$ – prognozowana wartość ogółem działań dyskrejonalnych, o których mowa w rozporządzeniu wymienionym w art. 104 ust. 1 pkt 1, w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej planowanych na rok n , jeżeli wartość każdego z nich przekracza 0,03% wartości produktu krajowego brutto prognozowanej w projekcie ustawy budżetowej na rok n przedłożonym Sejmowi; w przypadku planowanej w roku n rezygnacji z działań dyskrejonalnych dokonanych w latach poprzednich, w prognozowanej wartości ogółem działań dyskrejonalnych w roku n uwzględnia się wpływ na kwotę WYD_n dokonanych działań dyskrejonalnych, który wystąpiłby w przypadku braku rezygnacji z tych działań w roku n .

2. W kwocie wydatków, o której mowa w ust. 1, i w kwocie, o którą pomniejsza się tę kwotę zgodnie z ust. 3, nie uwzględnia się wydatków budżetu środków europejskich oraz wydatków finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2. W kwocie wydatków, o której mowa w ust. 1, nie uwzględnia się również przepływów finansowych między organami i jednostkami, o których mowa w ust. 1, z tytułu dotacji i subwencji oraz przepływów finansowych między funduszami zarządzanymi przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

3. Kwota wydatków, o której mowa w ust. 1, pomniejszona o kwotę:

- 1) prognozowanych w projekcie ustawy budżetowej przedłożonym Sejmowi wydatków jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 2 i samorządowych jednostek budżetowych, uwzględniających założenia makroekonomiczne, o których mowa w art. 142 pkt 2 lit. a i b, oraz wieloletnie prognozy finansowe tych jednostek, a także wysokość wydatków wykonanych w latach poprzednich, po odjęciu kwot odpowiadających wielkościom planowanych do otrzymania kwot dotacji i subwencji od innych organów i jednostek, o których mowa w ust. 1,
 - 2) planowanych wydatków organów i jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2,
 - 3) planowanych kosztów Narodowego Funduszu Zdrowia określonych w planie finansowym Funduszu, po odjęciu kwot odpowiadających wielkościom planowanych do otrzymania kwot dotacji od organów i jednostek, o których mowa w ust. 1
 - stanowi nieprzekraczalny limit wydatków organów i jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 1 i państwowych jednostek budżetowych z wyłączeniem organów i jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2, w pkt 8 z wyłączeniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, oraz Funduszu Pracy, a także funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw.
4. Wielkość korekty kwoty wydatków, o której mowa w ust. 1, wynosi:
- 1) minus dwa punkty procentowe – jeżeli wartość relacji wyniku nominalnego powiększonego o koszty reformy emerytalnej, ogłoszone zgodnie z art. 38c, do produktu krajowego brutto jest w roku $n-2$, o którym mowa w ust. 1, mniejsza od -3% , albo jeżeli wartość relacji, o której mowa w art. 38a pkt 4, jest w roku $n-2$ większa od 48% albo
 - 2) minus półtora punktu procentowego – jeżeli:
 - a) wartość relacji wyniku nominalnego powiększonego o koszty reformy emerytalnej, ogłoszone zgodnie z art. 38c, do produktu krajowego brutto jest w roku $n-2$, o którym mowa w ust. 1, nie mniejsza niż -3% oraz wartość relacji, o której mowa w art. 38a

pkt 4, jest w roku $n-2$ większa od 43%, a nie większa od 48% oraz prognozowana w projekcie ustawy budżetowej na rok n przedłożonym Sejmowi dynamika wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych w roku n nie jest mniejsza o więcej niż dwa punkty procentowe od wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto, o którym mowa w ust. 1, albo

- b) wartość relacji wyniku nominalnego powiększonego o koszty reformy emerytalnej, ogłoszone zgodnie z art. 38c, do produktu krajowego brutto jest w roku $n-2$, o którym mowa w ust. 1, nie mniejsza niż -3% oraz wartość relacji, o której mowa w art. 38a pkt 4, jest w roku $n-2$ nie większa niż 43% oraz suma, obliczona zgodnie z ust. 5, jest w roku $n-2$ mniejsza od -6% oraz prognozowana w projekcie ustawy budżetowej na rok n przedłożonym Sejmowi dynamika wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych w roku n nie jest mniejsza o więcej niż dwa punkty procentowe od wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto, o którym mowa w ust. 1, albo
- 3) plus półtora punktu procentowego – jeżeli wartość relacji wyniku nominalnego powiększonego o koszty reformy emerytalnej, ogłoszone zgodnie z art. 38c, do produktu krajowego brutto jest w roku $n-2$, o którym mowa w ust. 1, nie mniejsza niż -3% oraz wartość relacji, o której mowa w art. 38a pkt 4, jest w roku $n-2$ nie większa niż 43% oraz suma, obliczona zgodnie z ust. 5, jest w roku $n-2$ większa od 6% oraz prognozowana w projekcie ustawy budżetowej na rok n przedłożonym Sejmowi dynamika wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych w roku n nie jest większa o więcej niż dwa punkty procentowe od wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto, o którym mowa w ust. 1, albo
- 4) zero punktu procentowego – w pozostałych przypadkach.

5. Minister Finansów oblicza sumę corocznych różnic między wartością relacji wyniku nominalnego do produktu krajowego brutto oraz poziomem średniookresowego celu budżetowego określonego w Programie Konwergencji opracowanym zgodnie z rozporządzeniem, o którym mowa w art. 104 ust. 1 pkt 1, aktualizując sumę różnic z uwzględnieniem rewizji danych ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Coroczna różnica jest zaokrąglana z dokładnością do setnych części procentu”.

Ta skomplikowana i złożona nowa reguła wydatkowa jest pierwszą próbą w ustawodawstwie polskim reagowania prewencyjnego na powtarzające się zjawisko cykliczności koniunktury. Pozostałe normy

zawarte w ustawie zasadniczej w zamierzeniu ustawodawcy w bardzo znacznym stopniu mają służyć wzmocnieniu znaczenia zakazu wyrażonego w art. 216 ust. 5. Dotyczy to w pierwszej kolejności art. 220 ust. 1 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż deficyt przewidziany w projekcie ustawy budżetowej.

Z kolei art. 219 ust. 1 Konstytucji przesądza o charakterze prawnym ustawy budżetowej, w tym o jej formalnym charakterze. Ustawa budżetowa nie stwarza podstawy do wysuwania roszczeń przez osoby trzecie wobec zawartych w tej ustawie wydatków. Poza rozdziałem ustawy zasadniczej, który odnosi się do finansów publicznych, pozostaje art. 118 ust. 3, zgodnie z którym wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania.

Całkowicie inny charakter mają przepisy, z których wynikają wartości stojące w opozycji wobec przepisów stabilizujących system finansowy państwa. Należy tu w pierwszej kolejności wymienić art. 67 ustanawiający prawo do zabezpieczenia społecznego, ale również art. 19 gwarantujący specjalną opiekę państwa dla weteranów czy art. 178 dotyczący warunków pracy i wynagradzania sędziów.

Jak wynika z rozważań wstępnych odnoszących się do istoty instrumentów prawnych zachowania równowagi finansowej państwa – instrumenty te w gospodarce publicznej na poziomie ogólnopaństwowym są instytucjami stosunkowo nowymi. Ich istnienie wiąże się z ograniczeniem swobody politycznej władz publicznych w zakresie zarządzania dochodami, a przede wszystkim wydatkami publicznymi. Niemniej jednak teza, że wprowadzenie norm prawnych, które usztywniają swobodę polityczną władz w tym zakresie, stanowi zawsze ograniczenie demokracji, wydaje się zbyt daleko idąca, zwłaszcza gdy w grę wchodzi zagrożenie suwerenności finansowej państwa.

Zapobieżenie zjawiskom naruszenia równowagi finansowej państwa – jeśli zagraża to suwerenności – za pomocą prawa publicznego o randze konstytucyjnej jest znaczącą nowością. Oznacza wkroczenie prawa w sferę materialno-prawnych decyzji o zarządzaniu finansami publicznymi. Jednak w sytuacji „społeczeństw ryzyka” konieczne jest wprowadzenie tego rodzaju ograniczeń konstytucyjnych i ustawowych. Tym samym przyjmuje się wszakże, że istnieją zewnętrzne, obiektywne kryteria oceny racjonalnego działania ustawodawcy, oraz że ich użycie jest konieczne. Instrumenty prawne stają się wówczas niejako modelem reakcji na społeczeństwa ryzyka, tam gdzie w grę wchodzi zagrożenie suwerenności finansowej państwa. Takim instrumentem niewątpliwie jest restrykcja konstytucyjna zawarta w art. 216 ust. 5 Konstytucji.

Restrykcja ta ma charakter radykalny, jest bowiem bezwzględna i bezwarunkowa, jako że została wyrażona liczbowo, a co za tym idzie – każde naruszenie owej liczby jest zarazem potencjalnie deliktem konstytucyjnym. Każde przekroczenie progu 60% PKB ma charakter ewidentny i rażący. Sensem wprowadzenia art. 216 ust. 5 nie jest jednak wymierzanie sankcji, lecz przede wszystkim zapobieżenie owemu przekroczeniu. Stąd uznać należy, że istnienie progów ostrożnościowych poprzedzających próg określony w art. 216 ust. 5 jest jego immanentną częścią.

Podstawową funkcję gwarancyjną w zakresie zapewnienia równowagi finansów publicznych w polskim ustroju prawnym pełni zakaz sformułowany w art. 216 ust. 5 ustawy zasadniczej. Nie oznacza to samo przez się, że przepis ten będzie konsekwentnie przestrzegany tak, by restrykcja spełniała swoją funkcję także prewencyjnie. W dodatku w poglądach części doktryny przyjęto, że przepis ten „nie nadaje się do operatywnego stosowania. Jest on wypełniany treścią poprzez regulacje ustawowe, które precyzują sposób obliczania zarówno długu publicznego, jak i PKB”²⁶. Takie stanowisko jest jednak w dużej mierze destrukcyjne, gdyż niejako z góry zakłada niemożliwość rygorystycznego stosowania art. 216 ust. 5. Trzeba też pamiętać, że odesłanie do ustawy, która ma określać sposób obliczania zarówno długu publicznego, jak i PKB, ma w pewnym sensie charakter techniczno-wykonawczy, ustawodawca zwykły nie ma bowiem w tym zakresie zbyt szerokiego pola manewru.

Celem dalszego wywodu jest omówienie skuteczności instytucji prawnych zapewniających przestrzeganie tego zakazu.

Od czasu wejścia w życie przepisów rozdziału X ustawy zasadniczej oraz art. 118 ust. 3 ustawy zasadniczej do 1 stycznia 2011 r. (tj. do momentu wejścia w życie przepisów dotyczących tzw. reguł wydatkowych) przepisy dotyczące funkcjonowania procedur ostrożnościowych i sanacyjnych były jedynymi przepisami rangi ustawowej zapewniającymi przestrzeganie konstytucyjnych restrykcji finansowych. Fragmentaryczny charakter tych regulacji i ograniczony zakres ich oddziaływania nie zapewniły pewności przestrzegania tych restrykcji.

Charakter tych instytucji został trafnie ujęty w poglądach doktryny, zgodnie z którymi procedury ostrożnościowe, sanacyjne i naprawcze (określone w ustawie o finansach publicznych) są wpisane w art. 216 ust. 5 Konstytucji²⁷. Wskazuje się także na to, że z art. 216 ust. 5 wynika nakaz zapewnienia takiego instrumentarium prawnego, które ma zapobiegać zagrożeniu, zamiast zapewnić reakcję, ale po fakcie; oraz na wynikający

26 P. Panfil, *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa*, Warszawa 2011.

27 T. Dębowska-Romanowska, *op. cit.*, s. 120.

z tego przepisu obowiązek ustawowego określenia organu odpowiedzialnego za owe wyprzedzające działania²⁸.

Niewątpliwie kluczową instytucją prawną, która miała zapewnić przestrzeganie zakazu zawartego w art. 216 ust. 5 ustawy zasadniczej, jest grupa przepisów dotycząca tzw. procedur ostrożnościowych i sanacyjnych zawartych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (art. 86–88)²⁹. Regulacje te są niejako wpisane w polski porządek prawny od momentu wejścia w życie obowiązującej ustawy zasadniczej, co znajdowało odzwierciedlenie w następujących aktach prawnych:

- w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych³⁰ (art. 45–47),
- w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³¹ (art. 79–81).

Wszelkie próby dezawuowania potrzeby istnienia takich regulacji oznaczają praktyczny koniec jakiegokolwiek realnego wpływu restrykcji zawartej w art. 216 ust. 5 Konstytucji. Do końca 2009 r. regulacje te utrzymały się w takim kształcie, jaki został im nadany przez ustawodawcę na początku ich funkcjonowania³². Zmiany wprowadzone w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w bardzo wyraźny sposób nawiązują do koncepcji zmierzającej do restrykcyjnych ograniczeń służących zachowaniu równowagi finansowej państwa. W celu dokonania ich oceny należy jednak wrócić do kształtowania się państwowego długu publicznego przed 2009 rokiem.

Na etapie prac nad projektem aktualnej ustawy na szczególną uwagę zasługiwała propozycja wprowadzenia nowego progu ostrożnościowego, w przypadku gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto jest większa od 47%, ale mniejsza od 52%. W projekcie ustawy budżetowej uchwalonym przez Radę Ministrów na nowy rok budżetowy deficyt budżetu państwa nie mógł być wyższy niż deficyt budżetu państwa wynikający z ustawy budżetowej na aktualny rok budżetowy.

Państwowy dług publiczny na koniec 2007 r. wyniósł 527 386,9 mln zł i stanowił 45,2% PKB. Oznaczało to wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 21 123,4 mln zł i obniżenie w relacji do PKB o 2,6 punktu procentowego. W 2007 roku tempo przyrostu długu publicznego uległo spowolnieniu w stosunku do lat poprzednich. Było to skutkiem niższych potrzeb pożyczkowych związanych z finansowaniem deficytu budżetu

28 *Ibidem*.

29 Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

30 Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

31 Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

32 Na zmiany, które w badanym okresie miały wpływ pośredni na funkcjonowanie tych procedur, wskazuje P. Panfil, *op. cit.*, s. 41–243.

państwa oraz wysokiego wzrostu PKB. Należy jednak wspomnieć, że odpowiednio w 2005 r. państwowy dług publiczny wyniósł 466 590,1 mln zł i stanowił 47,5% PKB, a w 2006 r. dane te kształtowały się na poziomie 506 263,5 mln zł, co stanowiło już 47,8% PKB³³.

Według danych przedstawionych przez Ministerstwo Finansów kwota długu miała wynieść: w 2009 r. 604,4 mld zł (43,7% PKB), w 2010 r. 637,0 mld zł (42,9% PKB), w 2011 r. 670 mld zł (41,9% PKB)³⁴. Dane te pochodziły z września 2008 r. i uzasadniały konieczność obniżenia relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto z 50% do 47%. W trakcie prac nad ustawą o finansach publicznych wystąpiły okoliczności, które miały decydujący wpływ na prace nad stworzeniem podstaw prawnych do stosowania procedur ostrożnościowych.

W 2008 roku i w pierwszej połowie 2009 r. dług publiczny wzrósł odpowiednio o 70,3 mld zł i 37,8 mld zł z powodu znacznego osłabienia złotego oraz wzrostu potrzeb pożyczkowych sektora finansów publicznych w wyniku spowolnienia gospodarczego. Tym samym nastąpiło odwrócenie tendencji występującej w latach poprzednich, zgodnie z którą kwota zadłużenia publicznego w stosunku do PKB miała wyraźnie spadać dzięki oddziaływaniu takich czynników, jak wysokie tempo wzrostu gospodarczego, poprawa sytuacji finansów publicznych i znaczne umocnienie kursu złotego w 2007 r. Pogorszenie się sytuacji przemawiało zatem za wzmocnieniem procedur ostrożnościowych.

Wprowadzenie obniżonego pierwszego progu ostrożnościowego (na poziomie projektowanych 47%) zmusiłoby Radę Ministrów do odpowiednio wcześniejszego zastosowania procedur sanacyjnych. Odstąpienie od tej planowanej regulacji, przewidującej obniżenie progu stosowanych procedur ostrożnościowych, spotkało się z krytyką, gdyż świadczyło o doraźnym i wybiórczym procesie stanowienia prawa służącego zachowaniu równowagi finansów publicznych. Działanie to zostało trafnie scharakteryzowane przez doktrynę: „przyjęcie w obowiązującej ustawie wyższego progu uzasadniającego wszczęcie pierwszej procedury, tj. po przekroczeniu 50% (i w związku z tym rezygnacja z wcześniejszego podjęcia działań mających na celu obniżenie zadłużenia) nie było realnym sposobem ratowania sytuacji w obliczu narastania długu, lecz po prostu «rachunkowym wybiegiem», od którego państwowy dług publiczny nie zmalał, a wręcz przeciwnie – stale się zwiększa»³⁵.

33 Dane zawarte w „Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2007 r.” przedłożonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w czerwcu 2008 r.

34 *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2009–2011*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2008 r.

35 *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, red. E. Ruśkowski, J. Salachna, Gdańsk 2010, s. 291.

Dane dotyczące wielkości państwowego długu publicznego pozwalają ocenić te wielkości pod kątem ich zgodności z przyjętymi w ustawie o finansach publicznych i Konstytucji RP ograniczeniami prawnymi³⁶.

Tabela 1. Wysokość długu publicznego w latach 2008–2011

	2008	2009	2010	2011
PDP	597 764,4	669 876,4	747 898,8	815 323,2
Relacja do PKB	46,9%	49,8%	52,8%	53,5%

W 2012 roku państwowy dług publiczny wyniósł 840,5 mld zł, co oznacza wzrost o 25,1 mld zł w porównaniu ze stanem na koniec 2011 r. Wyrażony w relacji do PKB wyniósł 52,7% (oznaczało to spadek o 0,7% wobec 2011 r.). Na koniec 2014 r. wartość długu publicznego wyniosła 826 757,7 mln zł i była niższa od stanu na koniec 2013 r. o 55 553,3 mln zł, tj. o 6,3%. W 2014 r. relacja długu do PKB zmniejszyła się do poziomu 47,8%. Nie było to jednak efektem ograniczenia skali emisji długu, lecz umorzenia obligacji skarbowych w związku z reformą systemu emerytalnego. Odbyło się to kosztem zwiększenia przyszłych zobowiązań emerytalnych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Gdyby nie umorzono obligacji przejętych przez ZUS od OFE, państwowy dług publicznych wzrósłby w 2014 r. o 74,5 mld zł, tj. o około 8,5%³⁷. W badanym okresie:

- z jednej strony nastąpił zarówno w ujęciu kwotowym, jak i procentowym spadek dynamiki wzrostu państwowego długu publicznego,
- z drugiej jednak strony Rada Ministrów dwukrotnie była poddana ograniczeniu wynikającemu z art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, tj. następstwa przekroczenia pierwszego z progów ostrożnościowych.

Poniższe zestawienie przedstawia istotne różnice występujące między programami ostrożnościowymi określonymi w ustawie o finansach publicznych, obowiązującej do końca 2009 r., oraz w ustawie o finansach publicznych obowiązującej od 1 stycznia 2010 r.³⁸

³⁶ Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

³⁷ Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2014 r.

³⁸ Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2011, Najwyższa Izba Kontroli 2012 oraz Informacja o przebiegu wykonania wieloletniego planu finansowego państwa 2012–2015.

Efektom przedstawionych zmian było:

- wprowadzenie nakazu przedłożenia projektu ustawy budżetowej bez deficytu już po przekroczeniu relacji 55%,
- wprowadzenie nakazu ograniczenia konkretnych wydatków budżetowych po przekroczeniu relacji 55%.

Zmiany te zostały utrzymane też w obowiązującym porządku prawnym.

Ponadto należy podkreślić, że na podstawie ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw³⁹ wzmocniono skuteczność wspomnianych procedur. Najbardziej doniosły charakter ma wprowadzenie obowiązku dokonania przez Radę Ministrów przeglądu obowiązujących przepisów w celu przedstawienia propozycji rozwiązań prawnych mających wpływ na poziom dochodów budżetu państwa, w tym dotyczących stosowania stawek podatku od towarów i usług. Pozostałe zmiany dotyczą ograniczeń prawnych w zakresie przekazywania dotacji do PFRON oraz ograniczeń kierowanych do organów administracji rządowej w kwestii dotyczącej zaciągania zobowiązań na przygotowanie nowych inwestycji⁴⁰.

Nie istnieje potrzeba przeprowadzania analizy skuteczności doboru tych środków prawnych, skoro zaszła konieczność wdrażania owych procedur ostrożnościowych i sanacyjnych. Konieczność zastosowania owych procedur w równym stopniu może wskazywać, że instrumenty przewidziane w ustawach działają, jak i na ich niską skuteczność, bowiem wdrożenie takich procedur osłabia tak wewnętrzną, jak i zewnętrzną wiarygodność państwa. Analiza z tego punktu widzenia została zresztą przeprowadzona we wskazanej literaturze przedmiotu. Zdaniem doktryny oznacza to, że nie wypracowano instrumentów prawnych, które powinny zapobiec takiej sytuacji.

Omawiając zagadnienie skuteczności procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, nie sposób pominąć istotnych wątpliwości co do terminu ich stosowania – po przekroczeniu kolejnych progów w odniesieniu do projektu budżetu państwa na rok następny po roku, w którym relacje przekraczające określony próg zostały już ogłoszone. Oznacza to, że procedury mają zastosowanie do okresu dotyczącego drugiego roku po

39 Dz.U. z 2010 r. Nr 257, poz. 1726.

40 Szerzej na temat charakteru tych norm w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, Warszawa 2012, a także D. Mączyński, *Procedury ostrożnościowe i sanacyjne – instrument ochrony przed nadmiernym zadłużeniem?*, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, Warszawa 2011; K.J. Ekonomiuk, *Problemy realizacji prawnych konsekwencji przekroczenia 55 procentowego wskaźnika polskiego długu publicznego*, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania...*; R. Sowiński, *Reguły fiskalne jako narzędzie naprawy finansów publicznych*, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania...*

roku, w którym przekroczony został określony próg. Są więc wdrażane z opóźnieniem.

Trzeba się zgodzić z opinią, że „taki zapis art. 86 powoduje brak konieczności podejmowania bieżących działań rządu, celem ograniczenia wzrostu relacji jeszcze w roku jej wystąpienia lub następnym, zostawiając ten obowiązek dopiero na rok przyszły, a co za tym idzie może w pewnych przypadkach okazać się, że podejmując działania i wprowadzając procedurę sanacyjną, np. po przekroczeniu progu 55%, w istocie zadłużenie państwa sięga już progu ostatniego, którego przekroczenie jednocześnie jest naruszeniem art. 216 ust. 5 Konstytucji”⁴¹. Dlatego za szczególnie istotne uważam to, by procedury ostrożnościowe i sanacyjne były wdrażane możliwie najszybciej, i podzielam pogląd doktryny, który głosi, że „wprowadzenie tych procedur powinno być znacznie szybsze, a działania rządu, a w konsekwencji Sejmu powinny być natychmiastowe po ogłoszeniu relacji i, co wydaje się słuszne ze względu na bezpieczeństwo finansowe państwa, iść w kierunku obniżenia bieżących wydatków już w roku ogłoszenia relacji, nawet jeżeli miałoby się to wiązać ze zmianą budżetu na dany rok”⁴².

Wprowadzeniu nowych procedur ostrożnościowych nie towarzyszyło ujednolicenie metodologii obliczania długu sektora *general government* (zgodnie z terminologią unijną) oraz państwowego długu publicznego. Wymierne skutki tego stanu rzeczy sprowadzają się do tego, że „prognoza długu publicznego do PKB na rok 2011 zgodnie z metodologią unijną w świetle prawa polskiego oznacza naruszenie art. 216 ust. 5 Konstytucji oraz obowiązek wdrożenia II procedury sanacyjnej”⁴³. Zgodnie z metodologią unijną⁴⁴ wskaźnik długu publicznego powinien wynieść 61,3% już w 2011 r.⁴⁵

Postulat stworzenia jednolitej metodologii obliczania państwowego

41 P.J. Lewkowicz, M. Tyniewicz, *Ocena unijnych i krajowych regulacji prawnych ograniczających dług publiczny*, materiały z konferencji „Prawo europejskie – 5 lat do świadczeń w polskim prawie finansowym”, Warszawa 2010.

42 *Ibidem*.

43 *Nowa ustawa o finansach publicznych...*, s. 266.

44 Różnice dotyczące metodologii obliczania długu sektora *general government* (terminologia unijna) i państwowego długu publicznego:

– zakres podmiotowy długu

- 1) sektor *general government* nie stanowi zamkniętego katalogu jednostek;
- 2) fundusze utworzone w ramach BGK nie są zaliczone do sektora finansów publicznych;
- 3) Krajowy Funduszu Drogowy jest zaliczony do sektora *general government*;
- 4) jednostki badawczo-rozwojowe oraz instytuty naukowe nie są zaliczane do sektora *general government*;

– zakres przedmiotowy długu

- 1) w sektorze *general government* nie występują zobowiązania wymagalne;
- 2) tzw. dług potencjalny jest zaliczany do sektora *general government*.

45 *Nowa ustawa o finansach publicznych...*, s. 266.

<i>Poprzednia ustawa o finansach publicznych</i>	<i>Ustawa o finansach publicznych obowiązująca od 1 stycznia 2010 r. do 29 sierpnia 2013 r.</i>
jeśli relacja w roku x jest większa od 50%, a nie większa od 55% PKB	jeśli relacja w roku x jest większa od 50%, a nie większa od 55% PKB
Relacja deficytu budżetu państwa do jego dochodów w uchwalanym przez Radę Ministrów projekcie ustawy budżetowej na rok $x+2$ nie może być wyższa niż w roku $x+1$ (relacja ta stanowiła jednocześnie górne ograniczenie relacji deficytu każdej jst. do jej dochodów)	Relacja deficytu budżetu państwa do jego dochodów w uchwalanym przez Radę Ministrów projekcie ustawy budżetowej na rok $x+2$ nie może być wyższa niż w roku $x+1$
jeśli relacja w roku x jest większa od 55%, a nie większa od 60% PKB	jeśli relacja w roku x jest większa od 55%, a nie większa od 60% PKB
a) poziom deficytu budżetu państwa w uchwalanym przez Radę Ministrów projekcie ustawy budżetowej na rok $x+2$ musi zapewniać spadek relacji długu Skarbu Państwa do PKB w stosunku do relacji ogłoszonej dla roku x (jednocześnie wprowadzono dalsze ograniczenie relacji deficytu każdej jst. do jej dochodów) b) występuje obowiązek przedstawienia przez Radę Ministrów programu sanacyjnego	a) przyjmuje się brak deficytu lub poziom różnicy dochodów i wydatków budżetu państwa w uchwalanym przez Radę Ministrów projekcie ustawy budżetowej na rok $x+2$ zapewniający spadek relacji długu Skarbu Państwa do PKB w stosunku do relacji ogłoszonej dla roku x b) w uchwalanym przez Radę Ministrów projekcie ustawy budżetowej na rok $x+2$: – nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej – waloryzacja rent i emerytur nie może przekroczyć wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w roku budżetowym $x+1$ – wprowadzony jest zakaz udzielania nowych pożyczek i kredytów z budżetu państwa – Rada Ministrów przeprowadza przegląd: wydatków budżetu państwa finansowanych środkami pochodzącymi z kredytów zagranicznych oraz przeprowadza przegląd programów wieloletnich c) występuje obowiązek przedstawienia przez Radę Ministrów programu sanacyjnego d) wydatki budżetu jst. mogą być wyższe niż dochody tylko w sytuacjach określonych w ustawie o finansach publicznych
jeśli relacja w roku x jest większa od 60% PKB	jeśli relacja w roku x jest większa od 60% PKB
W projekcie ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy oraz w uchwalonych budżetach jst. kwota wydatków jest równa lub niższa od kwoty dochodów	Oprócz postanowień właściwych dla przekroczenia progu 55% wprowadza się zakazy: – udzielania przez jednostki sektora finansów publicznych nowych poręczeń i gwarancji oraz uchwalania deficytu budżetowego w budżetach jst.

długu publicznego wydaje się oczywisty i nie wymaga szerszego uzasadnienia. Krytyczne poglądy doktryny nie odnoszą się do samej potrzeby istnienia instytucji prawnych służących zahamowaniu narastania długu publicznego, lecz sposobu ich wdrażania i bezpośredniego stosowania kolejnych progów ostrożnościowych. Pozytywna ocena zmian legislacyjnych nie jest więc tożsama ze stwierdzeniem, że obecne gwarancje dotyczące stosowania procedur ostrożnościowych stanowią jedyny skuteczny instrument służący zapewnieniu egzekwowalności zakazu konstytucyjnego dotyczącego dopuszczalnego progu zadłużenia publicznego.

Wspomniane procedury są instytucją prawną konieczną, bez nich zakaz konstytucyjny co do nieprzekraczalnego pułapu zadłużenia publicznego stałby się martwym przepisem. Jednak wdrażanie i skuteczne oraz rzetelne stosowanie tych instytucji jest sprawą bardzo złożoną i trudną, zwłaszcza gdy na wzrost długu publicznego oddziałują czynniki społeczne i ekonomiczne całkowicie niezależne od działań prewencyjnych władz polskich, takie jak cykle koniunkturalne, a zwłaszcza okresy kryzysu ekonomicznego. Szczególnie dotkliwe skutki ekonomiczne mają dla polskiego budżetu w takim okresie wahania kursów walut. Próbą ograniczenia tego zagrożenie było wdrożenie do ustawy o finansach nowych zasad przeliczania zadłużenia zagranicznego dla celów procedur ostrożnościowych (rezygnacja z przeliczania tego zadłużenia kursem z ostatniego dnia roku)⁴⁶. Kolejnym czynnikiem niezależnym od władz jest gwałtowny wzrost potrzeb pożyczkowych państwa, będący następstwem spadku wpływów podatkowych i konieczności sfinansowania deficytu budżetowego. Powoduje to, że na wzrost zadłużenia publicznego tylko częściowy wpływ mają te okoliczności, którym organy odpowiedzialne za zachowanie równowagi finansów państwa są w stanie na bieżąco przeciwdziałać.

Oprócz czynników obiektywnych, w dużej mierze zewnętrznych, a skutkujących koniecznością wzrostu wydatków publicznych, istnieją też czynniki, które mają niejako mieszany charakter, ponieważ z jednej strony są one wyrazem obiektywnego zapotrzebowania na wzrost wydatków związanych z przyjętymi już przez państwo zobowiązaniami, z drugiej zaś nie można zapominać, że ustawy kreujące te zobowiązania mogą być modyfikowane, a ich wykonanie choćby częściowo zawieszane.

Niemniej jeśli cel owego finansowania ma charakter związany z prawami nabytymi obywateli o charakterze podstawowym dla ich bytu, to swoboda polityczna władz w tym zakresie jest bardzo ograniczona. Takim przykładem była konieczność finansowania dodatkowych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa wynikających z ubytku składki emerytalnej przekazywanej do OFE od początku reformy emerytalnej oraz

46 Art. 38a ustawy o finansach publicznych, który wszedł w życie 1 stycznia 2013 r.

wydatków na obsługę dodatkowego długu publicznego z tego tytułu. Całkowite zadłużenie Skarbu Państwa z tytułu finansowania dodatkowych potrzeb pożyczkowych związanych z utworzeniem i funkcjonowaniem OFE wyniosło na koniec 2012 r. 279,4 mld zł, co stanowiło 17,5% PKB. Dług z tytułu OFE stanowił ponad 30% długu publicznego. Koncepcja zmian w systemie emerytalnym wywołała efekt, jakim jest skokowe obniżenie długu publicznego w 2014 r. Zmiany te w sposób trwały będą oddziaływać na obniżenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnych latach⁴⁷.

Tabela 2. Prognoza długu publicznego do 2018 r.

Państwowy dług publiczny	2013	2014	2015	2016	2017	2018
w mld zł	882,3	807,5	850,0	880,1	915,2	943,1
w relacji do PKB	53,9%	47,7%	48,0%	46,9%	46,0%	44,5%

W 2014 roku nastąpił spadek państwowego długu publicznego zarówno w ujęciu nominalnym, jak i w relacji do PKB, co wynika z przeprowadzonych zmian w systemie emerytalnym, w tym umorzenia obligacji skarbowych o wartości nominalnej 130,2 mld zł. Wciąż nie zwalnia to jednak organów państwa z odpowiedzialności za przeciwdziałanie przyczynom wzrostu zadłużenia publicznego. Wadą rozwiązań wprowadzających w ustawie o finansach publicznych procedury ostrożnościowe i sanacyjne jest to, „że opierają się one na koncepcji «twardego lądowania», czyli znaczącej skokowej redukcji deficytu. Biorąc pod uwagę fakt, że ogromna większość wydatków budżetu państwa ma charakter sztywny i prawnie zdeterminowany, taka redukcja musiałaby wiązać się ze wzrostem skali obciążeń podatkowych, to zaś miałyby istotne negatywne implikacje natury gospodarczej”⁴⁸.

Istnienie zatem tych procedur nie zwalnia Rady Ministrów, jako organu konstytucyjnie odpowiedzialnego za zachowanie równowagi finansów państwa, z obowiązku stałej analizy struktury dochodów i wydatków państwa pod kątem zapewnienia przestrzegania konstytucyjnego zakazu określonego w art. 216 ust. 5 ustawy zasadniczej. Niejako równolegle z procedurami ostrożnościowo-sanacyjnymi wynikającymi z art. 216 ust. 5 Konstytucji działają jeszcze restrykcje zawarte w art. 220 ust. 1 oraz 118 ust. 3 Konstytucji. Choć są one autonomiczne i odrębne, to przecież

47 Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2014–2017.

48 P. Panfil, *Procedury ostrożnościowe i sanacyjne*, [w:] *Leksykon prawa finansowego – 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2009, s. 354.

niewątpliwie wspierają przeciwdziałanie wzrostowi państwowego długu publicznego. Także w tym zakresie istotne są zadania Rady Ministrów.

Obowiązki Rady Ministrów wynikają bezpośrednio z art. 220 ust. 1 Konstytucji, na podstawie którego Rada Ministrów odpowiada za wysokość deficytu budżetowego oraz z art. 118 ust. 3 ustawy zasadniczej nakładającego na wnioskodawców obowiązek przedstawiania skutków finansowych projektowanych ustaw. Realizacja tych obowiązków powinna następować w sposób adekwatny, tj. na etapie dużo wcześniejszym niż ten, który formalnie uzasadnia uruchomienie ustawowych procedur ostrożnościowych i sanacyjnych. Artykuł 118 ust. 3 Konstytucji zobowiązuje rząd do uwzględniania przy przedstawianiu projektów ustaw oddziaływania skutków finansowych tych ustaw na rozmiary długu publicznego pod kątem zapewnienia przestrzegania procedur ostrożnościowych. Tylko takie łączne respektowanie wspomnianych norm konstytucyjnych stwarza podstawy do przestrzegania limitu określonego w art. 216 ust. 5.

Artykuł 220 ust. 1 oraz art. 118 ust. 3 Konstytucji łącznie stanowią zatem konstrukcję służącą urealnieniu procedur przeciwdziałających wzrostowi długu publicznego – choć każdy z tych przepisów spełnia także funkcje odrębne i autonomiczne w innym zakresie regulowanej materii (np. w zakresie prawidłowego przeprowadzania procedury legislacyjnej).

Z punktu widzenia prowadzonej analizy istotne jest rozważenie, na ile procedury ostrożnościowe i sanacyjne mogą być tak samo skuteczne jak wszelkie inne normy prawa powszechnie obowiązującego. Wdrażanie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych następuje bowiem w warunkach, w których niekiedy z przyczyn obiektywnych, niezależnych od Rady Ministrów, nastąpić może przekroczenie zakazu wynikającego z art. 216 ust. 5 Konstytucji. Przekroczenie to staje się niejako faktem dokonany niezależnie od zasad odpowiedzialności konstytucyjnej osób, które były zmuszone do takiego przekroczenia doprowadzić.

O ile zagrożenie nieskutecznością procedur ostrożnościowych znajduje przeciwwagę usprawiedliwiającą owo przekroczenie w zjawiskach kryzysowych, występujących niezależnie w skali całego świata, o tyle nieskuteczność tych procedur wynikająca z przyjętych wcześniej ustawowo zobowiązań państwa takiej „przeciwwagi” już nie ma. W pierwszym rzędzie należy wskazać, że konieczność zastosowania tych procedur jest wtedy następstwem wcześniejszych zaniedbań władzy ustawodawczej, polegających na uchwalaniu ustaw stwarzających podstawy prawne do ponoszenia wydatków publicznych w okresach wieloletnich, bez uwzględniania skutków finansowych takiego postępowania.

Przyczyny obniżenia skuteczności procedur ostrożnościowych mają wielorakie źródła, tym samym reakcja na nie może być jednolita. Dlatego

można przyjąć, że zostały one wadliwie skonstruowane – skoro nie uwzględniają przyczyn zależnych i niezależnych zagrożenia naruszenia granicy, o której mowa w art. 216 ust. 5⁴⁹. Pewnym istotnym novum w tym zakresie jest art. 112aa obowiązującej ustawy o finansach publicznych, który stanowi pierwszą próbę reagowania przez ustawodawcę na to, że występowanie cyklów koniunkturalnych ma charakter obiektywny i niezależny od władz.

Jako główną przyczynę wadliwości ich konstrukcji wskazuje się także na to, że wciąż nie stanowią faktycznego ograniczenia dla polityki fiskalnej, a przede wszystkim, że pozwalają „na politykę ekspansywną dopóki dług publiczny pozostaje znacznie poniżej założonej granicy”. Rozważania te odnoszą się wprawdzie do sytuacji, która wystąpiła przed rokiem 2003, ale mają one pełne zastosowanie do sytuacji obecnej⁵⁰. Wadliwość konstrukcyjna procedur ma z naukowego punktu widzenia charakter względny, gdyż samo odróżnienie czynników zależnych i niezależnych od władz państwa jest bardzo utrudnione, a cóż dopiero mówić o konstruowaniu regulacji zapobiegających wzrostowi zadłużenia. Należy pamiętać, że procedury te do 1 stycznia 2011 r. (tj. do czasu wprowadzenia tzw. reguł wydatkowych, których znaczenie zostanie omówione w rozdziałach następnych) były w istocie jedynymi instytucjami prawnymi zapewniającymi zachowanie równowagi finansów publicznych. Jako jedyne instrumenty tego rodzaju nie mogły w pełni spełniać funkcji, dla których stworzono art. 216 ust. 5 Konstytucji.

Z punktu widzenia oceny skuteczności instrumentów ostrożnościowych krytycznie należy ocenić zniesienie lub zawieszenie pierwszego progu zadłużenia, po którym wdrażane mają być procedury sanacyjne. W dniu 29 sierpnia 2013 r. ustawą z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych zawieszono stosowanie pierwszego progu ostrożnościowego w 2013 r. oraz stosowanie tzw. tymczasowej reguły wydatkowej określonej w art. 112a i 112b ustawy o finansach publicznych⁵¹. Podstawowym argumentem przemawiającym za wprowadzeniem tych zmian było to, że przestrzeganie dotychczasowych reguł stanowi zagrożenie dla gospodarki będącej w stanie spowolnienia. Konieczne bowiem okazałoby się drastyczne ograniczenie tzw. wydatków elastycznych przy konstrukcji ustawy budżetowej na 2014 r. W istocie zmiany te oznaczają częściową likwidację tych instrumentów prawnych, które w niepełny, jednak względnie skuteczny sposób ograniczały dotychczas przyrost zadłużenia publicznego. Zawieszenie ich funkcjonowania prowadzi w istocie do wymiernego osłabienia możliwości przestrzegania konstytucyjnej reguły fiskalnej określonej w art. 216 ust. 5 Konstytucji. Przestrzeganie tego

49 C. Józefiak, P. Krajewski, M. Mackiewicz, *op. cit.*, s. 60.

50 *Ibidem*, s. 58.

51 Dz.U. z 2013 r., poz. 938.

zakazu, w ugruntowanej od kilkunastu lat tradycji prawnej, zapewnić miało bowiem istnienie trzech, a nie dwóch progów ostrożnościowych.

Przedstawiona analiza wskazuje, że procedury ostrożnościowe powinny się opierać na trzech, a nie dwóch progach ostrożnościowych, z których pierwszy powinien być ustanowiony na takim poziomie, by stosunkowo wcześniej uprzedzać zagrożenie naruszenia art. 216 ust. 5 Konstytucji. Mogłoby to zwłaszcza pozwolić na uwzględnienie skutków finansowych ustaw, które rodzą stałe wydatki publiczne w okresie wieloletnim. Samo umieszczenie w ustawie o finansach publicznych procedur ostrożnościowych nie może stanowić jedynej gwarancji przestrzegania zakazu określonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji, ponieważ powody, dla których następnie wdrażane są te procedury, wynikają z wieloletnich zaniedbań organów odpowiedzialnych za równowagę finansową państwa. Zaniedbania te polegają na braku działań legislacyjnych, których następstwem jest ograniczenie wydatków budżetu państwa, a przede wszystkim likwidacja tytułów prawnych do ich dokonywania lub ich zmniejszenia.

Po omówienia znaczenia art. 216 ust. 5 Konstytucji dla zachowania równowagi finansów publicznych analizie należy poddać art. 220 ust. 1 i 118 ust. 3 ustawy zasadniczej w kontekście skutecznego oddziaływania tych norm na zjawiska związane z narastaniem długu publicznego. Zarówno grupa przepisów dotycząca stosowania procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, jak i przepisy określające zasady funkcjonowania tzw. reguł wydatkowych stanowią trwały element porządku prawnego, a ich istnienie jest niezbędne dla prawidłowego zarządzania finansami publicznymi.

Wskazuje się jednak na ograniczoną skuteczność rozwiązań prawnych wprowadzonych do ustawy o finansach publicznych z dniem 1 stycznia 2011 r. ze względu na niewielki zasięg ich oddziaływania. Można zgodzić się w części z poglądem, że: „ustanowione w prawie środki przeciwdziałające nadmiernemu deficytowi finansów publicznych są nieskuteczne i wymagają zmian oraz uzupełnień”⁵². Nie oznacza to jednak, że wprowadzanie tego rodzaju nakazów należy traktować jako naturalną powinność ustrojodawcy. Pamiętajmy, że „odwrotną stroną procesu polegającego na systematycznym zwiększaniu nakazów i zakazów w państwach, które czynią z prawa technikę sterowania społeczeństwem, jest proces polegający na ograniczeniu praw i wolności obywatelskich”⁵³.

52 W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 13; zob. także T. Augustyniak-Górna, *Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o finansach publicznych (Druk Sejmowy Nr 1828)*, [w:] *Uwagi do projektów ustaw o finansach publicznych*, „Informacje i opinie BSE”, nr IP-104P, I 2004, s. 36.

53 L. Morawski, *op. cit.*, s. 67.

Zgodnie z art. 220 ust. 1 ustawy zasadniczej zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej. Wprowadzenie tego przepisu do polskiej ustawy zasadniczej było przejawem konstytucjonalizacji prawa finansowego (pojęciem tym posługuje się prof. T. Dębowska-Romanowska): „Konstytucjonalizacja wyraża się (...) we wprowadzeniu wprost do konstytucji pewnych zakazów lub nakazów powinności zachowania się władz państwa, ograniczających ich władztwo (suwerenność finansową)”⁵⁴. Za szczególny przejaw konstytucjonalizacji doktryna uznaje restrykcje finansowe – „Owe zakazy i nakazy [powinności zachowania się władz państwa – W.G.] nazywamy restrykcjami finansowymi i mogą one dotyczyć zarówno tworzenia lub stosowania prawa skierowanego do obywateli, jaki i ustroju państwa i stosunków wzajemnych władz wobec siebie, a także granic dla określenia atrybutów władztwa każdej z nich”⁵⁵. Stosowanie tak rozumianej restrykcji finansowej jako elementu równoważenia wpływów poszczególnych władz w kreowaniu wydatków publicznych nawet w warunkach nowego porządku prawnego, zaistniałego po 1989 r., nie było rzeczą oczywistą – „Mała Konstytucja nie zawierała ograniczeń władztwa finansowego Sejmu w zakresie jego kompetencji (...). Natomiast zgodnie z art. 17 ust. 3 Małej Konstytucji poprawki Senatu pociągające za sobą obciążenie budżetu państwa wymagały wskazania źródeł pokrycia”⁵⁶.

Istnieje pogląd, że art. 220 ust. 1 ustawy zasadniczej „nie ogranicza prawa Sejmu do stanowienia o poszczególnych wydatkach budżetowych i ich wysokości oraz do stanowienia o wysokości dochodów budżetowych. Jedyne ograniczenie, jakie zostało w nim zawarte, dotyczy górnego pułapu deficytu budżetowego”⁵⁷. Ta dość oczywista konstatacja ma jednak istotne znaczenie, gdyż pozwala nam rozróżnić ograniczenie swobody politycznej parlamentu polegające na wyłączeniu prawa do wprowadzania nowych rodzajów wydatków budżetowych do ustawy budżetowej lub zmiany wysokości wydatków na zadania już zaplanowane od ograniczenia polegającego na ustaleniu górnego nieprzekraczalnego limitu tych

54 T. Dębowska-Romanowska, B. Brzeziński, M. Kalinowski, W. Wójtowicz, *Prawo finansowe*, Warszawa 1997, s. 42.

55 *Ibidem* oraz T. Dębowska-Romanowska, *Kilka uwag o istocie i charakterze prawnym konstytucyjnych (ustrojowych) restrykcji finansowych*, [w:] *Konstytucja, Rząd, Parlament. Księga Jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, red. P. Radziejewicz, J. Wawrzyniak, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.

56 T. Dębowska-Romanowska, B. Brzeziński, M. Kalinowski, W. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 44; T. Dębowska-Romanowska, *Kilka uwag...*

57 *Spory wokół interpretacji art. 220 ust. 1 Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1999, 5(34), s. 85.

wydatków. W toku dyskusji na ten temat (por. przypis 58) jej uczestnicy stanęli na stanowisku, że ograniczenie poprzez ustalenie górnego, nieprzekraczalnego pułapu wydatków jest mniej inwazyjne i radykalne niż to pierwsze – znane w historii polskiego parlamentaryzmu z okresu międzywojennego.

Nie ma jednak wątpliwości, że art. 220 ust. 1 Konstytucji RP zawiera rygory, których skutkiem musi być ograniczenie prawa Sejmu do swobodnego stanowienia tak o globalnej kwocie wydatków, jak i o poszczególnych wydatkach budżetowych. Nie można bowiem nie zauważyć, że restrykcja ta pośrednio kształtuje także prawo parlamentu do samodzielnego decydowania o poszczególnych wydatkach budżetowych zarówno na zadania już wprowadzone do ustawy budżetowej (projektu ustawy budżetowej), jak i na nowe, nieprzewidziane zadania. Oddziaływanie to ma wprawdzie charakter pośredni, ale to nie umniejsza jego istoty i ciężaru, zwłaszcza gdy pośród wydatków budżetowych dominują te, które są prawnie zdeterminowane, co oznacza, że w praktyce nie można z nich zrezygnować ani też przeznaczyć mniej środków na takie zadania, niż to zostało przewidziane w odrębnych ustawach. W stosunku do pozostałych zadań i środków margines swobody politycznej parlamentu bardzo poważnie się kurczy.

Przedmiotem kontrowersji jest odniesienie zakazu ustanowionego w art. 220 ust. 1 ustawy zasadniczej do tzw. innych ustaw niż ustawa budżetowa, które kreują jednak wydatki publiczne. Pierwszym zagadnieniem z tym związanym jest kwestia skutków finansowych wynikających z obowiązku ich uwzględnienia w ustawie budżetowej na dany rok oraz w kolejnych ustawach budżetowych. Za stanowiskiem, że zakres restrykcji określonej w tej normie konstytucyjnej odnosi się tylko do ustawy budżetowej, opowiedzieli się m.in. C. Kosikowski, E. Ruśkowski i P. Sarnacki. Natomiast pogląd, że zakres tej restrykcji odnosi się także do innych aktów normatywnych zwiększających deficyt budżetowy ponad limit przyjęty przez Radę Ministrów, wyraził P. Winczorek⁵⁸.

Argument przytoczony przez Winczorka sprowadzał się do tego, że art. 220 ust. 1 nie wskazuje na ustawę budżetową jako jedyną, której uchwalenie mogłoby spowodować zwiększenie deficytu ponad wielkość przewidzianą przez Radę Ministrów. „Zakaz zawarty w art. 220 ust. 1 odnosi się również do konsekwencji, jakie dla budżetu wywołuje uchwalenie innych ustaw niż ustawa budżetowa. Sejm nie może uchwalać w ciągu roku budżetowego ustaw, które mogłyby doprowadzić do powiększenia deficytu planowanego przez Radę Ministrów w projekcie ustawy budżetowej, a po jej uchwaleniu, określonego w tej ustawie”⁵⁹. Autor tej tezy

58 *Ibidem*, s. 73–101.

59 P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP*, Warszawa 2000, s. 278.

uznaje więc, że zakres restrykcji finansowej określonej w art. 220 ust. 1 odnosi się nie tylko do ustawy budżetowej w relacji do zawartej w projekcie kwoty deficytu, ale też – co najważniejsze – do tzw. innych ustaw, które mogą mieć wpływ na wysokość deficytu budżetowego, w tym także tzw. ustaw okołobudżetowych.

Z kolei argumenty za uznaniem węższego zakresu obowiązywania restrykcji finansowej z art. 220 ust. 1 przedstawił C. Kosikowski⁶⁰. Autor ten wskazuje zwłaszcza na specyfikę tworzenia ustaw powodujących skutki finansowe dla budżetu państwa, twierdząc, że „terminy wejścia w życie postanowień ustaw, wywołujących skutki finansowe dla budżetu państwa, muszą być z konieczności tak ustalone przez Sejm, aby skutki te mogły być uwzględnione do poniesienia przez budżet państwa danego roku lub budżet roku następnego bądź lat następnych. Z wyjątkiem dotyczącym korzystania ze środków rezerwy ogólnej budżetu państwa, bez równoczesnej zmiany ustawy budżetowej nie można w danym roku wprowadzić lub zwiększyć wydatków, nieuwjętych w budżecie państwa, ani też znieść lub ograniczyć wysokości dochodów zaplanowanych w budżecie na dany rok”⁶¹. W 1999 roku wystąpił jednak problem wynikający z przedstawienia projektów ustaw⁶², których wejście w życie mogło spowodować konieczność wydatkowania z budżetu większych środków niż te, które zostały określone w ustawie budżetowej bądź które nie były planowane w tej ustawie.

Analizując ten problem, należy podzielić pogląd tej części doktryny, która twierdzi, że nie można domniemywać o ograniczeniu kompetencji ustawodawczych i swobody legislacyjnej Sejmu w zależności od tego, na jakim etapie procedury budżetowej dochodzi do uchwalenia ustawy skutkującej zwiększeniem wydatków budżetowych⁶³. Gdyby ustrojodawca chciał wprowadzić taki zakaz, uczyniłby to wprost w obowiązującej Konstytucji, tak jak to miało miejsce w Konstytucji kwietniowej⁶⁴. Przedstawiony problem należy więc rozstrzygnąć w następujący sposób:

- w okresie do przedłożenia projektu ustawy budżetowej przez Radę Ministrów Sejmowi skutki finansowe ustaw mających wpływ na wysokość wydatków bezwzględnie powinny znaleźć odzwierciedlenie w przygotowywanym projekcie ustawy budżetowej,

60 C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004, s. 116–117.

61 *Ibidem*, s. 117–118.

62 Projekt ustawy o paliwach rolniczych (druki nr 120, 623,923–A/ III kad.), projekt ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 840/III kad.).

63 M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 145.

64 Konstytucja kwietniowa w art. 59 ust. 1 wprowadzała zasadę, że „wydatki, nie zaprojektowane w budżecie, nie mogą być uchwalone, a zaprojektowane nie mogą być podwyższone bez zgody Rządu”.

- na etapie prac sejmowych nad projektem ustawy budżetowej zmiany takie są możliwe, jednak wymagają autopoprawki rządowej, o ile skutkują wzrostem planowanego deficytu,
- w okresie obowiązywania projektu ustawy budżetowej jako podstawy prowadzenia gospodarki finansowej państwa do momentu wejścia w życie ustawy budżetowej nie istnieje możliwość ani uchwalania takich ustaw, ani (w następstwie odzwierciedlenia ich skutków finansowych) zmiany projektu ustawy budżetowej. Byłoby to wszakże rozszerzenie uprawnień Rady Ministrów poza ramy konstytucyjne wyrażone przez art. 219 ust. 4. W tym okresie nie można zatem nie tylko w drodze autopoprawek zmieniać górnej granicy deficytu przez Radę Ministrów, lecz także dokonywać jakichkolwiek innych zmian projektowanych wydatków budżetowych,
- w okresie od wejścia w życie ustawy budżetowej do końca roku budżetowego istnieje możliwość zmiany tej ustawy z inicjatywy Rady Ministrów zarówno jeśli chodzi o górny pułap deficytu, jak i wydatki na poszczególne zadania czy wprowadzenie nowych zadań. Należy jednak pamiętać, że Rada Ministrów, na której spoczywa wyłączne prawo inicjatywy budżetowej, jest zarazem tą kompetencją bardzo silnie zobligowana. Obowiązana jest bowiem, opierając się na doświadczeniu i wypracowanych technikach planistycznych, przedstawić taki projekt ustawy budżetowej, który nie tylko pozwala ją uchwalić przed początkiem okresu budżetowego, lecz nadto skonstruowany jest tak, by mógł stanowić podstawę rocznego prowadzenia gospodarki finansowej. Nowelizacje ustawy budżetowej nie mogą być zatem kolejnymi krokami na drodze do jej udoskonalenia, czyli lepszego przystosowania do już istniejących realiów. Nowelizacje powinny być spowodowane jedynie pojawieniem się nowych zdarzeń czy zjawisk, których w żaden sposób nie dało się przewidzieć ani zaplanować. Gdyby były one przynajmniej w części przewidywalne zgodnie z doświadczeniem życiowym, to powinny znaleźć pokrycie w rezerwie ogólnej i rezerwach celowych. Te same zastrzeżenia odnoszą się do planowania górnej granicy deficytu budżetowego.

Zaplanowany w projekcie ustawy budżetowej i następnie „uchwalony” – w szczególnym konstytucyjno-prawnym znaczeniu tego słowa – deficyt budżetowy może zostać zmieniony, tzn. zwiększony lub nawet zmniejszony (niezmiernie rzadko) w drodze nowelizacji ustawy budżetowej. Jednak źródłem legitymującym wniesienie projektu zmiany ustawy budżetowej przez Radę Ministrów może być, po pierwsze, zajście zdarzeń nieprzewidywalnych (np. wybuch kryzysu), po drugie zaś, uchwalenie innych odrębnych ustaw po wejściu w życie ustawy budżetowej wywołujących znaczne skutki finansowe, o ile skutki te „wymuszają” zwiększenie

deficytu, nie mieszcząc się w przewidzianych w prawie zmianach budżetowych, do których upoważniona jest sama Rada Ministrów w ustawie o finansach publicznych. Obydwie te dwie przesłanki mogą zajść łącznie lub oddzielnie. Przykładowo nagły wybuch kryzysu powoduje konieczność uchwalenia nowych ustaw dotyczących świadczeń socjalnych skutkujących wzrostem deficytu. Może jednak być też tak, że z inicjatywy samej Rady Ministrów lub Sejmu zostaną uchwalone i wejdą w życie ustawy skutkujące znaczącym wzrostem wydatków publicznych w sposób stały i powtarzalny zarówno w danym roku budżetowym, jak i w kolejnym.

Na tym tle powstaje spór doktrynalny (mający także duże znaczenie praktyczne), czy Rada Ministrów jest obowiązana w opisanej powyżej sytuacji do przedłożenia projektu nowelizacji ustawy budżetowej, czy też jest to tylko jej prawo, z którego może, lecz nie musi korzystać. I tak M. Zubik przedstawia pogląd, że „uchwalenie ustawy skutkującej dodatkowymi wydatkami z budżetu państwa w trakcie wykonywania ustawy budżetowej (...) samo w sobie nie obliguje rządu do wystąpienia z inicjatywą w sprawie nowelizacji ustawy budżetowej. Inicjatywa ustawodawcza ma bowiem, także w przypadku Rady Ministrów, charakter konstytucyjnego prawa. (...) Rada Ministrów powinna sama ocenić, czy zachodzą takie okoliczności, które skłaniają ją do wystąpienia z inicjatywą nowelizowania ustawy budżetowej”⁶⁵. Z kolei W. Sokolewicz zauważa, że nawet w przypadku nieuwzględnienia zmian wynikających z uchwalenia ustaw zwiększających wydatki budżetowe ponad limit określony w ustawie budżetowej istnieje konieczność bezwzględnego odzwierciedlenia skutków finansowych tych ustaw w trakcie prac nad kolejną ustawą budżetową.

Przy przyjęciu koncepcji, że kwestia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie nowelizacji ustawy budżetowej jest wyłącznym prawem, a nie wyłączną kompetencją mieszczącą w sobie również obowiązki rządu – wspomniana restrykcja oddziałuje jedynie na termin wejścia w życie tych ustaw (odsuwa ten moment w czasie). Nie jest ona w stanie ograniczyć skutków finansowych tych ustaw w perspektywie wieloletniej.

Nawet przy przyjęciu odmiennej – i bardziej prawidłowej, jak się wydaje – koncepcji, że wyłączność kompetencyjna Rady Ministrów nie jest jej prawem, lecz szczególnym sprzężeniem obowiązków połączonych z zastrzeżeniem, że tylko ona jest uprawniona podejmować decyzję polityczną co do wysokości deficytu budżetowego, nie można się uchronić przez trudnościami z egzekwowaniem takiego stanowiska i takiego właśnie postępowania Rady Ministrów. Składa się na to wiele czynników zarówno prawnych, jak i pozaprawnych, a zwłaszcza organizacyjno-technicznych. W istocie bowiem tylko Rada Ministrów posiada organy

⁶⁵ M. Zubik, *op. cit.*, s. 146.

i aparat wykonawczy przygotowane do planowania budżetowego. Jej też przysługuje prawo inicjatywy legislacyjnej w zakresie innych ustaw. Stąd sama może oceniać, jakie wywołają one skutki finansowe dla równowagi budżetowej. Rada Ministrów działa w oparciu o względnie stabilną większość parlamentarną. Obydwa te czynniki dają jej w sprawach budżetowych znaczącą przewagę nad parlamentem. Może pojawić się problem, gdy inicjatorem ustawodawczym w trakcie roku budżetowego po wejściu w życie ustawy budżetowej jest inny podmiot, tj. posłowie, Senat lub Prezydent RP. Wydaje się, że wówczas jest ona zobligowana albo do dokonania stosownych zmian wewnątrz ustawy budżetowej, albo do zgłoszenia projektu jej zmian. Trudność polega jednak na tym, że rozumienie „skutków finansowych” ustaw uchwalonych w trakcie obowiązywania ustawy budżetowej, a wywołujących konieczność zwiększenia deficytu budżetowego nie jest i nie może być ostre. To zaś pozostawia *de facto* nawet przy przyjęciu drugiej koncepcji znaczącą swobodę polityczną Radzie Ministrów co do zgłaszania lub niezgłaszania projektu nowelizacji ustawy budżetowej. Tak też się często dzieje w praktyce, jako że stosunkowo rzadko dochodzi do zmian ustawy budżetowej poprzez jej nowelizację w trakcie roku.

Z tą trudną problematyką łączy się jeszcze jedno odrębne zagadnienie – określenia i zagwarantowania zasad wieloletniej polityki finansowej państwa za pomocą instrumentów prawnych i tym samym ograniczenia dotychczasowej swobody politycznej w tej materii. Pojęcia prawne, o których mowa była wyżej, są bowiem ze swej natury niedookreślone, podczas gdy kwestia równowagi budżetowej oraz równowagi finansowej całego państwa i jej zachowania jest aż nadto określona poprzez prostą konfrontację dochodów i wydatków państwa.

Jak wykazano, restrykcja zawarta w art. 220 ust. 1 Konstytucji odnosi się tylko do samej ustawy budżetowej, a nie projektów innych ustaw, chyba że zostały one zgłoszone przez Radę Ministrów lub są już w trakcie procedury legislacyjnej przed złożeniem projektu ustawy budżetowej lub w trakcie prac w Sejmie nad tą ustawą – jeśli nie rozpoczął się bieżący rok budżetowy. Niepokój powinno budzić nie to, że restrykcja określona w art. 220 ust. 1 odnosi się tylko do ustawy budżetowej, a nie do projektów innych ustaw, lecz fakt, że restrykcja ta nie stanowi gwarancji zahamowania pośredniego zwiększania deficytu budżetowego. Źródłem tego zwiększenia deficytu są ustawowe zobowiązania przyjęte przez Skarb Państwa, których realizacja następuje w perspektywie wieloletniej.

Jako uzupełnienie restrykcji finansowej wynikającej z art. 220 ust. 1 w zakresie, w jakim odnosi się on do równowagi finansów publicznych, wymienić należy art. 118 ust. 3 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania. Przepis ten uznawany jest za jeden

z mniej jednoznacznych i skutecznych. Pojawiają się głosy wskazujące na konieczność modyfikacji uregulowań konstytucyjnych w tym zakresie ze względu na ich nieokreśloność, a przez to niską skuteczność. Przy czym proponowane są różne kierunki rozwiązań uzupełniających tę restrykcję.

W. Sokolewicz stwierdza, że „pożądane byłoby wzmocnienie skuteczności środków zapobiegających powiększaniu deficytu budżetowego przez przyjęcie – na wzór regulacji odnoszącej się do samorządu terytorialnego – że autorzy poprawek do projektu ustawy budżetowej są obowiązani nie tylko wskazywać źródła finansowania zwiększonych wydatków, lecz także w razie potrzeby źródła te kreować”⁶⁶. Wskazuje się, że „potrzebne byłoby wypracowanie instrumentów prawnych analogicznych w stosunku do obowiązujących w procedurze uchwalania ustawy budżetowej, ale mających zastosowanie do procedury uchwalania innych ustaw: te ustawy mogą przecież pośrednio powiększać deficyt budżetowy (...). Wymaga rozwinięcia i uzupełnienia konstytucyjny przepis art. 118 ust. 3 mówiący o obowiązku wnioskodawcy przedstawienia skutków finansowych wykonania wszelkiej ustawy, podobnie jak przepis regulaminowy wymagający od wnioskodawcy wskazania w uzasadnieniu projektu źródeł finansowania dodatkowych wydatków związanych z wejściem w życie ustawy (art. 34 ust. 2 pkt 5 regulaminu Sejmu)”⁶⁷.

Jak wynika z przytoczonych tez, autor poprawę skuteczności działania art. 118 ust. 3 upatruje:

- we wprowadzeniu obowiązków wskazania źródeł finansowania zwiększonych wydatków będących następstwem projektowanej ustawy,
- we wprowadzeniu obowiązku przedstawiania wraz z projektem takiej ustawy projektów nowych źródeł jej sfinansowania, czyli nowych podatków lub opłat,
- we wprowadzeniu obligatoryjnego wskazania skutków tej ustawy dla zwiększenia deficytu budżetowego w bieżącym i następnych latach na wzór tego, co wynika z art. 220 ust. 1.

Postulaty te są dość radykalne i daleko idące, a od strony formalno-legislacyjnej można je uznać za zarzut niedostatecznego uregulowania materii zawartej w art. 118 ust. 3, jako że przepis ten, będący restrykcją, w gruncie rzeczy nie rodzi dostatecznie silnie zdefiniowanych obowiązków inicjatorów legislacyjnych. Na uwagę zasługuje pogląd doktryny, wedle którego „uznać należy, że przedstawienie skutków finansowych wykonania ustawy jest koniecznym elementem uzasadnienia każdego projektu. Nie wynikają stąd jednak żadne ograniczenia prawa inicjatywy

⁶⁶ W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 15.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 16.

ustawodawczej, bo obowiązek przedstawienia informacji o skutkach finansowych wykonania ustawy nie jest tożsamy z obowiązkiem przedstawienia źródeł pokrycia wydatków spowodowanych wykonywaniem ustawy. Nie ma więc – na tle art. 118 ust. 3 – przeszkód dla przedkładania projektów ustaw, które powodują istotne zmiany w kształcie dochodów i wydatków publicznych. Natomiast pewne ograniczenia mogą wynikać z art. 220 ust. 1 i 221 Konstytucji, bo skutki finansowe uchwalanych ustaw nie mogą prowadzić do wzrostu deficytu budżetowego czy do innych zmian w ustawie budżetowej”⁶⁸.

Jak wynika z dotychczasowych wywodów, do uznania, że mamy do czynienia z dostatecznym uregulowaniem omawianych kwestii, konieczne jest rozróżnienie prawne przedstawienia skutków finansowych od obowiązku przedstawienia źródeł pokrycia wydatków spowodowanych wykonywaniem ustawy. Niemniej należy również zauważyć, że „Obowiązek uprzedniego wskazania nowych źródeł pokrycia wypływających z projektu ustawy zobowiązań finansowych państwa wydaje się mało skuteczny i łatwy do obejścia, nie mówiąc już o tym, że przewidzenie realnych kosztów finansowych nowych rozwiązań ustawowych jest trudne, a niekiedy wręcz problematyczne”⁶⁹.

Na zagadnienie oceny wiarygodności wskazanych źródeł finansowania danego projektu aktu prawnego zwrócił także uwagę Trybunał Konstytucyjny – w orzeczeniu z dnia 22 września 1997 r.⁷⁰ odniósł się do wątpliwości dotyczących art. 17 ust. 3 tzw. Małej Konstytucji⁷¹ (art. 17 ust. 3 MK stanowił, że poprawki Senatu pociągające za sobą obciążenie budżetu Państwa wymagają wskazania źródeł pokrycia). Tezy tego orzeczenia na temat konstytucyjności przedstawionej Prezydentowi RP do podpisu ustawy o paliwie rolniczym odnoszą się do wciąż aktualnego problemu odpowiedzialności podmiotu przedstawiającego projekt ustawy skutkującej zwiększeniem wydatków publicznych za wskazanie źródeł pokrycia tych wydatków. Trybunał stwierdził, że „Przepis ten [art. 17 ust. 3 – W.G.] ma funkcję dyscyplinującą autorów poprawek, którym powinna towarzyszyć świadomość problemów finansowania. W związku z tym powinni oni wskazać – czy to w samej treści poprawek, czy w uzasadnieniu stosownej uchwały Senatu

68 L. Garlicki, *Komentarz do art. 118 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP – Komentarz*, t. II, red. K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzcíński, Warszawa 2001, s. 22.

69 T. Dębowska-Romanowska, *Charakter i klasyfikacja wydatków sztywnych*, [w:] *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Lublin 2007, s. 291.

70 Orzeczenie K.25/97.

71 Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

– źródła pokrycia wynikających z proponowanych poprawek obciążeń budżetu państwa. Obowiązkiem temu odpowiada obowiązek Sejmu zwrócenia w trakcie rozpoznawania poprawek Senatu bacznej uwagi na problem pokrycia obciążeń budżetowych, jakie wynikają z poprawek senackich, i dokonania oceny «wskazań» o których mowa w art. 17 ust. 3. Żaden jednak przepis konstytucyjny nie daje Sejmowi prawa do uznania tych poprawek za niedopuszczalne z powodu uznania za niewystarczające «wskazań» zawartych w przedłożeniu senackim lub z powodu merytorycznie negatywnej ich oceny. Również i w takich sytuacjach jedyną dopuszczalną formą dezaprobaty Sejmu dla Senatu jest ich odrzucenie w trybie art. 17 ust. 4”.

Trybunał Konstytucyjny zasygnalizował tym samym niezwykle istotny problem dotyczący kwestii różnicy jakościowej pomiędzy wskazaniem źródeł finansowania danego wydatku a wykreowaniem tego wydatku. Dotyczy to chyba jednej z najważniejszych dla ustroju każdego państwa kwestii odpowiedzialności władz ustawodawczej i wykonawczej za stan finansów publicznych. W orzeczeniu tym pojawiają się takie sformułowania, jak „merytoryczna ocena” czy „uznanie za niewystarczające” wskazań źródeł finansowania danego wydatku.

Dyskusję na temat ewentualnych zmian w ustawodawstwie dotyczącym finansów publicznych powinna poprzedzić analiza możliwości wynikających z istniejących przepisów, przede wszystkim zaś restrykcji finansowych zawartych w Konstytucji RP. Chodzi tu głównie o wymuszenie poszanowania wartości wynikających z tych przepisów konstytucyjnych, których celem jest zachowanie równowagi finansowej państwa. Szacunek dla tych wartości, a tym samym ich skuteczność stają się możliwe dopiero wtedy, gdy w sposób tak precyzyjny, jak to jest możliwe, ustrojodawca określa środki służące ich egzekwowaniu.

Zauważalna jest jednak względna skuteczność tylko takich restrykcji, które w wyraźny i skwantyfikowany sposób określają granice powinnego zachowania władz odpowiedzialnych za ustrój finansowy państwa, czego przykładem jest art. 216 ust. 5 ustanawiający górny, nieprzekraczalny pułap dopuszczalnego długu publicznego. Jest to jak dotychczas jedyna restrykcja finansowa, która we względnie skuteczny sposób spełnia swój cel, którym jest utrzymanie równowagi finansów publicznych.

Wadą istniejących regulacji mających wpływ na równowagę finansów publicznych jest niewątpliwie to, że nie uwzględniały one do tej pory prawa stałego wzrostu wydatków publicznych, sformułowanego jeszcze pod koniec XIX stulecia przez Adolfa Wagnera, i konsekwencji tego wzrostu – zbyt swobodnego kreowania kolejnych zobowiązań do ponoszenia wydatków publicznych. Problem ten staje się szczególnie widoczny przy realizacji wydatków budżetu państwa w warunkach sprzyjającej koniunktury gospodarczej, kiedy gwałtowny wzrost wpływów podatkowych sprzyja

zwiększeniu wydatków państwowych na cele zgodne z oczekiwaniami społecznymi. Realizacja tych oczekiwań następuje w okresie wieloletnim i stanowi potencjalne zobowiązanie dla budżetu państwa w tych okresach, w których spada dynamika wpływów podatkowych.

Za niezbędne należy więc uznać wprowadzenie do ustawy o finansach publicznych regulacji pozwalających na długofalowe określenie priorytetów wydatków, które powinny podlegać ograniczeniu i tych grup wydatków, które powinny rosnać. Próbą rozwiązania tego problemu są instytucje prawne zawarte w ostatnich latach w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Do polskiego systemu finansów publicznych wprowadzono Wieloletni Plan Finansowy Państwa jako dokument (sporządzany „krocząco” na 4 lata budżetowe) wskazujący kierunki polityki finansowej państwa oraz wieloletniej prognozy finansowej, stymulującej politykę finansową samorządu terytorialnego.

Należy zgodzić się z C. Kosikowskim, że „Niedogodnością rocznego planowania budżetowego jest jednakże to, że pewne zadania publiczne finansowane z budżetu wymagają realizacji w dłuższym okresie niż rok i wobec tego ujęcie ich w budżecie rocznym może mieć charakter epizodyczny. W praktyce polskiej wielokrotnie próbowano stworzyć rozwiązania umożliwiające wieloletnie planowanie budżetowe. Nie przyjmowały się one ze względów ekonomicznych (...), a częściowo także z braku umiejętności planowania”⁷². Kosikowski wskazuje na rozwiązania, które opierając się na konstytucyjnej zasadzie roczności budżetu państwa, zmierzają do wydłużenia tego okresu, jak np. planowanie inwestycji wieloletnich czy instytucja wydatków niewygasających.

Instytucja długoterminowego planowania z uwzględnieniem pułapu deficytu i wydatków państwa, czyli obejmowania planowaniem budżetowym okresu dłuższego niż rok budżetowy, znalazła zastosowanie w ustroju amerykańskim⁷³. Analiza proponowanych podstaw prawnych wieloletniego planowania budżetowego nie pozwala jednak na pozytywną ocenę wszystkich założeń tego projektu. Należy jednak odnieść się z pełną aprobatą do podstawowego założenia takiego planowania, jakim jest przewidywane sporządzanie prognozy wydatków w podziale na dysponentów części budżetowych. Prognoza ta odnosi się do trzech niewrażliwych z punktu widzenia funkcjonowania państwa grup wydatków. Po pierwsze, uwzględnia wydatki stale związane z utrzymaniem i funkcjonowaniem organów władzy publicznej i wykonywaniem zadań

72 C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP...*, s. 108.

73 E. Kosiński, *Procedura budżetowa a deficyt – zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Warszawa 2001, s. 71.

administracji rządowej. Po drugie, aż w czterech grupach wymienia się wydatki rozwojowe, inwestycyjne, w tym również współfinansowane ze środków unijnych. Po trzecie wreszcie, prognoza uwzględnia kwoty dotacji dla FUS i KRUS. Rozwiązanie polegające na wprowadzeniu instytucji wieloletniego planowania finansowego zasługuje więc na uwagę jako instrument określenia długofalowego priorytetu niektórych wydatków budżetu państwa i określenia hierarchii prawnej tych wydatków.

Obecnie władze odpowiedzialne za kształt wydatków publicznych w niewielkim stopniu próbują opracować długofalową strategię wydatków publicznych. Należy podzielić pogląd doktryny, który wskazuje na anachroniczną metodę sporządzania projektu budżetu polegającą na „ustaleniu nakładów na poszczególne dziedziny na bazie kwoty nakładów poniesionych na ten cel w okresie ubiegłym, powiększonych (obniżonych) o wskaźnik bazujący na prognozie wzrostu gospodarki i budżetu w przyszłym roku”⁷⁴.

Pierwszy Wieloletni Plan Finansowy Państwa został przedstawiony na lata 2010–2013⁷⁵. Niestety dokument ten nie spełnia wymienionych oczekiwań. Pewną wartość mają jedynie założenia zawarte w rozdziale IV Budżet państwa w latach 2010–2013, w którym przedstawiono zmiany w stronie dochodowej oraz wydatkowej budżetu państwa. Najistotniejszą zmianą po stronie dochodowej jest tymczasowe podwyższenie stawek VAT o 1 punkt procentowy od stycznia 2011 r., wraz z propozycjami dalszych, warunkowych podwyżek w przypadku zagrożenia przekroczenia kolejnych progów ostrożnościowych przewidzianych w ustawie o finansach publicznych.

Niewątpliwie zaletą Wieloletniego Planu Finansowego jest w tej materii samo zawarcie założeń kilkuletniej strategii kształtowania polityki podatkowej w takich sposób, aby nie doszło do przekroczenia progów ostrożnościowych przewidzianych w ustawie o finansach publicznych. Kolejną zaletą jest przedstawienie następującej oceny polityki podatkowej prowadzonej w latach ubiegłych: „Daleko idące obniżenie podatku dochodowego od osób fizycznych i składki rentowej w latach 2006–2007 bez jednoczesnego zabezpieczenia finansów publicznych przed skutkami takiej obniżki (zaniechanie działań generujących oszczędności po stronie wydatkowej w sektorze publicznym) zwiększyło deficyt strukturalny o 3% PKB. Chociaż obniżka ta w pewnej mierze pomogła w ograniczeniu skutków spowolnienia gospodarczego w latach 2008–2009, tym niemniej doprowadziła do sytuacji, w której w 2009 r. musiano wprowadzić drastyczne

74 T. Kierczyński, *Koncepcja racjonalizacji struktury wydatków i dochodów publicznych*, [w:] *Deficyt budżetowy i dług publiczny w wybranych krajach europejskich*, red. E. Ruśkowski, Białystok 2003.

75 M.P. z 2010 r. Nr 57, poz. 773.

oszczędności w wydatkach budżetu państwa. Wyeliminowanie efektów strukturalnych tych szybkich i niezabezpieczonych obniżek podatków i paropodatków będzie wymagało wielu lat reform strukturalnych i obowiązywania reguły wydatkowej”. Tego typu założenia i oceny mogą stanowić fundament do stworzenia polityki podatkowej stanowiącej niezbędny element przestrzegania reguł fiskalnych zawartych w Konstytucji RP. Jest to bowiem analiza wielopłaszczyznowa – pozostawiająca dużo miejsca na konkretne rozwiązania legislacyjne. Niestety dużo mniej znaczące są założenia, które dotyczą strony wydatkowej budżetu państwa. Poza konkretnymi danymi, które przedstawiają skutki finansowe zastosowania tzw. dyscyplinującej reguły wydatkowej (2,8 mld zł w 2011 r., 5,7 mld zł w 2012 r., 8,8 mld zł w 2013 r.), wspomina się jedynie o konieczności reform strukturalnych, tj. reformy emerytur służb mundurowych, bez wskazania konkretnych założeń tej reformy. Przewiduje się również „częściowe uelastycznienie wydatków na obronę narodową poprzez stworzenie funduszu obrony narodowej, tak aby w okresie całego cyklu gospodarczego (6-letniego) wydatki wyniosły średnio 1,95% PKB, ale w poszczególnych latach były dostosowane do możliwości finansowych państwa i zapewniały stabilność finansów publicznych”.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa powinien, w świetle cytowanych już danych wskazujących na zagrożenie przekroczenia kolejnych progów ostrożnościowych określonych w ustawie o finansach publicznych, przedstawiać niezwykle szczegółowe założenia ograniczania wydatków publicznych. Tylko bowiem takie ograniczenia mogą doprowadzić do przestrzegania wspomnianych progów. Tymczasem załącznik do planu pt. „Wydatki budżetu państwa według funkcji na lata 2010–2013” przedstawiał priorytety wydatków z budżetu państwa w sposób, który nie wskazuje na zamiar realnego ograniczania wydatków. Wydatki podzielono tutaj na poszczególne funkcje (m.in. zarządzanie państwem, bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny). Funkcją, na którą przewiduje się stosunkowo największe wydatki, jest funkcja 13 – zabezpieczenie społeczne, na którą zgodnie z prognozą na lata 2011–2013 zostanie przeznaczonych 264,63 mld zł, podczas gdy dla porównania na funkcję 11 – bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic przeznaczonych zostanie w analogicznym okresie 66,90 mld zł.

Priorytety te nie stanowią założeń do zmiany struktury wydatków publicznych, a jedynie odzwierciedlenie ich dotychczasowej, wadliwej struktury⁷⁶.

76 Na inne wady tych rozwiązań prawnych wskazuje C. Kosikowski, *Wieloletni Plan Finansowy Państwa*, [w:] *System Finansów Publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, Gdańsk 2010.

Reguły wydatkowe jako instrumenty zachowania i ochrony równowagi finansowej państwa

W ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw zawarto reguły wydatkowe ograniczające przyrost wydatków publicznych. Reguły te zalicza się do kategorii reguł fiskalnych, za które uznaje się stałe ograniczenia nałożone na politykę budżetową w formie liczbowo określonego limitu odnoszącego się do wybranej kategorii finansów publicznych, zwykle dotycząca salda budżetowego, długu publicznego, wydatków lub dochodów⁷⁷.

W literaturze przedmiotu przeprowadzono klasyfikację reguł fiskalnych, badając reguły stosowane w krajach Unii Europejskiej, jak również w Polsce. Reguły stosowane w krajach UE podzielono na: regułę salda budżetowego (złotą regułę), której istotą jest pokrycie dochodami budżetowymi tylko wydatków bieżących, natomiast wydatki majątkowe mają być finansowane długiem; regułę zadłużenia, gdzie wyznaczony jest dopuszczalny limit długu w relacji do PKB; regułę wydatkową, której konstrukcja sprowadza się do określania limitu wydatków lub nominalnej stopy wzrostu wydatków budżetowych oraz regułę dochodową, której istotą jest m.in. jej oparcie na zmianie stawek podatkowych⁷⁸. Wskazano także na cechy, jakimi powinna się charakteryzować skuteczna reguła fiskalna, tj. dokładne określenie wskaźnika budżetowego, którego dotyczy reguła, wprowadzenie wysokiej rangi prawnej reguły (tj. przynajmniej rangi ustawowej), jasne jej sformułowanie, zdefiniowanie sankcji za jej nieprzestrzeganie, spójność reguły z długoterminową strategią gospodarczą i finansową kraju.

W świetle tej klasyfikacji polski system reguł fiskalnych oparty jest na trzech rodzajach reguł łącznie: konstytucyjnym limicie zadłużenia uzupełnionym o progi ostrożnościowe w ustawie o finansach publicznych, tymczasowej regule wydatkowej ograniczającej tempo wzrostu wydatków innych niż prawnie zdeterminowane (oraz nowych wydatków prawnie zdeterminowanych) do prognozowanego wskaźnika inflacji powiększonego o punkt procentowy oraz regule co najmniej zrównoważonego wyniku bieżącego stosowanej w jednostkach samorządu terytorialnego.

77 A. Alińska (red.), *Sektor finansów publicznych w warunkach światowego kryzysu finansowego*, Warszawa 2011, s. 17.

78 K. Marchewka-Bartkowiak, *Reguły fiskalne*, „Analizy Biura Analiz Sejmowych”, luty 2010.

Mimo wielości reguł stosowanych w Polsce instrumenty te nie są jedynymi spośród dotychczas proponowanych konstrukcji służących wzmocnieniu dyscypliny wydatków, innych jeszcze niż te, które zawarto w ustawie o finansach publicznych. A. Rzońca i M. Chyczewski przedstawili jako jedną z propozycji ideę reguły fiskalnej, która ustanowiłaby maksymalne tempo wzrostu wydatków publicznych na poziomie około 2 pkt procentowych ponad cel inflacyjny. Autorzy ci wskazują na potrzebę umocowania takiej reguły w Konstytucji. Uzasadniają to niepowodzeniem próby wprowadzenia reguły fiskalnej podjętej przez rząd M. Belki⁷⁹. Również S. Gomułka proponował powrót do kotwicy wydatkowej, która miała ograniczać tempo wzrostu wydatków budżetu na poziomie 1% powyżej celu inflacyjnego założonego przez RPP. Obie te propozycje były wyrazem braku zaufania do metody tzw. kotwicy kwotowej (w 2008 r. określonej na poziomie 30 mld zł), która w ocenie ekspertów nie gwarantowała zmniejszenia długu publicznego⁸⁰.

Podstawowe znaczenie ma kwestia sposobu wprowadzenia tej reguły do polskiego porządku prawnego. Należy w pełni podzielić pogląd M. Mackiewicza o wątpliwej skuteczności reguł polityki fiskalnej wprowadzanych w formie uchwał rządu. Autor ten przedstawia losy kolejnych dokumentów rządowych, które regulowały kwestie sposobów ograniczania wydatków budżetowych, tj. Strategii finansów publicznych i rozwoju gospodarczego, przedstawionej w czerwcu 1999 r., Programu naprawy finansów Rzeczypospolitej i Średniookresowej strategii finansów publicznych, przyjętych w 2003 r. Założeń tych dokumentów nie udało się zrealizować⁸¹.

Nie powiodło się także wprowadzenie reguły fiskalnej w trakcie prac nad ustawą budżetową na rok 2002 (tzw. kotwica Belki – program rządowy *Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca*, 2002 r.). Reguła ta miała zawierać zasadę, zgodnie z którą w każdym kolejnym roku wydatki roku poprzedniego miały być powiększone o wskaźnik prognozowanej inflacji plus 1% ponad wielkość inflacji⁸².

W trakcie prac nad ustawą budżetową na rok 2003 odstąpiono od tej reguły. Uzasadnieniem miały być konieczność waloryzacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej, a także rent i emerytur oraz szybszy niż przewidywano wzrost innych wydatków zdeterminowanych. Przyczyny te

79 A. Rzońca, M. Chyczewski, *Jak bezboleśnie uzdrowić finanse*, „Gazeta Wyborcza”, 23 października 2007.

80 Ł. Zalewski, *Kotwica wydatkowa ma zastąpić kwotową*, „Gazeta Prawna”, 11 kwietnia 2008.

81 C. Józefiak, P. Krajewski, M. Mackiewicz, *op. cit.*, s. 64–65.

82 Na temat ewolucji rozwiązań dotyczących reguł wydatkowych: P. Panfil, *Prawne i finansowe uwarunkowania ...*

nie były jednak na tyle istotne, aby mogły stanowić podstawę do odejścia od przyjętych założeń⁸³. Pomimo zdeprecjonowania w ten sposób idei reguły fiskalnej pozytywną stroną tego eksperymentu było swoiste przetestowanie innych rozwiązań niż obowiązujące procedury ostrożnościowe.

Sytuacja ta wskazuje na negatywne skutki zawierania reguł fiskalnych w uchwałach rządowych. Skutki te widoczne są w postaci braku sankcji za złamanie tych reguł i tym samym utraty ich wiarygodności. Przesądziło to o konieczności umieszczenia reguł fiskalnych w ustawie. Najistotniejszą zmianą wprowadzoną w ustawie o finansach publicznych⁸⁴, która stanowiła ustawowe dopełnienie zasad chroniących równowagę finansów publicznych zawartych w Konstytucji RP, było wprowadzenie tzw. reguły wydatkowej ograniczającej wzrost wydatków elastycznych. Reguła ta przestała obowiązywać z dniem 29 sierpnia 2013 r.

W uzasadnieniu do projektu ustawy⁸⁵ wskazano na potrzebę wprowadzenia reguły wydatkowej, której celem byłoby utrzymanie równowagi finansów publicznych poprzez kontrolę poziomu lub dynamiki wydatków. W ustawie o finansach publicznych dodano art. 112a–112d, który ograniczał wzrost wydatków państwa o charakterze uznaniowym, z jednoczesnym podaniem tych spośród wydatków sztywnych, których reguła nie będzie dotyczyć. Nie przewidziano stosowania reguły wydatkowej do: wydatków na obsługę długu publicznego, obligatoryjnych składek wpłacanych do budżetu UE i organizacji międzynarodowych, wydatków na realizację programów finansowanych z budżetu środków europejskich, wypłat i obsługi świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz finansowania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby pobierające świadczenia pielęgnacyjne, składek na ubezpieczenia społeczne za osoby przebywające na urloпах wychowawczych i macierzyńskich oraz za osoby niepełnosprawne, świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy i uprawnionych członków ich rodzin oraz uposażeń sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku, dotacji dla FUS i KRUS na sfinansowanie wypłat świadczeń emerytalno-rentowych gwarantowanych przez państwo. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy oszczędności wynikające z wprowadzenia tej reguły wyniosłyby odpowiednio 2,8 mld zł w 2011 r., 8,5 mld zł w 2012 r., 17,4 mld zł w 2013 r., 29,5 mld zł w 2014 r.

Wprowadzenie tej zmiany, w przypadku zrealizowania jej skutków finansowych, obok wprowadzenia obowiązku przekazywania wolnych środków jednostek sektora finansów publicznych w depozyt i zarządzanie, było bardzo istotne. Przykład wprowadzenia ustawowych instytucji

83 C. Józefiak, P. Krajewski, M. Mackiewicz, *op. cit.*, s. 61–62.

84 Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r. Nr 257, poz. 1726 ze zm.).

85 Druk nr 3662.

prawnych zawartych w ustawie o finansach publicznych, które w wymierny i adekwatny sposób rozwijają zasady chroniące równowagę finansów publicznych określone w ustawie zasadniczej – to przykład skuteczności rozwiązań ustawowych.

Należy jednak podkreślić (o czym szerzej będzie mowa w rozdziale następnym), że stosowanie tej reguły wydatkowej miało także wady. Prowadziło do utrwalenia niewłaściwej struktury wydatków budżetowych. Reguła ta w istocie ograniczała wydatki na funkcjonowanie struktur państwowych, po jej wprowadzeniu nastąpiło bowiem ograniczenie wydatków państwowych jednostek budżetowych na zadania bieżące czy wynagrodzenia. Zdecydowana część wydatków ma charakter zdeterminowany i są one wyłączone z obowiązku stosowania tej reguły wydatkowej. Tym samym ograniczano przyrost wydatków na funkcjonowanie struktury państwowej, bez wprowadzenia odpowiednich zmian ograniczających już występujące wydatki sztywny.

Założeniem kolejnej reguły wydatkowej było wzmocnienie samodyscypliny fiskalnej autorów projektów ustaw generujących skutki finansowe (art. 50–50a ustawy o finansach publicznych). Wprowadzono zasadę, zgodnie z którą przyjmowane przez Radę Ministrów projekty ustaw, których skutkiem finansowym może być zmiana poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, powinny określać w treści projektu ustawy maksymalny limit tych wydatków wyrażony kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku, poczynając od pierwszego roku planowanego wejścia w życie ustawy. Dla wspomnianego projektu ustawy zwiększającego potencjalnie wydatki państwa przewidziano mechanizmy korygujące, które miały zastosowanie w przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków. Istotą tej reguły jest więc zamiar ograniczenia przyrostu tzw. wydatków sztywnych.

Wydawać by się mogło, że z punktu widzenia zapewnienia poszanowania zasad wynikających z art. 118 ust. 3 ustawy zasadniczej wprowadzenie tej reguły ma fundamentalne znaczenie. Reguła ta stanowi bowiem próbę ustawowego ograniczenia swobody władzy politycznej w zakresie kreowania kolejnych wydatków, których skutki są odczuwalne w okresie wieloletnim. Z tego względu koncepcja ta zasługuje na uwagę, jako że stanowi ona pierwszą próbę wprowadzenia ustawowej bariery blokującej przyrost nowych tytułów prawnych dla tzw. wydatków sztywnych.

Powstaje jednak pytanie o skuteczność tej regulacji. Jej celem jest ograniczenie przyrostu tzw. nowych wydatków sztywnych i w tej materii wydaje się ona spełniać swoją funkcję. Dla potwierdzenia tej tezy konieczna jest jednak analiza stosowania tej reguły w praktyce w perspektywie wieloletniej. W tym miejscu należy sformułować dwa istotne zastrzeżenia:

- po pierwsze, za pomocą wprowadzonych do porządku prawnego reguł wydatkowych nie jest możliwe rozwiązanie problemu redukcji tych wydatków sztywnych, które wynikają z już obowiązujących przepisów. Problem ten może rozwiązać wyłącznie zmiana przepisów kreujących te wydatki,
- po drugie, za pomocą reguły wydatkowej określonej w art. 50 ustawy o finansach publicznych wydaje się możliwe rozwiązanie problemu przyrostu nowych tytułów prawnych do wydatków publicznych.

Jeśli chodzi o pierwsze zastrzeżenie (tezę) co do wydatków sztywnych wynikających z już istniejących przepisów, to obowiązek zmiany tych przepisów powinien zostać wpisany jako kolejny element towarzyszący wdrażaniu procedur sanacyjnych i ostrożnościowych. Obowiązek ten powinien mieć co najmniej formę nakazu skierowanego do Rady Ministrów, dotyczącego dokonania przeglądu wszystkich ustaw kreujących wydatki sztywne. Narastające zobowiązania do ponoszenia wydatków wynikających z tych ustaw stanowią bowiem pośrednie zagrożenie dla przestrzegania zakazu określonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji.

Natomiast umieszczona w ustawie o finansach publicznych reguła wydatkowa stanowiła właśnie próbę rozwiązania tego drugiego problemu. W sensie prawnym istotne znaczenie miało nadanie normatywnego znaczenia definicji wydatków sztywnych oraz tych wydatków zagadnieniu stopniowości. Dotychczasowe pojęcia wydatków sztywnych (zdeteminowanych) i elastycznych (pozostałych) miały jedynie znaczenie zwrotów używanych w uzasadnieniach do ustaw budżetowych, stosowanych na potrzeby planowania wydatków państwa. W wyniku wprowadzenia reguły wydatkowej określonej w art. 112a ustawy o finansach publicznych pojęcia te nabrały znaczenie prawnego.

Po pierwsze, dokonano klasyfikacji na wydatki sztywne i pozostałe. Do wydatków sztywnych zaliczono wydatki na obsługę długu publicznego, obligatoryjnych składek wpłacanych do budżetu UE i organizacji międzynarodowych, wydatków na realizację programów finansowanych z budżetu środków europejskich, wypłat i obsługi świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz finansowania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby pobierające świadczenia pielęgnacyjne, składek na ubezpieczenia społeczne za osoby przebywające na urloпах wychowawczych i macierzyńskich oraz za osoby niepełnosprawne, świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy i uprawnionych członków ich rodzin oraz uposażeń sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku, dotacji dla FUS i KRUS na sfinansowanie wypłat świadczeń emerytalno-rentowych gwarantowanych przez państwo.

Ponadto regule dyscyplinującej nie podlegały wydatki na: subwencję ogólną dla jst., wydatki na potrzeby obronne RP, składki na ubezpieczenia zdrowotne finansowane z budżetu państwa, wypłaty świadczeń

finansowanych ze środków budżetu państwa zleconych do wypłaty ZUS i KRUS, infrastrukturę drogową (o których mowa w ustawie o finansowaniu transportu lądowego), wydatki na programy wieloletnie, inne wydatki związane z realizacją zadań publicznych niewymienione w pkt 1–6 i art. 112a ust. 2 ustawy o finansach publicznych, na realizację których poziom wydatków został określony w ustawie regulującej dane zadanie publiczne. To wyłączenie wynikało z art. 25 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, obowiązującej do końca 2011 r.

Umieszczenie dwóch różnych grup wydatków sztywnych w dwóch aktach prawnych nie sprzyja przejrzystości tych przepisów. Dezawuuje także trwałość tych rozwiązań prawnych. Skutki prawne zastosowania tej klasyfikacji prawnej wydatków są następujące:

- a) wprowadza się trzy kategorie wydatków:
 - wydatki sztywne, nieobjęte regułą wynikającą z art. 112a ust. 1 ustawy o finansach publicznych,
 - wydatki pozostałe, objęte regułą art. 112a ust. 1 ustawy o finansach publicznych,
 - nowe wydatki sztywne objęte regułą wynikającą z art. 50 ustawy o finansach publicznych;
- b) skuteczność oddziaływania instrumentów prawnych w tej materii można rozpatrywać jedynie w odniesieniu do dwóch grup wydatków, tj. do wydatków pozostałych, objętych regułą art. 112a ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz tzw. nowych wydatków sztywnych objętych regułą wynikającą z art. 50 ustawy o finansach publicznych. Oznacza to, że reguły te miały ograniczone zastosowanie do istotnej części wydatków budżetu państwa, co przesądza o ich ograniczonej skuteczności;
- c) za pomocą reguł wydatkowych nie rozwiązano problemu redukcji wydatków sztywnych.

Wprowadzono jednak rozwiązania prawne, które stanowią próbę ograniczenia przyrostu wydatków sztywnych:

- wprowadzono zakaz adresowany do Rady Ministrów, która w okresie objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu nie może przyjmować projektów ustaw powodujących zwiększenie wydatków wynikających z obowiązujących przepisów (art. 112c ustawy o finansach publicznych),
- w odniesieniu do wydatków sztywnych wymienionych w art. 25 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw wprowadzono zasadę (obowiązującą jednak tylko do 31 grudnia 2011 r.), zgodnie z którą przepisu art. 112a ust. 1 ustawy o finansach publicznych nie stosowało się, w przypadku gdy zmiany w przepisach ustawy regulującej wydatki,

o których mowa w ust. 1, nie powodowały zwiększenia wydatków względem wydatków wynikających z dotychczas obowiązujących przepisów o więcej niż 10 mln zł i 1% maksymalnego limitu tych wydatków w pierwszym pełnym roku wykonywania tej ustawy;

- d) wprowadzono ponadto regulę, która nie dotyczy strony wydatkowej budżetu państwa, lecz jego dochodów. Zgodnie z art. 112c pkt 1 ustawy o finansach publicznych wprowadzono zakaz przyjmowania przez Radę Ministrów projektów ustaw określających zwolnienia, ulgi i obniżki, których skutkiem może być zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów.

Na ograniczenie tempa przyrostu długu publicznego wpłynęła także wprowadzona ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw zmiana w zarządzaniu płynnością sektora publicznego (tzw. konsolidacja), polegająca na obowiązkowym przekazywaniu Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych.

Od 2011 roku trwały prace nad wypracowaniem koncepcji tzw. trwałej reguły wydatkowej. Rada UE 12 lipca 2011 r. zaleciła Polsce m.in.: „Przyjęcie przepisów w celu wprowadzenia stale obowiązującej reguły wydatkowej do 2013 r. Reguła ta powinna opierać się na dostatecznie szerokich agregatach budżetowych oraz powinna być zgodna z europejskim systemem rachunków”. Wdrożona do polskiego porządku prawnego reguła stanowi implementację dyrektywy Rady Unii Europejskiej nr 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Dyrektywa ta wchodzi w skład tzw. sześciopaku i wskazuje na konieczność posiadania przez państwa członkowskie UE numerycznych reguł fiskalnych, które w perspektywie wieloletniej powinny skutecznie zapewnić wypełnianie zobowiązań wynikających z Traktatu o funkcjonowaniu UE w zakresie długu i deficytu, tj. utrzymania poziomów deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej maksymalnych poziomów – odpowiednio 3% PKB i 60% PKB.

Wprowadzenie wspomnianej reguły wydatkowej ma zapewnić ponadto realizację postanowień rozporządzenia nr 1175/2011 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych. Rozporządzenie to wskazuje na obowiązek osiągnięcia i utrzymania przez państwa członkowskie UE średniookresowego celu budżetowego (*Medium Term Objective* – MTO) w odniesieniu do wyniku strukturalnego instytucji rządowych i samorządowych.

Charakter nowej reguły można określić w następujący sposób:

- Wprowadzenie tej reguły oparto na założeniu, że dotychczasowy system jest nieskuteczny. Polska przekroczyła pierwszy próg ostrożnościowy określony w ustawie o finansach publicznych oraz miała

problemy z wypełnianiem fiskalnego kryterium konwergencji, wynikającego z Traktatu o funkcjonowaniu UE, zgodnie z którym deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (GG) nie może przekraczać 3% PKB. Ponadto dotychczasowe rozwiązania prawne, np. tymczasowa reguła wydatkowa, obejmują jedynie część sektora finansów publicznych.

Obecne rozwiązania prawne dają wytyczne w zakresie prowadzenia polityki fiskalnej jedynie w przypadku przekroczenia progów ostrożnościowych. Żadna z dotychczasowych reguł nie wskazuje jednak, jak zapobiec sytuacji, w której nastąpi takie przekroczenie.

- Wejście w życie nowej reguły będzie tożsame z częściowym demonstazem dotychczasowego instrumentarium prawnego zapewniającego stabilizację finansów publicznych. Przewiduje się zmianę sankcji obowiązujących dotychczas po przekroczeniu pierwszego progu ostrożnościowego określonego w ustawie o finansach publicznych oraz likwidację tymczasowej reguły dyscyplinującej.
- Reguła ma charakter wydatkowy (stąd jej nazwa – stabilizująca reguła wydatkowa) i ma być zastosowana przy wyznaczaniu limitu wydatków.
- Założenia tej reguły są bardzo ambitne. W jednym z przyjętych wariantów projektowanym celem ma być stabilizacja długu publicznego na poziomie 40% PKB. W drugim z wariantów proponuje się wprowadzenie mechanizmów korygujących w przypadku przekroczenia progu zadłużenia publicznego 50% oraz progu 50% lub przekroczenia deficytu sektora GG powyżej 3% PKB.
- Reguła ta ma realizować podstawowe cele, które w poglądach doktryny przemawiają za jej wprowadzeniem⁸⁶. Ma ona zapewnić utrzymanie stabilnego budżetu zgodnie z przyjętą strategią w średnim i długim okresie oraz ograniczenie negatywnych wpływów politycznych. Reguła ma zapobiec zjawisku opóźnień w polityce budżetowej (*fiscal policy lags*) poprzez działanie tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury (wpisanych w rozwiązania niektórych instrumentów, np. podatków) bez aktywnego uczestnictwa władzy politycznej. Niejako automatycznym skutkiem zastosowania tej reguły powinno być w fazie wzrostu gospodarczego zacieśnienie polityki budżetowej, a w fazie spadku koniunktury rozluźnienie polityki budżetowej. Wprowadzenie tej reguły ma zapobiec także kolejnemu negatywnemu zjawisku opisanemu w doktrynie, jakim jest nadmierna skłonność polityków do podwyższania deficytu budżetowego ze względu na interes polityczny (*deficit bias*).

86 K. Marchewka-Bartkowiak, *op. cit.*

Z tym zjawiskiem wiążą się inne negatywne, opisane w literaturze przedmiotu tendencje, tj. problem wspólnej puli zasobów (*common pool*), czyli wykorzystania budżetu do realizacji interesów poszczególnych grup społecznych, oraz efekt schodkowego długu (*debt ratcheting*), który jest następstwem podwyższania i poluzowania wydatków w okresach wzrostu oraz skłonności do maksymalizacji interwencji publicznej w czasie recesji, co w efekcie prowadzi do narastania spirali zadłużenia⁸⁷.

Jako główny cel wprowadzenia tej reguły wydatkowej określa się zapewnienie marginesu bezpieczeństwa w odniesieniu do progu 3% relacji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB. Podstawowe pojęcia prawne, na których oparta została reguła wydatkowa, to kwota wydatków i nieprzekraczalna kwota wydatków.

Kwota wydatków dotyczy dwóch grup podmiotów:

- 1) Narodowego Funduszu Zdrowia, jednostek samorządu terytorialnego oraz jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 ufp. (np. Kancelaria Sejmu, NIK);
- 2) budżetu państwa, funduszy zarządzanych przez ZUS, funduszy zarządzanych przez KRUS, Funduszu Pracy, funduszy powierzonych, utworzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego.

Kwota nieprzekraczalnego limitu wydatków jest definiowana w następujący sposób: nieprzekraczalny limit wydatków to wydatki budżetu państwa, w rozumieniu organów wymienionych w art. 9 pkt 1 ufp. Od kwoty wydatków odejmuje się wydatki Narodowego Funduszu Zdrowia, jednostek samorządu terytorialnego oraz jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 ufp. W przypadku wystąpienia przekroczeń w tych grupach wydatków ciężar dostosowania ponoszą podmioty wymienione w grupie drugiej. W celu osiągnięcia kwoty nieprzekraczalnego limitu wydatków dokonywana jest następnie operacja odjęcia wydatków funduszy zarządzanych przez ZUS, funduszy zarządzanych przez KRUS, funduszy powierzonych, utworzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego.

Wszelkie kwoty wydatków poszczególnych podmiotów przed wykonaniem tych operacji są konsolidowane, tj. w operacjach tych nie uwzględnia się dotacji i subwencji przekazanych między poszczególnymi podmiotami oraz środków europejskich.

Reguła wydatkowa wymusza mechanizm korekt określonego w ten sposób limitu wydatków w następujących sytuacjach:

- przekroczenia wyniku nominalnego o więcej niż 3% (wynik nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych stanowi różnicę pomiędzy dochodami a wydatkami tego sektora; równa się

87 *Ibidem*.

on deficytowi/nadwyżce sektora instytucji rządowych i samorządowych zdefiniowanym w Traktacie z Maastricht, zgodnie z Rozporządzeniem Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, z późniejszymi zmianami) lub przekroczenia relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto o więcej niż 48% – wówczas wielkość korekty (zmniejszenia wydatków) wynosi minus dwa punkty procentowe,

- przekroczenia wyniku nominalnego o więcej niż 3% oraz kształtowania się długu publicznego na poziomie między 43 a 48% w stosunku do PKB, wówczas wysokość korekty wynosi minus półtora punktu procentowego,
- przekroczenia wyniku nominalnego o więcej niż 3% oraz kształtowania się długu publicznego na poziomie mniejszym niż 43% w stosunku do PKB, wówczas wysokość korekty wynosi minus półtora punktu procentowego. Pojawia się tutaj dodatkowe kryterium różnicy między wartością wyniku nominalnego oraz poziomem średniookresowego celu budżetowego, która musi być mniejsza od minus 6%,
- przekroczenia wyniku nominalnego o więcej niż 3% oraz kształtowania się długu publicznego na poziomie mniejszym niż 43% w stosunku do PKB, wówczas wysokość korekty wynosi plus półtora punktu procentowego. Pojawia się tutaj dodatkowe kryterium różnicy między wartością wyniku nominalnego oraz poziomem średniookresowego celu budżetowego, która musi być większa od plus 6%.

Powyższe wskaźniki odnoszą się do roku $n-2$, tj. roku poprzedzającego rok, na który jest obliczana kwota wydatków o dwa lata.

Przyjęte założenia nowej reguły wydatkowej zasługują na uwagę z dwóch powodów:

- 1) jest to pierwszy instrument prawny, którego celem jest nie tylko zapewnienie odpowiedniej relacji długu publicznego do PKB, ale również zapewnienie odpowiedniej relacji deficytu instytucji rządowych i samorządowych do PKB;
- 2) założonym celem tego instrumentu prawnego jest zapewnienie relacji zadłużenia publicznego do PKB na dużo niższym poziomie niż relacje określone dotychczas jako progi ostrożnościowe w ustawie o finansach publicznych.

Istotne znaczenia ma również to, że jest to próba wypracowania długofalowej strategii zarządzania finansami publicznymi, zarówno w okresie wzrostu, jak i w czasie recesji i stworzenia ram takiej polityki budżetowej, która będzie niezależna od koncepcji politycznych zmieniających się władz. Jednocześnie jednak należy zwrócić uwagę na dosyć niewielkie

efekty wynikające z dotychczasowego stosowania owej reguły, tj. w roku 2014 i w roku 2015, kiedy zgodnie z ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw projekt ustawy budżetowej na rok 2015 został przygotowany z zastosowaniem stabilizującej reguły wydatkowej.

Podstawowym instrumentem prawnym służącym wykonaniu wspomnianej reguły były tzw. działania dyskrecyjne. Kwota planowanych wydatków na 2015 r. uwzględniała następujące działania dyskrecyjne:

- zmniejszenie wartości transferu składek emerytalnych do OFE – 6 mld zł,
- wprowadzenie ulg dla dzieci – 1,1 mld zł.

Charakteru i skali tych działań nie można niestety utożsamiać z reformą wydatków publicznych.

Równie istotne znaczenie dla badanych kwestii, oprócz wymienionych istniejących i projektowanych instrumentów prawnych, mają tzw. ustawy okołobudżetowe oraz inne ustawy, które w istotny sposób wpływają na rozmiary wydatków państwa. Należy do nich zaliczyć:

- ustawę z 13 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw⁸⁸, która w istotny sposób przyczyniła się do ograniczenia wydatków budżetu państwa na emerytury,
- ustawę z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych⁸⁹, na podstawie której obniżona została wysokość składki emerytalnej odprowadzanej do OFE, co zmniejszyło rozchody na finansowanie ubytku składki przekazanej do FUS. Wysokość składki emerytalnej odprowadzanej do OFE została od 1 maja 2011 r. obniżona z 7,3% do 2,3% podstawy jej wymiaru,
- ustawę z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej⁹⁰ – w ustawie tej zawarto m.in. normy prawne powodujące zamrożenie wynagrodzeń sędziowskich,
- ustawę z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej⁹¹ zawierającą przepisy ograniczające wysokość zasiłku pogrzebowego oraz wprowadzającą (art. 44) regułę ograniczającą przyrost wynagrodzeń. Zgodnie z tą regułą w 2011 r. wielkość wynagrodzeń nie mogła przekroczyć wielkości wynagrodzeń z 2010 r. w następujących jednostkach sektora finansów publicznych:

88 Dz.U. z 2012 r. Nr 118.

89 Dz.U. z 2011 r. Nr 75, poz. 398.

90 Dz.U. z 2011 r. Nr 291, poz. 1707.

91 Dz.U. z 2010 r. Nr 238, poz. 1578 ze zm.

- 1) urzędach organów władzy państwowej, kontroli, ochrony prawa, sądach i trybunałach wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, z wyłączeniem wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w placówkach prowadzonych przez te organy, sędziów, prokuratorów, referendarzy sądowych, posłów i senatorów oraz innych wynagrodzeń wypłacanych w związku z zakończeniem dotychczasowej kadencji Sejmu i Senatu;
- 2) agencjach wykonawczych;
- 3) instytucjach gospodarki budżetowej;
- 4) państwowych funduszach celowych;
- 5) Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych i zarządzanych przez niego funduszach oraz Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i funduszach zarządzanych przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 6) Narodowym Funduszu Zdrowia;
- 7) Polskiej Akademii Nauk i tworzonych przez nią jednostkach organizacyjnych;
- 8) państwowych instytucjach kultury oraz państwowych instytucjach filmowych;
- 9) innych państwowych osobach prawnych należących do sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Znaczenie tych ustaw dla ustroju finansów publicznych jest równorzędne z uregulowaniami, które omawiano dotychczas. Ich skutkiem nie jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych rozwiązań prawnych zwiększających bezpieczeństwo finansów publicznych, wprowadzają one jednak czasowe ograniczenia dotyczące poszczególnych grup wydatków, których skutek finansowy ma równie istotne znaczenie dla bezpieczeństwa finansów państwa.

Wnioski

Z samej treści zakazu określonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji wynikają następujące powinności organów państwa:

- obowiązek wdrażania ustawowych procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, którego przekroczenie winno być traktowane jako delikt konstytucyjny (obowiązek ten został określony w art. 86 ustawy o finansach publicznych),

- niezależnie od instytucji dotyczących procedur ostrożnościowych i sanacyjnych na Radzie Ministrów ciąży obowiązek analizy skutków finansowych wszystkich ustaw powodujących wzrost wydatków państwa i obowiązek przedstawiania programu redukcji tych wydatków. Obowiązek ten istnieje na etapie dużo wcześniejszym niż etap, w którym przekraczane są kolejne progi ostrożnościowe określone w ustawie o finansach publicznych. Obowiązek ten wynika z art. 220 ust. 1 ustawy zasadniczej, który czyni z Rady Ministrów organ odpowiedzialny za wysokość deficytu budżetowego w każdym roku budżetowym.

Wysokość tego deficytu powinna być kształtowana w taki sposób, aby nie doszło do zagrożenia przekroczenia progów ostrożnościowych, a w ich następstwie reguły fiskalnej określonej w art. 216 ust. 5 Konstytucji. To oznacza, że wyłączna odpowiedzialność Rady Ministrów za górną granicę deficytu budżetowego stanowi nie tylko jej prerogatywę, lecz i obowiązek realistycznego planowania oraz oddziaływania na stan prawny w zakresie innych ustaw rodzących skutki finansowe.

Wskazane obowiązki wynikają również z art. 118 ust. 3 Konstytucji. Skutki finansowe wszystkich przedstawianych ustaw muszą uwzględniać ich oddziaływanie na przestrzeganie procedur ostrożnościowych określonych w ustawie o finansach publicznych.

Przyjęty system prawny w zakresie odpowiedzialności za zarządzanie finansami państwa oparto na założeniu, że Rada Ministrów jest organem, który w najpełniejszy sposób, w procesie uchwalania budżetu, jest w stanie ocenić możliwości finansowe państwa oraz że Rada Ministrów jest mniej narażona na populizm i lekkomyślność w kwestiach podejmowania decyzji o wydatkach publicznych niż organy władzy ustawodawczej. Tym samym na niej spoczywa odpowiedzialność za realistyczne planowanie.

Do założenia, że z racji swej szczególnej pozycji ustrojowej Rada Ministrów pełni wyłączną funkcję gwaranta stabilności finansów państwa, należy podchodzić z powściągliwością i ostrożnością, toteż mimo wielu zastrzeżeń wprowadzono dodatkową restrykcję finansową, wyrażoną w art. 216 ust. 5 ustawy zasadniczej, określającą dopuszczalny próg zadłużenia publicznego. Stanowi ona wyraźną wskazówkę dla władzy wykonawczej, że wprawdzie posiada zwiększone uprawnienia w zakresie kształtowania budżetu, lecz z posiadaniem tych uprawnień związana jest zwiększona odpowiedzialność za stan finansów państwa.

Przedstawione rozważania prowadzą do wniosku, że normy konstytucyjne zawarte w art. 220 ust. 1 i 118 ust. 3 ustawy zasadniczej miały do tychczas w istocie niewielki wpływ na zachowanie równowagi finansów państwa, choć taki właśnie był cel ich wprowadzenia przez ustrojodawcę. Jako restrykcje konstytucyjne nie mają one tak jednoznacznie określonego charakteru jak art. 216 ust. 5 ustawy zasadniczej, który wprowadza

ilościowy zakaz, którego nieprzestrzeganie rodzi określone konsekwencje prawne. Z artykułu 220 ust. 1 ustawy zasadniczej wynika zasada, zgodnie z którą to Rada Ministrów odpowiada za ustalenie wysokości deficytu budżetowego. Ścisłe powiązanie tej odpowiedzialności z koniecznością przestrzegania zakazu wynikającego z art. 216 ust. 5 ustawy zasadniczej wymusiło rezygnację z przyjętej w dotychczasowym porządku prawnym zasady, zgodnie z którą wysokość deficytu nie była ograniczana za pomocą instrumentów prawnych.

Ograniczenia te mogą być wyegzekwowane za pomocą dwóch rodzajów instrumentów prawnych:

- 1) procentowo określonego limitu deficytu budżetowego lub deficytu sektora finansów publicznych, tak jak to jest w prawie unijnym;
- 2) reguł wydatkowych uniemożliwiających przyrost pewnych grup wydatków, ustalonych w sposób relatywny i pośredni.

Ustawodawca polski zdecydował się na wprowadzenie do porządku prawnego drugiego rodzaju tych instrumentów prawnych i to na poziomie ustawowym, a nie konstytucyjnym. Są one niewątpliwie mniej radykalne i trwałe.

Z artykułu 118 ust. 3 ustawy zasadniczej wynika natomiast nakaz wprowadzenia do porządku prawnego skutecznych i adekwatnych reguł umożliwiających w jak najszerszym zakresie zapobieżenie przyrostowi wydatków, które mogą, ze względu na swój charakter prawny i wysokość, zagrozić równowadze finansów państwa. W przypadku ustawowego dopełnienia przez ustrojodawcę tych norm oraz ich respektowania przez władzę polityczną, przede wszystkim przez Radę Ministrów, powinny one stanowić gwarancję tego, że nie będzie konieczne stosowanie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, których umieszczenie w ustawie o finansach publicznych bezpośrednio wymusza art. 216 ust. 5 ustawy zasadniczej.

Z artykułu 220 ust. 1 niewątpliwie wynika zakaz przedstawiania przez parlament poprawek zwiększających deficyt budżetowy określony w projekcie ustawy budżetowej. Z przepisu tego wywodzi się również wartość konstytucyjna zapewniająca zachowanie równowagi finansów publicznych i przeciwstawiana innym wartościom, np. ochronie praw nabytych. W polskiej tradycji prawnej i politycznej całkowicie pomija się jednak inne podstawowe znaczenie normy prawnej zawartej w art. 220 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten należy stosować wspólnie z art. 216 ust. 1 ustawy zasadniczej. Zakaz określony w tym przepisie i wynikające z niego procedury zawarte w ustawie o finansach publicznych ograniczają, w mojej ocenie, swobodę Rady Ministrów co do określania wysokości deficytu budżetowego. Rada Ministrów jest zobowiązana do ustalania deficytu z uwzględnieniem skutków zaciągniętych w ten sposób zobowiązań w perspektywie wieloletniej. Dlatego pogląd T. Dębowskiej-Romanowskiej, że „restrykcja z art. 220 ust. 1 w żadnej mierze nie chroni (...)

równowagi budżetowej jeśli chodzi o skutki finansowe już uchwalonych i obowiązujących ustaw”, należy uznać za zbyt daleko idący.

Artykuł 216 ust. 5 ustawy zasadniczej i art. 86 ustawy o finansach publicznych działają więc w refleksywny sposób, ograniczając swobodę Rady Ministrów w sferze dotyczącej kształtowania rozmiarów deficytu budżetowego. Z tego powodu wieloletni plan finansowy, choć nie ma rangi ustawowej, działa w kierunku realnego planowania deficytu budżetowego. Inną kwestią jest sprawa skuteczności tego refleksywnego, a nie bezpośredniego oddziaływania.

Jak już wspomniano, w polskiej tradycji prawnej i politycznej owa powinność nie jest przestrzegana. W najbardziej rażący sposób stało się to widoczne w trakcie prac nad ustawą budżetową na rok 2010, kiedy Rada Ministrów zaprojektowała budżet z rekordowo wysokim deficytem, wiedząc, że zagrożone jest przekroczenie progów ostrożnościowych zawartych w ustawie o finansach publicznych. Brak poszanowania tego typu ograniczeń wynikających z art. 220 ust. 1, które wymagają refleksywnego dostosowania kwoty deficytu budżetowego do uwarunkowań prawnych wynikających z art. 216 ust. 5 Konstytucji i art. 86 ustawy o finansach publicznych, w dużej mierze osłabia skuteczność zakazu określonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji.

Z podobnym brakiem poszanowania w polskiej tradycji prawnej mieliśmy do czynienia w przypadku stosowania art. 118 ust. 3 Konstytucji. Przyjmuje się, że „ważne jest należyte odczytanie i bezwzględne respektowanie nakazu wynikającego z art. 118 ust. 3. Obowiązek przedstawiania przyszłych skutków finansowych wprowadzenia projektu w życie nie jest obowiązkiem pozornym lub mało istotnym. Ma swoje cechy normatywne, od uwzględnienia których zależy równowaga finansów publicznych”⁹². Do ich przestrzegania konieczna jest samodyscyplina Parlamentu, trudno bowiem zakładać, że kwestionowany będzie przed TK tryb uchwalania ustaw skutkujących zwiększeniem wydatków publicznych.

Analiza skutków finansowych ustaw kreujących wydatki publiczne nie była przeprowadzana z uwzględnieniem wymagań wynikających z art. 86 ustawy o finansach publicznych, tj. pod kątem, czy skutki finansowe tych ustaw spowodują konieczność wdrożenia procedur ostrożnościowych. W tej sytuacji art. 220 ust. 1 i 118 ust. 3 ustawy zasadniczej tylko w niewielkim stopniu gwarantują więc zachowanie równowagi finansów państwa. Dzieje się tak nie ze względu na wadliwą konstrukcję tych norm, lecz z braku ich poszanowania przez władzę polityczną.

Na aprobatę zasługuje pogląd doktryny, który wskazuje na ścisły związek art. 118 ust. 3 z art. 220 ust. 1 i 216 ust. 5. Związek ten polega na tym,

92 T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna...*, s. 221.

że obowiązek przedstawienia skutków finansowych ustawy łączy się z koniecznością przedstawienia ścisłych wyliczeń skutków finansowych danej ustawy odnoszących się do zwiększenia deficytu budżetowego i długu publicznego⁹³. Projekt niespełniający tych wymogów nie powinien być poddawany dalszym działaniom legislacyjnym. Aczkolwiek w doktrynie można spotkać też pogląd, że pojęcie „skutków finansowych” (w rozumieniu art. 118 ust. 3) jest „trudne do zdefiniowania”⁹⁴. Wspomniany ścisły związek art. 118 ust. 3 z art. 216 ust. 5 ustawy zasadniczej pozwala bowiem na stwierdzenie, że w przypadku przekroczenia pierwszego z progów ostrożnościowych, określonych w art. 86 ustawy o finansach publicznych, które stanowi „refleksowe” rozwinięcie art. 216 ust. 5 Konstytucji, wszelkie projekty oddziałujące na wzrost deficytu budżetowego (i zadłużenia publicznego) nie powinny być poddawane dalszym etapom procedury legislacyjnej.

Co więcej, brak poszanowania ograniczeń wynikających z tych norm osłabia w istotnym stopniu skuteczność zakazu określonego w art. 216 ust. 5 ustawy zasadniczej. Wprowadzenie norm prawnych przewidujących reguły wydatkowe ograniczające przyrost wydatków publicznych stanowi wyraźny sygnał, że istniejące procedury ostrożnościowe i sanacyjne nie są już jedynymi instrumentami ustawowymi, które umożliwiają realizację wartości wynikających z ustawy zasadniczej, które chronią równowagę finansów publicznych. Wprowadzenie tych reguł oznacza również, że ustawodawca zdecydował się na ustawowe rozwinięcie gwarancji tych wartości, tj. tych, które wynikają z art. 220 ust. 118 ust. 3 ustawy zasadniczej. Stanowią one jednak tylko część niezbędnych ustawowych gwarancji służących zachowaniu równowagi finansów publicznych. Dalszym gwarancjom, a raczej ich brakowi, poświęcony jest rozdział następny.

Należy również rozpatrzyć jeszcze jeden, niezwykle istotny aspekt dotyczący funkcjonowania tych instytucji. W literaturze przedmiotu wskazuje się na ich nietrwałość. „Skoro w polskim systemie źródeł prawa brak jest podstaw do różnicowania pozycji poszczególnych aktów normatywnych w obrębie ustaw, to trwałość funkcjonowania wprowadzonej reguły wydatkowej uzależniona będzie od woli ustawodawcy. Zarówno konstrukcja, jak i sam fakt jej obowiązywania mogą bowiem zostać zmienione w drodze kolejnej nowelizacji ustawy”. Na tym tle stawiane jest pytanie o dopuszczalność prawnej ingerencji w swobodę polityczną w zakresie wydatkowania środków budżetowych⁹⁵.

Niewątpliwie do sfery swobody rozstrzygnięć politycznych należy wprowadzanie instytucji prawnych, które w istocie taką swobodę

93 *Ibidem*, s. 220.

94 *Ibidem*.

95 *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, Warszawa 2012, s. 625–627.

ograniczają. W latach 2010–2011 doszło właśnie do wprowadzenia takich instytucji prawnych, które oznaczały samoograniczenie władzy ustawodawczej w sferze, która dotyczyła swobody politycznej w zakresie wydatkowania środków publicznych. Klasycznym przykładem takiego samoograniczenia jest właśnie wprowadzenie reguł wydatkowych. W mojej ocenie odejście od tych reguł (ograniczenie zakresu ich stosowania czy usunięcie ich z ustawy) w następstwie podjętych decyzji politycznych uniemożliwiłoby przestrzeganie restrykcji i wartości wynikających z przepisów ustawy zasadniczej chroniących równowagę finansów publicznych.

Brzmienie art. 112b przesądziło o tymczasowości wspomnianej reguły. Przepisy art. 112a stosowało się bowiem do przygotowania projektu ustawy budżetowej w okresie od dnia skierowania do Rzeczypospolitej Polskiej zaleceń, o których mowa w art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, do dnia ich uchylenia. Również okresowy charakter miała reguła wynikająca z art. 112c dotycząca zakazu przyjmowania przez Radę Ministrów projektów ustaw określających zwolnienia, ulgi i obniżki, których skutkiem może być zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów oraz powodujących zwiększenie wydatków, o których mowa w art. 112a ust. 2, wynikających z obowiązujących przepisów. Dodajmy, że zarówno grupa przepisów dotycząca stosowania procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, jak i przepisy określające zasady funkcjonowania reguł wydatkowych stanowią trwały element porządku prawnego, a ich istnienie jest niezbędne dla prawidłowego zarządzania finansami publicznymi.

Jak już wskazano wcześniej, w dniu 29 sierpnia 2013 r. ustawą z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych zawieszono stosowanie pierwszego progu ostrożnościowego w 2013 r. oraz stosowanie tymczasowej reguły wydatkowej określonej w art. 112a i 112b ustawy o finansach publicznych, a ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw uchylono przepisy dotyczące stosowania tych instytucji prawnych⁹⁶. Od 2015 roku przy opracowywaniu projektu ustawy budżetowej istnieje prawny wymóg stosowania tzw. nowej reguły wydatkowej, której założenia są dużo ambitniejsze od dotychczasowych instrumentów prawnych stosowanych w tej materii. Wynika z tego kwestia wprowadzenia do polskiego systemu źródeł prawa tzw. ustaw organicznych, których uchylenie lub zmiana wymagają kwalifikowanej większości parlamentarnej.

96 Dz.U. z 2013 r., poz. 1646 ze zm.

Rozdział II

Regulacje ustawowe w zakresie racjonalizacji wydatków publicznych

Artykuł 219 ust. 1 Konstytucji przesądza o formalnym charakterze ustawy budżetowej. Rozstrzyga to o „szczególnym i odrębnym charakterze ustaw budżetowych w relacji do innych ustaw prawa powszechnie obowiązującego”¹. Artykuł 51 ustawy o finansach publicznych stanowi rozwinięcie tej konstytucyjnej zasady. Zgodnie z art. 51 ust. 1 tej ustawy zamieszczenie w budżecie państwa dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń ani zobowiązań państwa wobec osób trzecich, ani roszczeń tych osób wobec państwa.

Charakter tych regulacji nie przesądza jednak, wbrew pozorom, o całkowitej swobodzie organów odpowiedzialnych za przygotowanie projektu i wykonanie ustawy budżetowej w materii dotyczącej ustalania hierarchii wydatków dokonywanych z budżetu państwa. Przez prawną hierarchię wydatków budżetowych należy rozumieć ustawowo określoną kolejność przeznaczania środków publicznych ze względu na preferencje władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Celem zamieszczonych poniżej rozważań jest wykazanie, że pomimo znaczenia prawnego i ustrojowego instytucji ustawowych analizowanych w rozdziale poprzednim przyjęta na potrzeby planowania budżetowego hierarchia wydatków przesądza o ograniczonych możliwościach zapewnienia przestrzegania konstytucyjnych restrykcji finansowych za pomocą instrumentów prawnych ograniczających polityczną swobodę dokonywania wydatków budżetowych. Zdecydowana część wydatków dokonywanych z budżetu państwa – tzw. wydatki zdeterminowane – pozostaje bowiem poza zasięgiem stosowania tych instytucji.

¹ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częściami ogólną*, Warszawa 2010, s. 168.

W przyjętej na potrzeby planowania wydatków budżetu państwa hierarchii wydatków budżetowych przeciwstawia się wydatki zdeterminowane tzw. wydatkom pozostałym. Już sama definicja „wydatków pozostałych” czyni z nich margines. Wydatki zdeterminowane i wydatki pozostałe były prezentowane w uzasadnieniach kolejnych ustaw budżetowych do 2007 r. Pomimo iż w uzasadnieniach do ustawy budżetowej w latach następnych odstąpiono od tego sposobu prezentacji, wydatki zdeterminowane nadal zajmowały (i zajmują) kluczową pozycję w strukturze wydatków państwowych.

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 wymieniono tzw. najbardziej znaczące pozycje wśród wydatków zdeterminowanych: subwencje dla jst. (22,7% wydatków zdeterminowanych), koszty obsługi długu publicznego (18%), dotacja do FUS (17,3%), wydatki na obronę narodową (12,9%), obligatoryjne składki wpłacane do budżetu UE i organizacji międzynarodowych (7,6%), dotacja do KRUS (7%), świadczenia emerytalno-rentowe funkcjonariuszy oraz uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku (3,8%) oraz pozostałe wydatki, m.in. na infrastrukturę lądową. Wskazano, że bardzo duża część wydatków w tej kategorii nie może być elastycznie kształtowana przez dysponentów środków publicznych ze względu na zapisy ustaw definiujących limit tych wydatków lub procedurę ich tworzenia. Określono też powody, dla których nie jest możliwe limitowanie tych wydatków. Wzrost kosztów obsługi długu publicznego jest spowodowany rosnącym kosztem obsługi skarbowych papierów wartościowych, wzrost części oświatowej subwencji determinuje ustawa przewidująca podwyżki dla nauczycieli, a wydatków na obronę narodową determinuje wzrost PKB, który stanowi podstawę obliczenia tych wydatków.

W tym samym uzasadnieniu jako wydatki elastyczne określono przede wszystkim: wynagrodzenia i wydatki rzeczowe (bieżące jednostek budżetowych), dotacje dla jst., dotacje dla jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz podmiotów gospodarczych, a także wydatki inwestycyjne oraz na realizację programów wieloletnich.

Samo porównanie kwot wydatków przeznaczonych na poszczególne cele może prowadzić do niepokojących wniosków. W 2011 roku tylko koszty obsługi długu publicznego miały wymagać kwoty 29 621,700 tys. zł. Tymczasem na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych, czyli na wynagrodzenia istotnej części urzędników państwowych, zamierzano przeznaczyć kwotę mniejszą, tj. 26 609,017 tys. zł. Dotacja do KRUS miała wynieść 15 120,037 zł, co było kwotą porównywalną z wydatkami majątkowymi jednostek budżetowych, czyli m.in. z finansowaniem potrzeb inwestycyjnych całego aparatu państwowego, które określono na poziomie 15 596,825 tys. zł.

Cele, do których powinny zmierzać działania ustawodawcy w tym zakresie, dotyczą trzech zagadnień:

- 1) zapewnienia równowagi finansowej państwa;
- 2) zabezpieczenia odpowiedniego finansowania struktur państwowych;
- 3) stworzenia podstaw prawnych do konstruowania budżetu umożliwiającego rozwój państwa, w tym przede wszystkim jego infrastruktury edukacyjnej i komunikacyjnej.

Podstawowy problem, jaki pojawia się przy rozpatrywaniu aspektów prawnych każdej reformy struktury wydatków publicznych, dotyczy nie tylko głównego założenia takiej reformy, tj. obniżenia długu publicznego, chociaż bez wątplenia jest to cel główny, ale też równocześnie niejako obok tego problemu pojawia się kwestia wzajemnych relacji pomiędzy trzema celami, na które przeznaczają się obecnie środki publiczne. Te cele to: 1) utrzymanie struktur państwa, 2) koszty szeroko rozumianych świadczeń emerytalnych i socjalnych oraz 3) zapewnienie środków na wydatki inwestycyjne, czyli te, które związane są z rozwojem struktury państwowej.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego związanego z treścią art. 216 ust. 5, 219 ust. 1 oraz 220 ust. 1 ustawy zasadniczej wynikają zasady odnoszące się do zachowania proporcji wydatków publicznych. TK uznał, że wraz z wejściem w życie art. 219 ust. 1 Konstytucji (który przesądza o formalnym charakterze ustawy budżetowej) oraz wprowadzeniem restrykcji finansowych z art. 216 ust. 5 i 220 ust. 1 ustawy zasadniczej dobrem szczególnie chronionym przez Konstytucję stała się nie tylko równowaga finansów publicznych, lecz również suwerenność polityczna władzy ustawodawczej w określaniu wydatków budżetowych (wyrok z 26 listopada 2001 r., K. 2/00, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 254, s. 1308). Ta „suwerenność” ulega jednak bardzo istotnemu ograniczeniu mimo braku sformalizowanej hierarchii dokonywania wydatków z budżetu państwa, rozumianej jako ustawowe określenie pierwszeństwa jednego rodzaju wydatków przed innymi wydatkami, w Konstytucji czy też w ustawie o finansach publicznych. O randze danego wydatku decydują bowiem faktycznie postanowienia ustaw nieutożsamianych ściśle z materią finansów publicznych, które stanowią jednak bardzo silną podstawę do otrzymywania świadczeń dla szerokich grup beneficjentów.

Pomimo braku bezpośrednich regulacji konstytucyjnych odnoszących się do określenia proporcji między wydatkami zdeterminowanymi a wydatkami na cele pozostałe wciąż jest możliwe określenie owej proporcji, o której mowa w wyroku TK. O proporcjach tych można mówić, nie tylko powołując się na wartość konstytucyjną, jaką jest zachowanie równowagi finansowej państwa, ale również powołując się na wartość, jaką jest zachowanie władzy politycznej demokratycznie wyłonionych struktur w zakresie kreowania wydatków². Odrębną kwestią o ogromnym zna-

2 T. Dębowska-Romanowska, *Charakter prawny ustawy budżetowej – nowe pytania czy nowe odpowiedzi na stare pytania?*, [w:] *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa profesor*

czeniu praktycznym dla tych rozważań, lecz o znaczeniu politycznym, a nie prawnym, jest to, czy owe „demokratycznie wyłonione struktury” w ramach posiadanej władzy politycznej są zainteresowane zmianą kierunków przeznaczenia wydatków budżetowych z socjalnych na ściśle „państwowe” i inwestycyjne (rozwojowe).

Praktyka polityki budżetowej kolejnych rządów wskazuje w tym zakresie na brak zainteresowania (nawet pomimo składania deklaracji idących w odmiennym kierunku) obniżeniem wydatków państwa przeznaczanych na cele socjalne. Dalsze zwiększanie długu publicznego powiązane z brakiem reformy struktury wydatków publicznych, mającej wpływ na owo zwiększenie długu, jest wręcz elementem niepisanej umowy politycznej pomiędzy politykami a ich wyborcami, której najistotniejszym elementem jest uzależnienie dokonania wyboru polityków od spełnienia oczekiwań grup wyborców.

W art. 112 ustawy o finansach publicznych dokonano wyszczególnienia wydatków budżetu państwa w następującej kolejności: wydatki na funkcjonowanie organów władzy publicznej, zadania wykonywane przez administrację rządową, subwencje ogólne dla jst., dotacje dla jst., wpłaty do budżetu UE, subwencje dla partii politycznych, dotacje na zadania określone odrębnymi ustawami, obsługa długu publicznego, wkład krajowy na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich.

Z przepisu tego, jak również z art. 124 ustawy o finansach publicznych, który wprowadza podział na tzw. grupy wydatków, nie wynikają kryteria stopniowania wydatków, tj. kryteria wskazujące na to, który wydatek ma pierwszeństwo na etapie przygotowania projektu ustawy budżetowej. Owo pierwszeństwo wynika z innych kryteriów, takich jak kryteria ustrojowe (wiarygodność państwa polskiego w przypadku składek wpłacanych do budżetu UE czy spłacania kosztów obsługi długu publicznego) czy prawne (ustawowe gwarancje państwowe dla powszechnego i odrębnych systemów emerytalnych). Zasada ta znajduje pełne potwierdzenie w corocznie przedstawianych i uchwalanych ustawach budżetowych.

W uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2007 określono, podobnie jak w latach poprzednich, „kwotę środków jaką bezwzględnie należy przeznaczyć na finansowanie wydatków prawnie zdeterminowanych”. Wydatki te stanowiły 73,1% ogółu wydatków zaplanowanych na 2007 r. Do wydatków tych zaliczono: subwencje dla jst., wydatki na infrastrukturę transportu lądowego, wydatki na obronę narodową, które muszą stanowić 1,95% prognozowanego PKB, składki do budżetu UE, koszty obsługi długu publicznego, wydatki naczelników organów władzy państwowej i ochrony prawa oraz sądownictwa oraz sądów powszechnych, dotacje

do FUS i FER, renta socjalna oraz zasiłki i świadczenia przedemerytalne, świadczenia rodzinne oraz zasiłki z pomocy społecznej, składki na ubezpieczenia zdrowotne finansowane z budżetu państwa oraz składki na ubezpieczenia społeczne za osoby przebywające na urloпах wychowawczych i macierzyńskich, wydatki refundowane z budżetu Unii Europejskiej, świadczenia emerytalno-rentowe żołnierzy i funkcjonariuszy. Do tak zwanych pozostałych wydatków zaliczono: wynagrodzenia i wydatki rzeczowe (bieżące) jednostek budżetowych, dotacje dla jst., dotacje dla jednostek zaliczonych do sektora finansów publicznych, dotacje do podmiotów gospodarczych i dotacje do jednostek niezaliczonych do sektora finansów publicznych oraz wydatki majątkowe³.

Pomimo iż przy sporządzaniu projektów ustaw budżetowych w latach 2008–2010 nie posłużono się wprost takimi dwoma kategoriami podziału wydatków, to dla ustawodawcy podział ten stanowi praktycznie jedyne kryterium przesądzające o pierwszeństwie zapewnienia środków finansowych na cele związane z wydatkami sztywnymi. Jak już wskazano, szczegółowy podział na wydatki sztywne i pozostałe został przywrócony przy sporządzaniu projektu ustawy budżetowej na rok 2011.

Przy obecnej hierarchii wydatków wyższą rangę prawną na etapie planowania budżetowego ma wydatek realizowany bezpośrednio z budżetu państwa na świadczenia emerytalne służb mundurowych jako wydatek określony jako prawnie zdeterminowany, od dotacji przekazywanej państwowej szkole wyższej, prezentowanej jako wydatek pozostały. Owa hierarchia jest pochodną tego, że charakter wydatków, na które corocznie przeznaczają się środki publiczne w ustawie budżetowej, jest zdeterminowany przez czynniki inne niż te, które powinny przesądzać o tym charakterze. Tym czynnikiem powinien być w pierwszym rzędzie związek danego rodzaju wydatku z funkcjami państwa, takimi jak obrona narodowa czy edukacja, czyli z bieżącym funkcjonowaniem państwa, oraz inwestycjami mającymi rozwijać taką strukturę.

Tymczasem obecnie czynnikiem przesądzającym o pierwszeństwie wydatku (na etapie sporządzania projektu ustawy budżetowej) są głównie ustawowe gwarancje państwa umożliwiające realizację zadań jednostek sektora finansów publicznych usytuowanych poza budżetem państwa (chodzi tu głównie o ZUS i KRUS). W istocie więc wyklucza to już z zasady przyznanie pierwszeństwa realizacji wydatków na zadania *stricte* państwowe.

Oznacza to, że w polskim prawie budżetowym nie wypracowano koncepcji, która pozwalałaby na etapie planowania wydatków budżetowych

3 C. Kosikowski, *Powinności i możliwości prawne oddziaływania państwa na wydatki publiczne*, PiP, nr 12/2004.

ocenić potrzeby państwa, którego interesom sporządzenie budżetu ma przecież służyć. Przyjęta stopniowalność, hierarchia wydatków budżetowych z założenia służy realizacji potrzeb finansowych innych jednostek sektora finansów publicznych niż te, które realizują zadania *stricte* państwowe. Rozwiązania dotyczące tzw. reguł wydatkowych, które przyjęto w ustawie o finansach publicznych, umacniają te tendencje.

Jak już wskazano w rozdziale poprzednim, reguła wydatkowa dotycząca ograniczenia wydatków elastycznych, a więc wydatków związanych z funkcjonowaniem struktury państwowej, miała wymierny i konkretny charakter. Nie towarzyszyło jej równoczesne wprowadzenie całościowego planu redukcji istniejących wydatków sztywnych, a reguła wydatkowa, która miała zapobiec powstawaniu nowych kategorii wydatków sztywnych, miała w większym stopniu charakter instrumentu monitorującego wydatki, a nie ograniczającego wydatki.

Na tym etapie należy przyrzeć się podstawom prawnym poszczególnych grup wydatków sztywnych, które stanowią obecnie jedyne uzasadnienie swoistego priorytetu tych wydatków. Samo pojęcie takich wydatków było, do momentu wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, wprowadzającej tzw. reguły wydatkowe, pojęciem jedynie publicystycznym, nieznajdującym wprost odzwierciedlenia w regulacjach prawnych dotyczących sektora finansów publicznych.

A przypomnijmy, że o charakterze danego wydatku jako wydatku sztywnego przesądza nie jego nazwa, pozbawiona, jak dotychczas, znaczenia prawnego, lecz powinność państwa do jego poniesienia wynikająca z odrębnych ustaw.

Dotyczy to przede wszystkim transferów z sektora rządowego na rzecz sektora ubezpieczeń społecznych. Ustawowe gwarancje wypłaty przez państwo świadczeń przysługujących z systemów ubezpieczeń społecznych dla pracowników i rolników mają ten skutek, że w sytuacji gdy przychody własne ze składek nie gwarantują pełnej wypłaty świadczeń, państwo zmuszone jest do dotowania pracowniczego i rolniczego systemu ubezpieczeń⁴. Ponadto świadczenia emerytalno-rentowe niektórych grup zawodowych (wojska, policji, sędziów, prokuratorów) są finansowane bezpośrednio z budżetu państwa ze względu na to, że grupy te są objęte zaopatrzeniowym systemem emerytalnym bez uprzedniego opłacania składek na ubezpieczenia społeczne. Struktura tych wydatków jest więc zróżnicowana.

W pierwszej kolejności dotyczą one dotacji uzupełniającej dla FUS i funduszy KRUS. Na wysokość tej dotacji wpływa nie tylko stały

4 Ustawa z 13 X 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, art. 2 ust. 3 (Dz.U. z 2015 r., poz. 12 ze zm.). Ustawa z 20 XII 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników art. 76 ust. 3 (Dz.U. z 2015 r., poz. 704 ze zm.).

niedobór środków występujący w FUS, lecz oddziałującą na nią także nowe rozwiązania ustawowe generujące potencjalnie ten niedobór, jak powrót do corocznej waloryzacji emerytur i rent, obniżka stopy procentowej składki rentowej, wydłużenie o rok zasad nabywania prawa do wcześniejszej emerytury oraz przyśpieszenie likwidacji tzw. starego portfela.

Odrębną wreszcie grupę wydatków stanowią świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego tzw. służb mundurowych finansowane z budżetów: MON, MSWiA oraz Ministerstwa Sprawiedliwości, uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku oraz uposażenia ich rodzin finansowane z budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości, uposażenia sędziów w stanie spoczynku i ich rodzin finansowane z budżetów Sądu Najwyższego, NSA, TK oraz sądownictwa powszechnego. Te świadczenia finansowane są z budżetu państwa. W tej grupie wydatków, określanej jako wydatki na ubezpieczenia społeczne, można więc wyodrębnić dwa typy świadczeń wypłacanych z budżetu państwa:

- 1) pierwsze dotyczą dotacji uzupełniających, których wypłata jest uzasadniona ustawową gwarancją wypłacalności świadczeń emerytalnych pracowników i rolników;
- 2) drugie, realizowane bezpośrednio z budżetu państwa, dotyczą świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego takich grup zawodowych, jak sędziowie czy niektóre służby mundurowe.

Problemem jednak nie jest złożona struktura tych wydatków, lecz fakt, że traktowane są one jako te transfery, które w pierwszej kolejności muszą być przedmiotem finansowania z budżetu państwa.

O ile można zgodzić się z tym, że funkcją budżetu państwa jest realizacja zobowiązań emerytalnych wobec funkcjonariuszy państwowych (odrębnej analizy wymaga jednak kwestia wyłączenia całych grup tych funkcjonariuszy z obowiązków wpłacania świadczeń na rzecz FUS i przerwania tego obowiązku na budżet państwa), to za całkowicie nieuzasadnione z punktu widzenia funkcji planu finansowego, jakim jest budżet państwa, należy uznać traktowanie dotacji budżetowej do FUS czy KRUS jako wydatku, który w sposób bezwzględny ma być pokryty z budżetu państwa przed wydatkami na utrzymanie struktury państwa – jego urzędów i funkcjonariuszy. W grupie transferów z sektora rządowego na rzecz sektora samorządowego znaczenie ustrojowe transferu, wynikające z konstytucyjnego podziału uprawnień pomiędzy władzą centralną a samorządem terytorialnym, jakim są subwencje, przesądza o znaczeniu prawnym tego wydatku.

Należy w tej kwestii podzielić pogląd doktryny, że prawa podmiotowe do subwencji ukształtowane zostały „zupełnie i radykalnie”⁵. Wskazuje

5 T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna...*, s. 237.

się, że „z art. 167 wynikają publiczne prawa podmiotowe samorządu do ukształtowania i zapewnienia wydajności dochodów (...). Są to prawa niejednorodne wewnętrznie i nie wszystkie z nich mogą przekształcić się w roszczenie o wypłatę wydatków z budżetu państwa”⁶. „Artykuł 167 Konstytucji RP jest zatem wyjątkiem od art. 219 ust. 1, który podkreśla formalny charakter ustawy budżetowej i związaną z tym niedopuszczalność roszczeń osób trzecich do wydatków budżetowych”.

Artykuł 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 o dochodach jst.⁷ wprowadza zasadę, zgodnie z którą jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawą otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Artykuł 49 ust. 6 tej ustawy wprowadza jednocześnie zasadę, zgodnie z którą w przypadku nieprzekazania dotacji w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonywanie zleczanych zadań jst. przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami, w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowej, w postępowaniu sądowym.

Również charakter tego roszczenia przesądza o ustrojowym znaczeniu dotacji tego rodzaju i tym samym o ich znaczeniu w procesie planowania wydatków budżetowych. Podobnie bezwzględną powinnością państwa jest zapewnienie środków na obsługę długu publicznego i zapłacenie składki do budżetu UE.

Nieco inny jest charakter dotacji przeznaczonych dla jednostek samorządu terytorialnego, które w znaczeniu finansowym odnoszą się przede wszystkim do finansowania zadań z zakresu pomocy społecznej. Obowiązki finansowania tych świadczeń wynikają z ustaw o świadczeniach rodzinnych, o pomocy społecznej, o rencie socjalnej, o świadczeniach przedemerytalnych, o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Tytuł prawny do pokrycia wydatków tego rodzaju z budżetu państwa jest jednak o tyle silniejszy od dotacji uzupełniających dla funduszy celowych, że zobowiązanie państwa do ich pokrycia wynika z konstytucyjnie określonego podziału zadań i idącego za tym podziału środków finansowych występującego między strukturą państwową a samorządową.

Charakterowi prawnemu wydatków na obronę narodową szacowanych corocznie zgodnie z ustawą o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP zostanie poświęcona uwaga w odrębnym rozdziale.

Natomiast uzasadnieniem dla wypłacenia dotacji dla FUS czy KRUS są ustawowe gwarancje wypłacalności świadczeń realizowanych przez te

⁶ *Ibidem*, s. 234.

⁷ Dz.U. z 2016 r., poz. 198 ze zm.

podmioty. Analizując kolejne grupy wydatków według zasad przyjętych w uzasadnieniach do kolejnych ustaw budżetowych należy praktycznie wszystkie z nich zaliczyć do tej grupy, gdzie ich ponoszenie jest bezwzględną powinnością budżetu państwa. Są to przede wszystkim wydatki organów władzy publicznej, organów kontroli państwowej i ochrony prawa, sądów, trybunałów i organów administracji rządowej.

Wydatkami, które bezpośrednio kojarzone są z zadaniami państwowymi, są wydatki majątkowe dotyczące realizacji inwestycji w zakresie obrony narodowej oraz transportu lądowego oraz wydatki na programy wieloletnie. Kolejną grupą są wydatki na wynagrodzenia i zatrudnienie w państwowej sferze budżetowej. Następna grupa zadań związana jest z finansowaniem administracji publicznej, tj. utrzymaniem i funkcjonowaniem central ministerstw, służb skarbowych i celnych oraz urzędów naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa. Bezwzględnie do wydatków podsektora rządowego należy zaliczyć wydatki związane z bezpieczeństwem zewnętrznym (obrona narodowa) i wewnętrznym (policja, straż graniczna, straż pożarna, BOR, ABW) oraz wymiarem sprawiedliwości i więziennictwem.

Analizując ten system odzwierciedlania wydatków w ustawie budżetowej, nietrudno zauważyć, że potrzeby finansowe instytucji tworzących strukturę państwową (z wyjątkiem organów wymienionych w art. 121 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, które samodzielnie przedstawiają Ministrowi Finansów projekty swych budżetów) mają, w wymiarze finansowym, dla organów odpowiedzialnych za kształt budżetu państwa znaczenie drugoplanowe. W pierwszej kolejności uwzględniane są bowiem potrzeby związane z dokonywaniem tzw. wydatków zdeterminowanych, tj. dotacji do ZUS i KRUS, subwencji dla jst., kosztów obsługi długu publicznego oraz składki do budżetu UE.

Naczelną funkcją ustawy budżetowej jest zgodnie z art. 219 ust. 1 Konstytucji ustalenie środków niezbędnych dla funkcjonowania państwa. Na podstawie art. 219 ust. 1 Konstytucji budżet państwa uchwała się w formie ustawy budżetowej. dopełnieniem tej zasady formalnego charakteru ustawy budżetowej jest zapis o braku roszczeń osób trzecich wobec ustawy budżetowej, wynikający z ustawy o finansach publicznych.

Z tych podstawowych zasad, przesądzających o kształcie ustroju finansowego naszego państwa, pozornie nie wynika zasada pierwszeństwa wydatków przeznaczanych na cele utożsamiane z funkcjonowaniem struktury państwowej przed transferami, które dokonywane są w ramach sektora finansów publicznych, ale nie służą finansowaniu zadań *stricto* państwowych. Mogłoby się wydawać, że art. 219 ust. 1 ustawy zasadniczej nie przesądza, jakie powinności państwa wynikające z odrębnych ustaw prawa publicznego, których konsekwencją powinna być wypłata indywidualnych świadczeń (wynagrodzeń, rent, emerytur), czy też realizacja

określonych inwestycji, stanowią w istocie publicznoprawne zobowiązanie państwa, które musi, a nie tylko może znaleźć odzwierciedlenie w ustawie budżetowej na dany rok. W obecnym porządku prawnym jedynymi wydatkami budżetowymi, którym przysługuje pierwszeństwo przed innymi wydatkami, są te, których ranga wynika z przyjętych konstytucyjnych założeń ustroju państwa (transfery dla jst. w postaci subwencji i niektórych dotacji) bądź jego zobowiązań międzynarodowych (zadłużenie zagraniczne) i wewnętrzpaństwowych (zadłużenie krajowe)⁸.

Sam charakter budżetu państwa jako instytucji ustrojowej określonej w art. 219 ust. 1 przesądzać powinien o określeniu innej niż dotychczasowa hierarchii wydatków. Ustawa budżetowa stanowiąca odzwierciedlenie owej instytucji jest aktem prawnym będącym w swej treści planem finansowym państwa⁹ i podstawą prowadzenia gospodarki finansowej, czyli aktem zarządzania finansowego państwa. Do podstawowych celów tej instytucji należy zaliczyć: możliwość realizacji przez państwo swoich podstawowych zadań i zapewnienie odpowiedniego poziomu wydatków państwowych. W tym znaczeniu budżet państwa jest samoistną wartością konstytucyjną zapewniającą funkcjonowanie państwa¹⁰.

Powinnością organów odpowiedzialnych za kształt wydatków publicznych określonych w ustawie budżetowej jest więc odzwierciedlenie w pierwszej kolejności tych wydatków, które przynajmniej w minimalnym stopniu zapewniają funkcjonowanie struktury państwowej. Do owych wydatków dotyczących funkcjonowania struktury państwowej zaliczyć należy – moim zdaniem – wydatki i wynagrodzenia w jednostkach budżetowych, wydatki związane z obroną narodową i bezpieczeństwem wewnętrznym państwa, wydatki na zarządzanie administracją publiczną, wydatki naczelnich organów władzy państwowej i ochrony prawa oraz sądownictwa, wydatki związane ze współfinansowaniem projektów unijnych, wydatki majątkowe, wydatki na infrastrukturę transportu lądowego, dotacje dla jednostek zaliczonych do sektora finansów publicznych (przede wszystkim dotacje dla szkół wyższych).

8 T. Dębowska-Romanowska, *Charakter prawny i klasyfikacja tzw. wydatków sztywnych a granice swobody politycznej władz publicznych*, [w:] *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Lublin 2007.

9 T. Dębowska-Romanowska, *Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP*, PiP 2000, z. 5. Próbie zdefiniowania pojęcia budżetu państwa podjął również C. Kosikowski w pracy *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004, s. 32.

10 W. Łączkowski, *Czy budżet państwa jest wartością konstytucyjną podlegającą ochronie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Konstytucja. Ustrój. System finansów państwa*, Warszawa 1999, s. 283; zob. również M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 65.

Kolejna grupa wydatków związanych z utrzymaniem państwa ma nieco innych charakter. Zaliczyłbym do niej: dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego (dotyczące finansowania i dofinansowania zadań z pomocy społecznej), wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe służb mundurowych i sądownictwa, świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty ZUS i KRUS. Mają one w rzeczywistości charakter wydatku budżetowego, ponieważ realizują cele przypisane organom władzy publicznej. Formalnie nie ma tu praktycznie znaczenia fakt istnienia innego dysponenta tych środków.

Tak więc ze względu na źródło finansowania tych zadań, które nie mogą być realizowane ze składek ubezpieczonych, lecz koszt ich realizacji pokrywa się bądź bezpośrednio z budżetu państwa, bądź też poprzez transfery do podsektora samorządowego, są to zadania realizujące cele państwa, a przez to także przypisane budżetowi państwa. Są to takie cele, jak opieka społeczna czy też realizacja uprawnień emerytalnych grup zawodowych wykonujących pracę w niektórych organach władzy publicznej (zupełnie inną kwestią jest zasadność obciążania budżetu państwa takimi przywilejami – jedynym wyjściem z sytuacji jest ich likwidacja bądź zwiększenie dotacji do FUS). I te właśnie wydatki można nazwać wydatkami prawnie zdeterminowanymi, ale w innym znaczeniu. Są to wydatki, które z racji funkcji ustrojowych, jakie pełni budżet państwa jako instytucja wymieniona w art. 219 ust. 1 Konstytucji, służąca corocz-nemu, nieprzerwanemu funkcjonowaniu tego państwa, muszą być bezwzględnie odzwierciedlone w ustawie budżetowej w pierwszej kolejności.

Odrębną kwestią jest to, czy odzwierciedlenie to powinno zapewniać jedynie pewne minimum dla funkcjonowania owej struktury i ustalenie granic „odpowiedniości” środków w tym zakresie. Chodzi tu np. o dylemat dotyczący tego, czy przeznaczyć większe niż zwykle środki na podwyżkę wynagrodzeń dla funkcjonariuszy państwowych, kosztem np. dotacji dla KRUS. W świetle art. 219 ust. 1 ustawy zasadniczej kwoty na wynagrodzenie pracowników sfery budżetowej (określane dotychczas jako wydatki elastyczne) mają co najmniej równą rangę jak dotacja uzupełniająca dla KRUS (klasyfikowana dotychczas jako wydatek prawnie zdeterminowany).

W świetle obecnej koncepcji kształtowania wydatków budżetowych przy planowaniu wydatków na funkcjonowanie administracji państwowej, szkolnictwa, bezpieczeństwa wewnętrznego autorzy projektu ustawy budżetowej mają swobodę w określaniu wydatków na dany cel. Z poszczególnych ustaw wynika bowiem obowiązek finansowania określonych zadań, obowiązkowi temu nie towarzyszy jednak sprecyzowanie wysokości wydatków na ten cel. Po stronie beneficjentów powstaje roszczenie o dokonanie takich wydatków praktycznie w dwóch przypadkach: po pierwsze, w przypadku zaniechania finansowania zadań ustawowych,

po drugie, w przypadku rażącego niedofinansowania zadań ustawowych, uniemożliwiającego ich wykonanie¹¹.

Powstaje zatem problem „ułożenia” hierarchii wydatków publicznych w oparciu o adekwatne kryteria pierwszeństwa. Podstawowym kryterium przesądzającym o pierwszeństwie danego rodzaju wydatku musi być powiązanie go z potrzebami państwa, rozumianymi jako wydatki na cele podstawowe dla jego prawidłowego (w tym także rozwojowego) funkcjonowania, czyli na: rozwój infrastruktury, szkolnictwa, bezpieczeństwa czy obrony narodowej. Nie można tutaj poprzestać na stwierdzeniu, że środki przewidziane w ustawie budżetowej powinny w minimalnym stopniu zapewnić funkcjonowanie struktury państwowej.

Niestety obecna (ułomna) metoda określenia hierarchii (pierwszeństwa) wydatków budżetowych, oparta na archaicznym podziale na wydatki sztywne (dające im zawsze pierwszeństwo) i pozostałe, stanowi nadal uzasadnienie dla takiego sposobu kształtowania strony wydatkowej budżetu państwa, który w istocie nie pozwala na realizowanie podstawowych zadań tego państwa, zarówno w materii dotyczącej funkcjonowania jego struktur, jak i zdolności do ponoszenia wydatków inwestycyjnych. Pierwszeństwo mają bowiem te wydatki (dotacja do FUS czy wydatki na funkcjonowanie odrębnych systemów emerytalnych), które nie przyczyniają się do utrzymania i rozwoju struktur państwa.

Konstytucja RP nie pozostawia żadnych wątpliwości co do tego, na której z władz ciąży zasadnicza część odpowiedzialności za zachowanie równowagi finansów państwa. Ustawa zasadnicza w jednoznaczny sposób przesądza o odpowiedzialności Rady Ministrów w tej materii.

Od czasu wejścia w życie obowiązującej ustawy zasadniczej żadna z sił politycznych odpowiedzialnych za stan finansów publicznych nie uchyliła się, przynajmniej w sferze składanych deklaracji politycznych, od odpowiedzialności za reformę finansów publicznych. Równie istotne znaczenie mają zagadnienia związane z fundamentalną dla funkcjonowania każdego państwa kwestią dotyczącą tego, na ile powinności związane z ograniczaniem niekorzystnych zjawisk oddziałujących na jego finanse są pozostawione wyborom politycznym (tj. podejmowania określonych działań bądź też rezygnacji z ich podjęcia), a na ile owe powinności wynikają z obowiązującego porządku prawnego. Kwestią kluczową dla dalszej możliwości funkcjonowania państwa staje się obecnie weryfikacja ustawowych zobowiązań, czyli tytułów prawnych do ponoszenia wydatków publicznych, która to weryfikacja stanowi istotę procesu tzw. racjonalizacji finansów publicznych. Inne działania niż weryfikacja tych

11 Por. wyrok TK K 17/96

tytułów, czyli ich znoszenie bądź ograniczanie, takie jak np. wdrażanie budżetu zadaniowego czy konsolidacja sektora finansów publicznych, mają, w mojej ocenie, znaczenie istotne, lecz w porównaniu z ową weryfikacją drugorzędne. Dlatego też podstawową kwestią poruszaną w tym rozdziale będzie zakres ustawowej odpowiedzialności Rady Ministrów za racjonalizację wydatków ponoszonych z budżetu państwa.

Przez pojęcie ustawowej odpowiedzialności Rady Ministrów za racjonalizację wydatków ponoszonych z budżetu państwa należy rozumieć odpowiedzialność za działania prawotwórcze państwa mające dwojakie cele:

- 1) zmiany oraz uchylanie ustaw określających zadania publiczne, z których wynika obowiązek finansowania wydatków publicznych;
- 2) zmiany oraz uchylanie ustaw, z których wynikają tytuły prawne dla powstawania, zmiany oraz uchylania wydatków publicznych.

Ten rodzaj odpowiedzialności za działania prawotwórcze państwa należy odróżnić od odpowiedzialności za inicjowanie rozwiązań prawnych, których znaczenie i charakter były przedmiotem rozważań w pierwszej części rozprawy. Efektem tamtych działań prawotwórczych jest wprowadzenie trwałych rozwiązań prawnych, których założeniem jest zapewnienie równowagi finansów państwa, a zakres ich oddziaływania dotyczy wydatków rozumianych jako całość, nie zaś w rozbiciu zadaniowym¹².

Efektem działań prawotwórczych kojarzonych z procesem racjonalizacji finansów publicznych jest podjęcie działań legislacyjnych, które pełnią funkcję ukierunkowaną na całość wydatków publicznych. Mają one zapewnić równowagę finansów publicznych. To, że nie mają one cech reguł ustawowych, takich jak procedury ostrożnościowe i sanacyjne czy reguły wydatkowe, nie może umniejszać ich znaczenia prawnego jako elementów zapewniających w takim samym stopniu przestrzeganie restrykcji finansowej wyrażonej w art. 216 ust. 5 Konstytucji.

Rada Ministrów w przypadku przekroczenia konstytucyjnie określonego limitu zadłużenia ponosi odpowiedzialność nie tylko za realizację reguł zapisanych w ustawie o finansach publicznych (art. 86 i 112a), ale przedmiotem oceny jest także skuteczność i adekwatność innych działań prawotwórczych mających zapobiec naruszeniu konstytucyjnego zakazu. Nie jest moim celem przedstawienie wyczerpującej analizy niezbędnych działań prawotwórczych państwa, które powinny składać się na proces racjonalizacji finansów publicznych. Prawne aspekty tego zagadnienia szeroko ujął C. Kosikowski w opracowaniu *Naprawa finansów publicznych w Polsce*¹³.

12 Podobny charakter mają działania prawotwórcze skierowane na racjonalizację wydatków publicznych.

13 C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych*, Białystok 2011.

W nauce prawa powinności państwa w zakresie jego odpowiedzialności za ponoszone wydatki publiczne zostały dosyć precyzyjnie określone. Dotyczą one zwłaszcza następujących kwestii:

- 1) dbałości o niepowiększanie zakresu wykonywanych zadań, przede wszystkim tych, które kojarzone są z szeroko rozumianą sferą socjalną;
- 2) panowania nad powstawaniem nowych tytułów prawnych skutkujących zwiększeniem powinności sektora finansów publicznych;
- 3) świadomości tego, że polityka finansowa każdego państwa, mimo rocznego okresu obowiązywania każdej ustawy budżetowej, ma zawsze charakter wieloletni;
- 4) a przede wszystkim odnoszącego się do trzech wymienionych powyżej zagadnień podstawowego obowiązku przeciwstawiania się koniunkturalizmowi społecznemu i presji różnego rodzaju grup nacisku¹⁴ zagrażających albo wypełnianiu funkcji rozwojowych, albo równowadze finansowej państwa.

C. Kosikowski przyjmuje, że państwo wykonujące wspomniane powinności to takie państwo, które przede wszystkim :

- poprzez działania prawotwórcze umożliwia stałą kontrolę i optymalizację wydatków publicznych,
- poprzez działania planistyczne uwzględnia dłuższą wieloletnią perspektywę dokonywania wydatków publicznych¹⁵.

Niewątpliwie więc model polityki państwa w dziedzinie szeroko rozumianej kontroli wydatków sektora finansów publicznych w świetle tych poglądów powinien zmierzać do wypracowania takich rozwiązań, aby:

- każda ekipa polityczna w możliwie minimalnym stopniu była narażona na pokusy koniunkturalizmu społecznego,
- drugoplanową i pozorną odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zastąpiła odpowiedzialność nie tylko za koszty finansowania nowych tytułów wydatków publicznych, ale także odpowiedzialność za brak działań utożsamianych z racjonalizacją finansów publicznych w sferze już istniejących tytułów wydatkowych.

Dla oceny, czy takie działania są konieczne, warto zobrazować kształtowanie się deficytów budżetowych i wzrostu wydatków sztywnych w Polsce. Jak już wskazano, podstawowe problemy, których dotyczy proces naprawy finansów publicznych, to naruszona proporcja między wydatkami sztywnymi a tzw. wydatkami pozostałymi, wzrost długu publicznego i związane z tym stałe występowanie znacznego deficytu budżetowego.

¹⁴ C. Kosikowski, *Prawo finansowe...*, s. 261.

¹⁵ *Ibidem*.

Podstawową przyczyną szybkiego narastania długu publicznego w latach 2001–2003 i niebezpieczeństwa kontynuowania tej tendencji w latach następnych jest strukturalny charakter deficytu budżetu państwa. Nawet w latach korzystnej koniunktury gospodarczej deficyt ten utrzymywał się na poziomie ok. 3% PKB. Dopiero w okresie przed kryzysem, który nastąpił w 2008 r., podjęto działania mające wpływ na obniżenie tego deficytu.

Pierwszą przyczyną wzrostu wydatków sztywnych były decyzje władz na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, w wyniku których przyznawano masowo nowe renty i wcześniejsze emerytury. Łagodziło to wprowadzie napięcia społeczne, „stając się jednocześnie głównym (choć nie jedynym) źródłem narastania strukturalnego deficytu finansów publicznych i eksplozji zadłużenia w latach 2001–2003”¹⁶. Kolejne istotne przyczyny omawianego zjawiska to m.in.: powstanie luki dochodowej w FUS w postaci różnicy pomiędzy sumą należnych świadczeń oraz kosztów działalności a wpływami z tytułu składek, spadek dochodów z prywatyzacji i jednoczesny wzrost pozycji wydatkowych, spadek wpływów podatkowych. Konsekwencją tego stanu rzeczy i braku tzw. konsolidacji fiskalnej „była eksplozja deficytu i długu publicznego”¹⁷.

Udział wydatków strukturalnych w ogólnych wydatkach budżetu państwa systematycznie wzrastał od połowy lat dziewięćdziesiątych, sięgając w roku 2002 poziomu blisko 67%. W kolejnych latach, zgodnie z uzasadnieniem do ustawy budżetowej na 2006 r., parytet wydatków zdeterminowanych i tzw. pozostałych wydatków, czyli tych, w których planowaniu po stronie podmiotów planujących budżet występuje pewna swoboda, wynosił odpowiednio: w 2002 r. 73,5–26,5% (w tym zakresie istnieją rozbieżności w dokumentach MF co do prawdziwej wysokości wydatków zdeterminowanych w 2002 r.), w 2003 r. 74,9–25,1%, w 2004 r. 71,3–28,7%, w 2005 r. 71,6–28,4%, w 2006 r. 73,3–26,7%. Oznacza to, że swoboda polityczno-planistyczna władzy parlamentarnej i wykonawczej w tym zakresie nigdy nie przekroczyła nawet 1/3 wszystkich wydatków budżetowych, a oscylowała raczej na poziomie zbliżonym do 1/4 tych wydatków.

W latach 2000–2003 wzrost wydatków sztywnych stanowił w ponad 90% o przyroście ogólnych wydatków budżetu państwa. Rząd Leszka Millera przedstawiający w 2004 r. raport na temat stanu polskich finansów publicznych jednoznacznie wskazał, że „rząd ma tym samym bardzo ograniczony wpływ na rozmiary deficytu i zahamowanie eksplozji zadłużenia. Wymaga to zmian ustawowych w obszarze wydatków zdeterminowanych”¹⁸. Sfera wydatków budżetowych, co do której niezbędne są

16 „Informacja Prezesa Rady Ministrów Pana Leszka Millera na temat stanu finansów publicznych i stanu finansów państwa”, Warszawa, marzec 2004, s. 9.

17 *Ibidem*, s. 5.

18 *Ibidem*, s. 8.

działania władzy ustawodawczej, jest znana. Dotyczy ona bezpośrednio trzech grup wydatków: tj. po pierwsze, finansowania gwarantowanych przez państwo świadczeń z zakresu ubezpieczenia emerytalno-rentowego¹⁹, po drugie, finansowania wydatków na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne dla byłych żołnierzy i funkcjonariuszy, po trzecie zaś, tzw. emerytur górniczych. Konieczność ponoszenia tych wydatków ma istotny wpływ na rozmiary deficytu budżetowego, a w następstwie tego na wysokość długu publicznego. „Wysoki poziom wydatków sztywnych determinuje rozmiar deficytu zwłaszcza w okresach dekonunktury, a w konsekwencji tempo narastania długu publicznego”²⁰.

Określając charakter działań zmierzających do racjonalizacji wydatków publicznych, należy w pełni podzielić poglądy wyrażone w tej materii przez C. Kosikowskiego, który wskazuje na skalę trudności, na jakie natrafiają te rządy, które podejmują się likwidacji zadań publicznych, z których wynikają tytuły prawne wydatków publicznych, zwłaszcza ze strony opozycji parlamentarnej²¹. Pomimo różnorodnego charakteru działań podejmowanych przez kolejne ekipy polityczne, odpowiedzialne w świetle Konstytucji RP za równowagę finansów publicznych, usunięta została tylko część przyczyn powodujących zjawisko tzw. strukturalnego deficytu budżetowego i co za tym idzie – wzrost zadłużenia publicznego.

I tak częściowo rozwiązany został problem ograniczenia katalogu wydatków sztywnych. Nastąpiło to poprzez wprowadzenie następujących zmian ustawowych:

- w dniu 1 stycznia 2009 r. weszła w życie ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych²². Krąg ubezpieczonych uprawnionych do emerytury pomostowej ograniczono, kierując się przy tworzeniu wykazów prac w szczególnych warunkach/charakterze kryteriami medycznymi z zakresu medycyny pracy,
- w dniu 11 maja 2012 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
- w dniu 11 maja 2012 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji,

19 Zgodnie z planem finansowym funduszu na 2008 r. składki stanowiły zaledwie 7,7% przychodów funduszu. W 2008 r. dotacja do Funduszu Emerytalno-Rentowego wyniosła 14,9 mld zł.

20 „Informacja Prezesa Rady Ministrów Pana Leszka Millera na temat stanu finansów publicznych i stanu finansów państwa”.

21 C. Kosikowski, *Prawo finansowe...*, s. 279; zob. również B. Guziejewska, *Racjonalizacja wydatków publicznych w świetle Programu Konwergencji 2004*, [w:] *Racjonalizacja wydatków publicznych*, red. A. Pomorska, Lublin 2005.

22 Dz.U. 237, poz. 1656 ze zm.

Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz niektórych innych ustaw,

- od 1 lutego 2012 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r.²³ Od dnia 1 kwietnia 2012 r. do dnia 31 grudnia 2012 r. wysokość miesięcznej składki na ubezpieczenie zdrowotne rolników i domowników rolników, za każdą osobę podlegającą ubezpieczeniu, wynosi 1 zł za każdy pełny hektar przeliczeniowy użytków rolnych w gospodarstwie rolnym, przyjęty do celów ustalenia wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne rolników. W gospodarstwach rolnych o powierzchni poniżej 1 hektara przeliczeniowego użytków rolnych składka wynosi 1 zł. Składkę na ubezpieczenie zdrowotne w gospodarstwach rolnych o powierzchni:
 - a) poniżej 6 hektarów przeliczeniowych użytków rolnych, przyjętych do celów ustalenia wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne rolników, opłaca KRUS;
 - b) od 6 hektarów przeliczeniowych użytków rolnych, przyjętych do celów ustalenia wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne rolników, opłaca rolnik (art. 2 ustawy o ubezpieczeniu zdrowotnym rolników).

Ustawa jest wynikiem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, który zakwestionował przepisy dotyczące regulowania składek zdrowotnych przez budżet państwa za wszystkich rolników (z wyjątkiem rolników prowadzących działy specjalne produkcji rolnej)²⁴, niezależnie od ich statusu materialnego.

Zarówno te regulacje prawne, których – jak w przypadku emerytur pomostowych czy emerytur mundurowych – skutek finansowy będzie miał wymiar wieloletni, jak i regulacje, które mają charakter doraźny i wynikają z ustaw o budżetach (np. czasowe wstrzymanie waloryzacji wynagrodzeń sędziów), tworzą spójną całość z nakazami trwale lub czasowo wprowadzonymi do ustawy o finansach publicznych. Pojawiają się jednak poglądy krytyczne co do utrzymania tych²⁵ rodzajów wydatków, które z racji ich charakteru nie mogą podlegać ograniczeniom. Podkreśla się zwłaszcza, że „szeroki zakres wydatków «sztywnych», jak też zagwarantowanie minimalnego poziomu niektórych z nich powoduje, iż

²³ Dz.U. z 2012 r., poz. 123.

²⁴ Art. 86 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.).

²⁵ J. Osiatyński, *Porzucmy reformę finansów publicznych*, „Gazeta Wyborcza”, 8 października 2007.

pole manewru dla kształtowania przez rząd aktywnej polityki budżetowej jawi się jako bardzo ograniczone”²⁶.

Do momentu gdy kwota zadłużenia publicznego nie przekroczy pierwszego ustanowionego w ustawie o finansach publicznych progu ostrożnościowego, tj. 55% PKB, nie został sformułowany w stosunku do żadnej z władz, a w szczególności do władzy wykonawczej, odpowiedzialnej zgodnie z art. 146 Konstytucji za kierowanie wykonaniem budżetu państwa, nakaz, z którego wynikałaby konieczność podejmowania konkretnych działań mających na celu racjonalizację wydatków publicznych. Artykuł 86 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy o finansach publicznych dopiero nakłada na władzę wykonawczą obowiązek przedstawienia programu sanacyjnego po przekroczeniu progu 55% oraz obowiązek redukcji wskazanych wydatków na wynagrodzenia pracowników państwowej sfery budżetowej oraz waloryzację rent i emerytur.

Dotąd więc można mówić – w sensie prawnym – o pełnej swobodzie władzy wykonawczej w zakresie ustalania takich wskaźników, jak przede wszystkim wysokość planowanego deficytu budżetowego, a w dalszej kolejności pierwszeństwo w zakresie ponoszonych wydatków publicznych. Organy odpowiedzialne za przygotowanie i wykonanie budżetu nie traktują jednak art. 220 ust. 1 i 118 ust. 3 Konstytucji jako norm tworzących łącznie z art. 216 ust. 5 nakazu prawnego analizowania skutków finansowych ustaw kreujących wydatki publiczne także jeszcze przed przekroczeniem progów ostrożnościowych określonych w art. 86 ustawy o finansach publicznych. Tymczasem istnieje obowiązek analizy, skutkiem tej analizy zaś powinna być niejako automatyczna weryfikacja tych tytułów prawnych, których realizacja z budżetu państwa grozi naruszeniem procedur ostrożnościowych.

Rządy, które podejmują kontrowersyjne i niepopularne reformy, spotyka często negatywna ocena wyborców. Praktyka polskiego prawa budżetowego wskazuje na to, że model odpowiedzialności za finanse publiczne, która ciąży przede wszystkim na Radzie Ministrów jako wykonawcy ustawy budżetowej, nie jest utożsamiany z obowiązkiem stałego racjonalizowania tych finansów, a przynajmniej ich odpowiedzialnego monitorowania. Podjęcie takich działań pozostaje w sferze swobody politycznej Rady Ministrów. Nie można jednak zapominać o tym, że w przypadku przekroczenia dopuszczalnego limitu długu publicznego Rada Ministrów, odpowiedzialna za to przekroczenie, będzie oceniana pod kątem skuteczności całokształtu podjętych działań. Ocena ta powinna dotyczyć nie tylko prawidłowości wdrożenia procedur ostrożnościowych

26 A. Pomorska, *Główne uwarunkowania procesu racjonalizacji wydatków*, [w:] *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Lublin 2007, s. 329.

i sanacyjnych określonych w ustawie o finansach publicznych, lecz także tych działań podjętych przed ich wdrożeniem, które powinny zmierzać do ograniczenia deficytu budżetowego i długu publicznego. Jeśli chodzi o dobór środków służących do realizacji tego celu, panuje w tej kwestii swoboda polityczna. Nie oznacza to jednak, że ich adekwatność i skuteczność nie mogą zostać poddane ocenie prawnej w razie naruszenia zakazu określonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji, czyli popełnienia deliktu konstytucyjnego.

Wnioski

W obecnym porządku prawnym Rada Ministrów jako organ odpowiedzialny za przedstawienie Sejmowi projektu ustawy budżetowej w pierwszej kolejności odzwierciedla w tym projekcie te wydatki, których rodzaj, a często i wysokość zostały określone w odrębnych ustawach. Kwestia odpowiedzialności za zachowanie proporcji między wydatkami sztywnymi a tzw. wydatkami pozostałymi, elastycznymi staje się zagadnieniem prawnej odpowiedzialności w sytuacji, w której zobowiązania wynikające z ustaw kreujących wydatki sztywne zagrażają stabilności finansowej państwa i skutkują potencjalnym naruszeniem zakazu określonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji. W takiej sytuacji obowiązkiem Rady Ministrów jest podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do zmiany ustaw kreujących tzw. wydatki socjalne, stanowiących istotną część wydatków sztywnych.

Groźba odpowiedzialności konstytucyjnej z tytułu przekroczenia dopuszczalnego progu zadłużenia publicznego czy obawa przed konsekwencjami politycznymi uchwalenia budżetu bez deficytu w przypadku przekroczenia jednego z progów ostrożnościowych określonych w ustawie o finansach publicznych stanowi obecnie jedyną gwarancję prawną stwarzającą podstawy do decyzji o redukcji wydatków sztywnych. Gwarancja ta nie jest jednak wzmocniona instrumentami prawnymi, które wymusiłyby na władzy politycznej dokonywanie rzeczywistej redukcji wydatków.

Powstaje pytanie, czy takie nowe instrumenty są konieczne, czy konieczne jest wprowadzenie do ustawy o finansach publicznych dodatkowych regulacji nakazujących Radzie Ministrów dokonywanie przeglądu ustaw kreujących tzw. wydatki sztywne w przypadku zagrożenia przekroczenia kolejnych progów ostrożnościowych i dokonywania redukcji tych wydatków, których ponoszenie lub dalszy wzrost zagrażałyby

naruszeniem reguły fiskalnej określonej w art. 216 ust. 5 Konstytucji. Instrumentu tego rodzaju nie można utożsamiać z obowiązującym przepisem art. 87 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, który nakłada na Radę Ministrów obowiązek przedstawienia programu sanacyjnego obejmującego przedsięwzięcia mające na celu doprowadzenie do ograniczenia relacji długu publicznego do PKB. Program ten ma uwzględniać w szczególności propozycje rozwiązań prawnych mających wpływ na poziom wydatków i rozchodów w sektorze finansów publicznych. Instytucja taka nie ma bowiem zastosowania w przypadku przekroczenia każdego z progów ostrożnościowych. Nie ma też sformułowanego wprost obowiązku przedstawienia programu redukcji wydatków sztywnych.

Za niewystarczające należy uznać kolejne rozwiązanie przyjęte w znowelizowanej ustawie o finansach publicznych. Artykuł 86 ust. 1 lit. e przewiduje nałożenie na Radę Ministrów obowiązku dokonania przeglądu obowiązujących przepisów w celu przedstawienia propozycji rozwiązań prawnych mających wpływ na poziom dochodów budżetu państwa, w tym dotyczących stosowania stawek podatku od towarów i usług. Norma ta odnosi się jedynie do dochodów państwa, a nie jego wydatków. Potwierdza to tezę, że w obowiązującym porządku prawnym „nie ma instrumentarium prawnego, które skutecznie wymusiłoby uchylenie takich ustaw [kreujących wydatki sztywne – W.G.] lub ich zmianę w celu ograniczenia wydatków państwa”²⁷.

Wprowadzone w 2011 r. do ustawy o finansach publicznych rozwiązania prawne ustanawiały *sui generis* „stopniowalność” wydatków. Regulacje te miały prowadzić jedynie do zmniejszenia wydatków elastycznych oraz do ograniczenia tytułów prawnych powodujących powstawanie nowych wydatków sztywnych. Nie odnoszą się natomiast do ograniczenia już istniejących wydatków sztywnych. Zastosowanie reguły wydatkowej w stosunku do wydatków elastycznych, bez podjęcia wymiernych działań legislacyjnych służących ograniczeniu wydatków prawnie zdeterminowanych, prowadziło do utrwalenia obecnej struktury wydatków, w której wydatki na funkcjonowanie państwa są proporcjonalnie niższe niż wydatki na inne cele.

Należy zważyć, że grupa wydatków sztywnych z punktu widzenia funkcjonowania państwa nie jest jednolita wewnętrznie. Nie wydaje się ani możliwe, ani celowe ograniczenie następujących wydatków sztywnych: wydatków na obsługę długu publicznego, obligatoryjnych składek wpłacanych do budżetu UE i organizacji międzynarodowych, wydatków na subwencję ogólną dla jst. Ograniczenie wydatków na realizację programów finansowanych z budżetu środków europejskich jest możliwe, lecz działanie takie ogranicza w istotny sposób rozwój kraju.

27 T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna...*, s. 219.

W pierwszej kolejności ograniczeniu powinny podlegać tytuły prawne do ponoszenia wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe funkcjonariuszy i uprawnionych członków ich rodzin oraz uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku, dotacji dla FUS i KRUS na sfinansowanie wypłat świadczeń emerytalno-rentowych gwarantowanych przez państwo.

Poza rozwiązaniami przedstawionymi powyżej nie wydaje się możliwe wprowadzenie innych instrumentów prawnych, których efektem byłby nakaz ograniczenia lub eliminacji tytułów prawnych do ponoszenia wydatków sztywnych. Alternatywą są oczywiście rozwiązania, których następstwem byłoby wprowadzenie reguł fiskalnych ograniczających globalny przyrost wydatków w taki sposób, aby ich bezpośrednim następstwem było przymuszenie Rady Ministrów do redukcji wydatków, np. poprzez wprowadzenie ustawowego limitu deficytu budżetowego lub określenie limitu przyrostu zobowiązań państwa. W tym miejscu pojawiają się jednak poważne wątpliwości co do racjonalności mnożenia dalszych zakazów prawnych i ich skuteczności. Wskazuje się, że „Problemem (...) w działalności finansowej państwa nie są bariery natury prawnej związane z działalnością legislacyjną parlamentu, ale ciągle obawy władz dotyczące dokonywania niepopularnych społecznie cięć finansowych”²⁸. Oznacza to, że istotna część zagadnień mających decydujący wpływ na przestrzeganie zakazu określonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji pozostaje poza kwestią regulacji prawnej. Dotyczy to zwłaszcza możliwości zastosowania instrumentów prawnych służących redukcji istniejących wydatków sztywnych w formie także ustawowo sformułowanych nakazów redukcji konkretnych grup wydatków, byłoby to bowiem bardzo istotne ograniczenie swobody politycznej. Wpływa to w poważny sposób na osłabienie możliwości tworzenia gwarancji prawnych zapewniających przestrzeganie tego zakazu.

Brak możliwości wprowadzenia w tej materii instrumentów prawnych w postaci prawnie sformułowanych nakazów nie jest jednak tożsamy z uwolnieniem Rady Ministrów od obowiązku stałej weryfikacji wydatków sztywnych. Obowiązek ten wynika bezpośrednio z art. 216 ust. 5 ustawy zasadniczej i odnosi się nie tylko do sytuacji, gdy występuje realne zagrożenie przekroczenia konstytucyjnego limitu długu publicznego, ale również do sytuacji, kiedy zadłużenie publiczne nie przekracza pierwszego z progów ostrożnościowych określonych w ustawie o finansach publicznych. Odnosi się on zarówno do już istniejących tytułów prawnych, których uchylenie lub zmiana są konieczne w celu zapobieżenia

28 K.J. Ekonomiuk, *Problemy realizacji prawnych konsekwencji przekroczenia 55-procentowego wskaźnika polskiego długu publicznego*, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, Warszawa 2011.

naruszeniu konstytucyjnego zakazu, jak i tych projektów ustaw, których skutki finansowe w dłuższej perspektywie mogłyby zagrozić przekroczeniem limitu określonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji.

Po stronie organów państwa istnieje świadomość, że wdrożenie takich rozwiązań jest niezbędne, nie tylko ze względu na konieczność poszanowania zasad wyrażonych w Konstytucji. Przyjęta struktura wydatków nie odpowiada potrzebom rozwojowym państwa, co potwierdza także Najwyższa Izba Kontroli. Wskazuje się, że „niezbędne jest przeprowadzenie strukturalnych zmian w wydatkach publicznych, tak aby wzrósł udział wydatków na cele rozwojowe (edukację, badania i rozwój itp.), a także inwestycje (infrastrukturę kolejową). Proces ustalania priorytetów polityki fiskalnej powinien być doskonalony przy wykorzystaniu planowania wieloletniego i budżetowania zadaniowego. Działania rządu powinny zmierzać w kierunku wzmocnienia przewidywalności gospodarki finansowej państwa w okresie dłuższym niż rok budżetowy, przy zapewnieniu ukierunkowania zasobów publicznych na realizację celów najbardziej pożądanых społecznie i uzyskanie maksymalnej wydajności środków finansowych. Minister Finansów powinien zakończyć prace nad koncepcją przeglądu efektywnościowego wydatków i doprowadzić do jego przeprowadzenia”²⁹.

W obowiązującym porządku prawnym dominuje zasada, że o wysokości deficytu budżetowego zarówno na etapie przygotowania ustawy budżetowej, jak i jej wykonywania, decyduje Rada Ministrów. Jest to równoznaczne z przyznaniem swobody wyboru ograniczania lub zwiększania wydatków publicznych. Obowiązki, które nakłada na Radę Ministrów ustawodawca w zakresie racjonalizacji finansów publicznych, wskazane są dopiero na etapie wdrażania procedur ostrożnościowych i sanacyjnych wymienionych w ustawie o finansach publicznych. Pojęcie „program sanacyjny” zostało użyte przez ustawodawcę w art. 86 ustawy o finansach publicznych i określone jako obowiązek Rady Ministrów w przypadku przekroczenia progów ostrożnościowych 55% i 60%. Elementy tego programu wskazano w art. 87 ustawy. W istocie, w świetle uregulowań zawartych w nowej ustawie o finansach publicznych, pewne elementy składające się na taki program umieszczone zostały szczegółowo w ramach procedur, które Rada Ministrów musi podjąć po osiągnięciu poszczególnych progów ostrożnościowych (ograniczenie wydatków na inwestycje, ograniczenie waloryzacji rent i emerytur).

Nie zamyka to zakresu dopuszczalnej prawnie regulacji odnoszącej się do obowiązków władzy wykonawczej w zakresie tzw. racjonalizacji

29 Informacja o wynikach kontroli „Realizacja zaleceń Rady Unii Europejskiej z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie Krajowego Programu Reform Polski z 2011 r. oraz zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011–2014”.

wydatków publicznych. Następuje bowiem przeniesienie do porządku prawnego, w formie precyzyjnie sformułowanych nakazów, takich niewątpliwie słusznych powinności prezentowanych w nauce prawa, jak dbałość o niepowstawanie nowych tytułów prawnych do ponoszenia wydatków publicznych czy działania prawotwórcze umożliwiające stałą kontrolę wydatków. Nakazy te zostały zawarte w ustawie o finansach publicznych. Wspomnianych regulacji nie można jednak utożsamiać z kompleksowym wypełnieniem przez państwo jego powinności w zakresie racjonalizacji finansów publicznych. Formułowanie prawnych zakazów, takich jak reguły wydatkowe, służy bowiem utrzymaniu zadłużenia państwa na poziomie gwarantującym poszanowanie restrykcji wynikającej z art. 216 ust. 5 Konstytucji, ma więc charakter doraźny, a nie kompleksowy.

O kompleksowym działaniu organów państwa w sferze racjonalizacji finansów publicznych można będzie mówić dopiero w sytuacji przedstawienia konkretnych planów redukcji wydatków sztywnych. Analizy działań, które powinny składać się na proces naprawy finansów publicznych, w tym redukcji wydatków sztywnych, podjął się C. Kosikowski³⁰. I tak na szczególną uwagę zasługuje koncepcja „przebudowy systemu emerytalno-rentowego, opartej na: a) nowym unormowaniu nabywania praw rentowych i emerytalnych, b) wprowadzeniu obowiązku płacenia składek na ubezpieczenia społeczne przez ubezpieczonych niemających dotychczas takiego obowiązku (np. pracownicy służb mundurowych, osoby duchowne, rolnicy indywidualni), c) zniesieniu szczególnych zasad systemu rentowo-emerytalnego”. Skala wydatków ponoszonych przez budżet państwa w tej dziedzinie prawa publicznego powoduje, że kwestia uchylecia lub zmiany tytułów prawnych do ponoszenia wydatków na rzecz uprawnionych beneficjentów staje się jedną z podstawowych przesłanek warunkujących przestrzeganie restrykcji wynikającej z art. 216 ust. 5 Konstytucji.

Działania władzy wykonawczej podjęte w tej materii wskazują na jeden z głównych dylematów związanych z podstawową ustrojową rozbieżnością, naturalną dla porządku demokratycznego, która zarysowuje się pomiędzy świadomością władzy politycznej co do konieczności podjęcia niezbędnych reform, których następstwem powinna być zmiana struktury wydatków, a koniecznością uwzględnienia przez tę władzę realnych szans na przeprowadzenie takich reform. Ogólnikowy i fragmentaryczny charakter zmian zaproponowanych w Planie Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010–2011 czy w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2010–2013 stanowi sygnał wskazujący na uchylanie się przez władzę

30 C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych...*, s. 540–541.

polityczną od jej podstawowych powinności związanych z koniecznością zachowania równowagi finansów państwa. Nawet w sytuacji wskazującej na konieczność przedstawienia wymiernych propozycji ograniczenia wydatków publicznych władza wykonawcza uchyliła się od tej powinności.

W przedstawionym na 2010 r. projekcie ustawy budżetowej największy wzrost wydatków odnotowano w grupie tzw. wydatków sztywnych:

- dotyczyło to zwłaszcza wyższej dotacji do FUS (o 7520,367 tys. zł) ze względu na wzrost wydatków z tytułu dalszej waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych oraz niewielki wzrost planowanych przychodów FUS,
- o 4227,659 tys. zł wzrosły koszty obsługi Skarbu Państwa,
- o 593,227 tys. zł wzrosły świadczenia na rzecz osób fizycznych, co było spowodowane planowaną wyższą wypłatą świadczeń pieniężnych z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych.

W 2011 roku przedstawiono katalog środków służących redukcji deficytu budżetowego. W 2011 roku do środków tych zaliczono: 1) ograniczenie składek do OFE, 2) podwyżkę stawek VAT, 3) niższe wydatki Funduszu Pracy, 4) obniżenie zasiłku pogrzebowego, 5) zamrożenie skali w PIT, 6) podwyższenie stawek akcyzy na papierosy. Nie uważam, że przedstawienie programu służącego ograniczeniu deficytu budżetowego bez zawarcia w nim projektu redukcji wydatków sztywnych automatycznie dezawuuje taki projekt jako akt pozorny. Dobór środków służących redukcji deficytu budżetowego pozostaje wciąż prerogatywą Rady Ministrów tak długo, aż nie wystąpi konieczność zastosowania procedur określonych w art. 86 ustawy o finansach publicznych.

Pozostawienie tej kwestii swobody Radzie Ministrów nie oznacza uwolnienia od odpowiedzialności jej członków w przypadku naruszenia zakazu określonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji, czyli popełnienia deliktu konstytucyjnego. Członkowie Rady Ministrów ponoszą odpowiedzialność za nieadekwatność dobranych środków służących ograniczeniu deficytu budżetowego i ograniczeniu przyrostu długu publicznego. W tym znaczeniu to Rada Ministrów ponosi odpowiedzialność za nieprzeprowadzenie racjonalizacji wydatków publicznych zarówno na etapie stosowania procedur ostrożnościowych, jak i na etapie wcześniejszym.

Wprowadzone zostały instrumenty prawne ukierunkowujące politykę fiskalną państwa dotyczącą strony dochodowej budżetu państwa na przestrzeganie równowagi fiskalnej. Należy do nich zaliczyć wprowadzenie obowiązku dokonania przez Radę Ministrów przeglądu ustaw podatkowych w sytuacji, w której nastąpi przekroczenie kolejnych progów ostrożnościowych oraz warunkowe wprowadzenie kolejnych podwyżek

podatku VAT. Są to jednak instrumenty doraźne, których charakter nie stwarza gwarancji przestrzegania reguły fiskalnej określonej w art. 216 ust. 5 Konstytucji³¹.

Wprowadzone w ustawie o finansach publicznych zmiany prawne zmierzają więc do ustawowego określenia powinności państwa w sferze racjonalizacji finansów publicznych w dwóch aspektach:

- po pierwsze, określa się powinności państwa w zakresie racjonalizacji tzw. wydatków elastycznych,
- po drugie, określa się powinności państwa w zakresie polityki podatkowej.

Poza sferą prawną pozostaje kwestia określenia powinności państwa co do ograniczania istniejących wydatków sztywnych. Jednak, jak zostanie wykazane w rozdziale dotyczącym funkcji i roli Trybunału Konstytucyjnego w materii dotyczącej równowagi finansów publicznych, obowiązek racjonalizacji finansów publicznych może przybrać charakter prawnie sformułowanego nakazu. Dotyczy to tych sytuacji, w których Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnie o niekonstytucyjności prawnych podstaw funkcjonowania tzw. odrębnych systemów emerytalnych. Obowiązkiem władzy wykonawczej i ustawodawczej jest dostosowanie porządku prawnego do wydanych w tej materii orzeczeń Trybunału.

Dopiero więc wydanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w kwestiach dotyczących funkcjonowania tzw. odrębnych systemów emerytalnych może być wymierną podstawą, która zmusi odpowiedzialne władze do przeprowadzenia racjonalizacji finansów publicznych. Natomiast, jak wskazano już w rozdziale poprzednim, zakres instrumentów prawnych wymuszających na władzy politycznej obowiązek ograniczania wydatków sztywnych jest nieduży, a jego skuteczność wątpliwa. Obowiązki te pozostają więc przedmiotem decyzji politycznej i nie podlegają reglamentacji prawnej.

Charakterystykę instrumentów prawnych, jakie zastosowano w celu zapewnienia równowagi finansów publicznych oraz tych instrumentów prawnych, których zastosowanie jest niezbędne dla zapewnienia tej równowagi, przedstawiono w informacji Najwyższej Izby Kontroli „Realizacja zaleceń Rady Unii Europejskiej z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie Krajowego Programu Reform Polski z 2011 r. oraz zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011–2014”. Z informacji tej wynika, że Rada Ministrów podjęła następujące działania ukierunkowane na zwiększenie dochodów oraz na ograniczenie wydatków:

31 Istotne znaczenie mają przygotowywane przez Ministerstwo Finansów raporty o preferencjach podatkowych, w tym raport z końca 2010 r.

- do czasu zakończenia procedury nadmiernego deficytu wobec Polski wprowadzono tymczasową regułę wydatkową,
- ograniczenie przekazywania z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do otwartych funduszy emerytalnych (OFE) składek na ubezpieczenie emerytalne z 7,3% podstawy wymiaru do 2,3% (szacowany skutek t. 8,6 mld zł)³²,
- podwyższenie składki rentowej płaconej przez pracodawców z 4,5% do 6,5% (szacowany skutek t. 7 mld zł)³³,
- ograniczenie uprawnionych do korzystania z rozwiązań przewidzianych w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (szacowany skutek t. 5,3 mld zł),
- zmianę, z dniem 1 stycznia 2012 r., stawki akcyzy na niektóre paliwa silnikowe i wyroby tytoniowe (szacowany skutek t. 2,5 mld zł)³⁴,
- wprowadzenie z dniem 18 kwietnia 2012 r.³⁵ podatku od wydobycia miedzi i srebra (szacowany skutek t. 1,6 mld zł).

Wymienione instrumenty prawne należy zaklasyfikować jako istotne, ale nie jedyne działania, które powinny zapewnić równowagę finansów publicznych, w tym przestrzeganie zasady wyrażonej w art. 216 ust. 5 Konstytucji.

Pozostaje jednak problem kluczowy, czyli wskazanie innych instrumentów prawnych, niemających charakteru doraźnego, lecz długofalowy, które powinny zapewnić równowagę finansową państwa. We wspomnianej informacji Najwyższej Izby Kontroli („Realizacja zaleceń Rady Unii Europejskiej z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie Krajowego Programu...”) wskazano, dlaczego przyjęte rozwiązania prawne „mogą okazać się niewystarczające, żeby w sposób trwały zredukować deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych do poziomu 3% PKB oraz zapewnić długofalowe wzmocnienie potencjału rozwojowego Polski”.

Podstawowe wnioski, które podzielam, są następujące: część rozwiązań ma charakter przejściowy i doraźny (np. tymczasowa reguła wydatkowa czy ustalone na lata 2012–2013 zasady opłacania składki na

32 Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 75, poz. 398 ze zm.).

33 Od 1.02.2012 r. składka na ubezpieczenie rentowe wynosi 8% podstawy wymiaru, z tego 1,5% finansują ubezpieczeni, a 6,5% pracodawcy. Ustawa z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 291, poz. 1706).

34 Ustawa z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz.U. Nr 291, poz. 1707).

35 Ustawa z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin (Dz.U. z 2012 r., poz. 362).

ubezpieczenie zdrowotne rolników). W przypadku rozwiązań, które nie mają charakteru tymczasowego, tj. wymienionych ustaw emerytalnych (ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw³⁶ oraz ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji...), skutki finansowe ustaw wystąpią dopiero w 2013 r. oraz w 2028 r.

³⁶ Dz.U. z 2012 r., poz. 637.

Rozdział III

Wpływ polityki fiskalnej państwa na zachowanie równowagi finansów publicznych

Zagadnienia zachowania równowagi finansowej państwa nie można ograniczyć do racjonalizacji wydatków publicznych oraz rozpatrywać w oderwaniu od kwestii poszerzania tzw. bazy w podatku PIT, wprowadzenie ulg rodzinnych bez adekwatnych zmian zmierzających do ograniczenia wydatków publicznych było jedną z podstawowych przyczyn narastającej nierównowagi budżetowej na przełomie 2008/2009 r.¹

Pierwszą podstawową przyczyną braku równowagi finansów państwa jest rażąco niska skuteczność egzekwowania zaległości podatkowych przez urzędy skarbowe. Brak tej skuteczności obrazuje poniższa tabela²:

Tabela 3. Kształtowanie się zaległości podatkowych w latach 2010–2012

Wyszczególnienie	2010	2011	2012
Zaległości ogółem	29 449,5	32 872,6	38 237,3
Dochody podatkowe	20 567,6	22 915,2	27 100,1
VAT	10 862,1	12 352,8	15 298,3
Akcyza	5043,5	5402,4	5816,3
CIT	978,7	1032,0	1162,7
PIT	3631,9	4060,8	4757,2
Pozostałe dochody	8881,9	9957,4	11 137,2

1 P. Wieczorek, *Deficyt i dług publiczny sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce w latach 2008–2010*, „Kontrola Państwowa”, 2/2010.

2 Kwoty w mln zł. Opracowano na podstawie Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2012 r., NIK, 2013 r.

W 2014 roku zaległości w VAT wyniosły 27 769,4 mln zł i były wyższe na koniec 2013 r. o 7945,2 mln zł, tj. o 40,1%³.

Wskaźnik skuteczności egzekwowania zaległości podatkowych przez urzędy skarbowe, liczony jako relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości do kwoty zaległości objętej tytułami wykonawczymi, wyniósł w 2012 r. 24,9%. Spadające wskaźniki skuteczności egzekucji w urzędach skarbowych, odpowiednio dla podatku VAT 26,8%, w PIT 21%, w CIT 26,4%, były i tak dużo wyższe od wskaźników, które wystąpiły w izbach celnych, gdzie wyniosły 3,4%. Tak niski wskaźnik utrzymuje się dłuższy czas na podobnym poziomie, pomimo że źródła tego zjawiska są znane. Przyczyną niskiej skuteczności egzekwowania należności przez izby celne jest brak majątku podlegającego egzekucji, źródeł dochodów zobowiązanych oraz zabezpieczeń przyszłych zobowiązań na majątku podatnika w toku kontroli przez organy do tego uprawnione. Możliwość uniknięcia przez dłużników zapłaty zobowiązania powstaje głównie dzięki temu, że zobowiązania są wymierzone podmiotom fikcyjnie uczestniczącym w obrocie gospodarczym, które już w momencie rejestracji nie posiadają majątku i z założenia są nastawione na działalność przestępczą⁴.

Kolejnym zjawiskiem mającym istotny, jeśli nawet nie przesądzający wpływ na zachowanie równowagi finansów państwa po stronie wydatkowej jest narastająca kwota zaległości odpisanych z powodu przedawnienia. Zjawisko to jest bezpośrednim następstwem bezczynności organów podatkowych w zakresie egzekwowania zaległości. Tylko w 2012 r. zaległości podatkowe wygasły z powodu przedawnienia wyniosły 1568,3 mln zł i były wyższe w stosunku do 2011 r. o kwotę 269,1 mln zł, czyli o 20,7%.

Newralgicznym punktem w omawianej materii jest wysokie ryzyko oszustw podatkowych stwarzających naturalne zagrożenie dla realizacji dochodów budżetowych. W tej dziedzinie skuteczność organów podatkowych z pozoru jest znaczna. Z jednej strony wzrasta skuteczność tych organów w identyfikowaniu i zwalczaniu oszustw podatkowych. Dotyczy to przede wszystkim ujawniania procederu tzw. pustych faktur. W 2012 r. inspektorzy kontroli skarbowej wykryli ponad 150 tys. faktur dokumentujących fikcyjne transakcje gospodarcze, których wartość wyniosła 15,5 mld zł, podczas gdy w latach ubiegłych były to liczby relatywnie dużo niższe (w 2011 r. 120 tys. faktur na kwotę prawie 6 mld zł, w 2010 r. 84 tys. faktur na kwotę 3,7 mld zł). Ujawniane są również przypadki przestępczości paliwowej, głównie w zakresie dotyczącym wprowadzania do obrotu odbarwionego oleju opałowego oraz wyludzania zwrotu VAT

3 Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2014 r.

4 Informacja NIK o wynikach kontroli egzekwowania należności podatkowych i celnych przez izby celne, Warszawa 2013.

w ramach procederu handlu metalami⁵. Kwoty uszczuplonych podatków wymierzone w decyzjach pokontrolnych wzrosły w porównaniu do 2011 r. o 1254,3 mln zł. Jednocześnie wykazane wcześniej trudności w wyegzekwowaniu wymierzonych podatków podważają tezę o skuteczności organów podatkowych.

Zauważalne jest pomijanie przez organy podatkowe istotnych obszarów, w których może wystąpić potencjalne ryzyko oszustw podatkowych. Urzędy skarbowe kontrolują tylko niewielką część podatników wykazujących i odliczających straty z działalności gospodarczej. W rezultacie poza kontrolą pozostaje znaczna grupa podatników, których odliczenia mogą być znacząco zawyżone⁶. Organy państwowe wciąż są też na etapie wypracowywania skutecznych mechanizmów ograniczenia zjawiska cen transferowych, których stosowanie przez podmioty powiązane w poważnym stopniu uszczupla dochody budżetowe. Problem ten, utożsamiany z firmami zajmującymi się sprzedażą prowadzoną za pośrednictwem wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, dotyczy w jednakowym stopniu wszystkich podatników powiązanych z innymi podmiotami zarówno w Polsce, jak i w innych krajach. Najczęściej zjawisko to jest związane z kształtowaniem cen za usługi niematerialne wykonywane przez zagraniczne spółki matki.

Organy kontroli skarbowej podejmują działania w kierunku ujawnienia powiązań gospodarczych, kapitałowych i personalnych pomiędzy podmiotami krajowymi i zagranicznymi pod kątem obchodzenia przepisów podatkowych i zminimalizowania obciążeń podatkowych. Organy kontroli skarbowej w okresie od 1999 r. do 2005 r. przeprowadziły kontrole firm powiązanych, które skutkowały ustaleniami w wysokości 235,4 mln zł oraz obniżeniem straty w wysokości 87,1 mln. Nie oznacza to jednak, że efekty te należy uznać na obecnym etapie za zadowalające. Organy podatkowe opracowują kolejne procedury służące ograniczeniu ubytku dochodów budżetowych z tytułu przerzucania (transferu) cen.

Kolejną, choć może nie tak istotną i wymierną dla budżetu państwa z punktu widzenia osiąganych efektów finansowych dziedziną jest opodatkowanie gier hazardowych. Obecnie minęły już 4 lata od momentu, kiedy organy państwa podjęły działania, zarówno legislacyjne, jak i kontrolne, które mają uporządkować rynek gier hazardowych i ograniczyć szarą strefę w tej dziedzinie. Powiększająca się szara strefa, zwłaszcza nielegalnie urządzanych gier z wykorzystaniem sieci Internet, powoduje, że do budżetu państwa nie wpływa ok. 200 mln zł rocznie. Ta kwota

5 Kontrola skarbowa – raport podsumowujący wyniki działań kontroli skarbowej za 2012 r.

6 Informacja NIK o wynikach kontroli obniżania dochodów do opodatkowania o straty z działalności gospodarczej, Warszawa 2013.

została podana przez firmę doradztwa strategicznego Roland Berger⁷ jako kwota, której nie odprowadzają zagraniczne firmy bukmacherskie z tytułu gier nielegalnie urządzanych i reklamowanych za pośrednictwem Internetu. Reakcją państwa na ten proceder jest powołanie wyspecjalizowanych jednostek zajmujących się zwalczaniem nielegalnie działających podmiotów⁸.

Ogromny wpływ na zachowanie równowagi finansów państwa ma istniejący system preferencji podatkowych. Zgodnie z definicją przyjętą przez OECD preferencją podatkową jest transfer środków publicznych dokonywany wskutek obniżenia zobowiązania podatkowego w relacji do przyjętego standardu podatkowego. Każda z preferencji podatkowych niesie za sobą skutek w postaci obniżonych wpływów budżetowych. Globalna kwota preferencji podatkowych wyniosła w 2012 r. 81,6 mld zł, co stanowiło 5,1% PKB. W ujęciu nominalnym preferencje wzrosły w stosunku do 2011 r. o 2,5 mld zł. Wartość preferencji w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa wyniosła 73,8 mld zł, tj. 4,6% PKB. Najwyższą wartość preferencji wystąpiła w podatku VAT i wyniosła ona 42,5 mld zł, w podatku PIT odpowiednio 18,9 mld zł, w podatku CIT 10,8 mld zł, a w podatku akcyzowym 1,6 mld zł. Głównym obszarem wspieranym przez państwo za pomocą preferencji podatkowych jest rodzina i pomoc socjalna, gdzie skierowano 50% wszystkich preferencji, a wydatki państwa wyniosły 36,3 mld zł. Kolejnymi obszarami wspieranymi przez system podatkowy są gospodarka (19%), zdrowie (9%) i rolnictwo (8%). Tylko w podatku VAT wartość utraconych przez budżet państwa wpływów z tytułu funkcjonowania w 2012 r. preferencji podatkowych wyniosła 35,4% dochodów budżetu państwa z tego podatku, a pięć preferencji o najwyższej wartości obniżyło w sumie dochody budżetu państwa o 22,6 mld zł. Preferencją, która najbardziej obciąża budżet państwa, była w 2012 r. obniżona 8% stawka VAT na roboty budowlane dotyczące budownictwa mieszkaniowego, która wyniosła 11,2 mld zł i stanowiła 15% wszystkich preferencji funkcjonujących w systemie podatkowym⁹.

Kolejne raporty Ministerstwa Finansów dotyczące preferencji podatkowych w bezkrytyczny sposób prezentują dane statystyczne odnośnie kwot przyznanych preferencji. Raporty te zakończone są wprowadzicie tzw. analizami efektywności wybranych rozwiązań podatkowych, nie zawierają one jednak analiz dotyczących oddziaływania preferencji podatkowych na równowagę finansów publicznych i są sporządzane w oderwaniu od wymogów polityki fiskalnej państwa. Oceniane są jedynie wybrane założone cele preferencji i ich oddziaływanie na sytuację podatników, nie

7 Raport o polskim rynku bukmacherskim.

8 Informacja o realizacji gier hazardowych w 2013 r., Ministerstwo Finansów.

9 Preferencje podatkowe w Polsce, Raport Ministerstwa Finansów nr 4 z 2013 r.

są natomiast rozpatrywane zagrożenia związane z ogromnymi kosztami tych ulg dla budżetu.

W tym miejscu należy podkreślić, że o ile w odniesieniu do wydatków budżetu państwa istnieje utrwalony podział na wydatki sztywne i pozostałe, tak samo w obszarze preferencji podatkowych występuje podział na te rozwiązania, które stanowią element przyjętego standardu podatkowego i pozostałe, które stanowią preferencje. Istnieją więc takie rozwiązania prawne, które mają postać ulg czy zwolnień podatkowych i powodują istotny ubytek dla dochodów budżetu państwa, ale stanowią jednocześnie immanentną cechę systemu podatkowego. Do rozwiązań, które stanowią przyjęty element standardu podatkowego w podatku dochodowym, zalicza się:

- zwolnienia podmiotowe przewidziane dla Skarbu Państwa i niektórych jednostek sektora finansów publicznych – z uwagi na tożsamość dokonujących transferów i beneficjenta przywilejów podatkowych,
- zwolnienie podmiotowe przewidziane dla Narodowego Banku Polskiego, ze względu na obowiązek odprowadzenia części zysku do budżetu państwa,
- odpisy amortyzacyjne od środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych według ustalonych stawek – z uwagi na potrzebę dostosowania wysokości opodatkowania do rzeczywistego wykorzystania tych środków,
- funkcjonowanie uproszczonych form opodatkowania,
- świadczenia rzeczowe i ekwiwalenty pieniężne otrzymywane przez pracowników od pracodawcy na podstawie prawa pracy – do świadczeń tych obligują pracodawcę zapisy ustawy, a ponadto świadczenia te służą w głównej mierze zapewnieniu pracownikowi podstawowych warunków umożliwiających świadczenie pracy.

W zakresie podatków konsumpcyjnych za standard podatkowy uznaje się obligatoryjne dla państw członkowskich zasady ustanowione w prawie unijnym.

Tak przyjęty podział ma istotne znaczenie ze względu na to, że z grupy przywilejów podatkowych należy wykluczyć z góry tę ich część, której funkcjonowanie w systemie podatkowym – ze względu na obligatoryjne dla państw członkowskich zasady ustanowione w prawie wspólnotowym czy przyjęte zasady amortyzacji podatkowej – jest obligatoryjne, ponieważ nie mogą one podlegać redukcji. W tym zakresie polityka fiskalna państwa jest wyłączona. Takie wymogi nie dotyczą jednak preferencji podatkowych, które – jak wspomniano wyżej – powinny podlegać stałemu monitorowaniu i ocenie pod kątem zdolności państwa do dalszego ponoszenia obciążeń fiskalnych z tego tytułu, również pod kątem wskazania tych tytułów prawnych, które powinny podlegać redukcji.

Wnioski

Corocznie w uzasadnieniach do ustaw budżetowych przedstawiany jest wykaz zmian podatkowych, która mają wpływ na dochody budżetu państwa. Przykładowo w 2014 r. za zmiany te uznano:

- utrzymanie podwyższonej stawki VAT,
- likwidację systemu zwrotu osobom fizycznym części wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym, co było powiązane z wprowadzeniem rozwiązań zawartych w projekcie ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez ludzi młodych,
- zmiany w prawie do odliczeń przy nabyciu samochodów rejestrowanych jako ciężarowe oraz paliw do tych samochodów,
- zakładany wzrost stawki podatku akcyzowego na wyroby spirytusowe o 15%,
- zakładany wzrost stawki podatku akcyzowego na papierosy o 5%,
- opodatkowanie podatkiem akcyzowym gazu ziemnego (od listopada 2013 r.) wraz z wprowadzeniem szeregu zwolnień,
- ograniczenie 50% kosztów uzyskania przychodów z tytułu praw autorskich i pokrewnych,
- włączenie spółek komandytowo-akcyjnych do zakresu podmiotowego ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych,
- ograniczenie ulgi z tytułu użytkowania Internetu,
- zmianę w zakresie ulgi z tytułu wychowania dzieci.

Niewątpliwie te spośród wymienionych zmian, które zahamowały ubytek dochodów budżetowych bądź które przyczyniły się do ich zwiększenia, stanowiły istotny element przyczyniający się do prawidłowego wykonania budżetu państwa. Wprowadzanie takich zmian w poszczególnych ustawach, wskazywane corocznie jako działanie komplementarne wobec postanowień ustawy budżetowej, nie może być jednak utożsamiane z odpowiednią polityką fiskalną. Niezbędnym elementem takiej polityki musi być również stały monitoring preferencji fiskalnych, których koszty stanowią zagrożenie dla równowagi finansów państwa oraz, dodatkowo, wskazywanie tych obszarów, które potencjalnie mogą być objęte opodatkowaniem. Zaniedbane są obszary, których znaczenie dla zachowania równowagi finansów publicznych ma fundamentalne znaczenie ze względu na ich wymiar finansowy. Należy tu wymienić egzekucję zaległości podatkowych oraz dotychczasowe niewielkie zainteresowanie organów państwa opodatkowaniem dochodów osiąganych w Polsce przez podmioty zagraniczne.

Rozdział IV

Instrumenty prawne przysługujące Radzie Ministrów w zakresie ograniczania wydatków budżetowych w trakcie realizacji budżetu i ustawy budżetowej w przypadku zagrożenia równowagi budżetowej

Kryzys finansów publicznych, którego skutki stały się widoczne już na przełomie lat 2008/2009, pokazał, że istotne znaczenie mają nie tylko kwestie dotyczące wprowadzenia regulacji prawnych o charakterze prewencyjnym, mających zapobiec załamaniu finansów publicznych zarówno po stronie wydatków, jak i gromadzenia dochodów. Pojawił się także problem związany z zasadami wykonywania ustawy budżetowej przez Radę Ministrów w sytuacji gwałtownego spadku dochodów budżetowych. Chodzi głównie o zidentyfikowanie tych wydatków budżetowych, które w pierwszej kolejności powinny ulec zmniejszeniu. Pierwsza kwestia to to, czy jest to tylko problem politycznego wyboru, czy też zagadnienie podlegające ocenie prawnej. W tym drugim przypadku pojawić się musi zagadnienie prawne hierarchii wydatków ponoszonych z budżetu państwa w sytuacji, gdy zagrożenie równowagi finansów publicznych wymaga redukcję niektórych spośród z nich.

Istotne znaczenie mają także regulacje ustrojowe odnoszące się do określenia dopuszczalnych działań organów władzy wykonawczej w sytuacji zagrożenia równowagi finansów publicznych. Tym samym w rozdziale tym zbadana zostanie kwestia zakresu pozostawionej władzy wykonawczej swobody decyzji zarówno co do określania rodzajów wydatków podlegających ograniczeniom w warunkach zagrożenia równowagi budżetowej (równowagi finansów publicznych) w przypadku zastosowania

instytucji blokowania wydatków budżetowych, jak i co do pozostawienia tej władzy swobody w materii dotyczącej wyboru między zastosowaniem instytucji blokady wydatków a obowiązkiem zwrócenia się do Sejmu o wyrażenie zgody na nowelizację ustawy budżetowej. Kwestie dotyczące tego, czy zwiększać deficyt budżetowy, nawet gdy grozi to dalszym zwiększaniem kosztów obsługi zadłużenia publicznego, czy też dokonywać ograniczenia wydatków budżetowych zaplanowanych w ustawie budżetowej stały się w warunkach kryzysu finansów publicznych przedmiotem ożywionej debaty politycznej.

Zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 6 ustawy zasadniczej Rada Ministrów, w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach, kieruje wykonaniem budżetu państwa. W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że art. 146 ust. 4 pkt 6 Konstytucji reguluje zarówno zadania Rady Ministrów, jak i uprawnienia do podejmowania decyzji władczych przez ten organ¹. Takie rozumienie jednej z podstawowych funkcji konstytucyjnych Rady Ministrów powoduje, że konieczne staje się rozdzielenie dwóch podstawowych funkcji władzy wykonawczej w tej materii:

- po pierwsze, wykonania ustawy budżetowej w kształcie nadanym temu szczególnemu aktowi prawnemu przez Sejm,
- po drugie, dostosowania uchwalonego planu dochodów i wydatków państwa oraz przychodów i rozchodów do zmiany warunków w trakcie roku budżetowego.

Rozdział ten jest poświęcony w szczególności tej drugiej spośród konstytucyjnych funkcji Rady Ministrów.

Obowiązek wykonania ustawy budżetowej oznacza dla Rady Ministrów nakaz przekazania środków dysponentom głównym w wysokości wynikającej z uchwalonej ustawy budżetowej. Na tym etapie nie są możliwe czynności polegające na ograniczeniu przyznawania środków dysponentom budżetowym. Jest to szczególnego rodzaju konstrukcja prawna rodząca obowiązek przekazania środków (kierowanie wykonaniem). Nie towarzyszy jej prawo podmiotowe dysponentów do tych środków.

Podstawę prawną do dokonywania ewentualnych zmniejszeń tego rodzaju stanowią dopiero przepisy ustawy o finansach publicznych upoważniające odpowiednio Ministra Finansów i Radę Ministrów do blokady wydatków budżetowych. Oznacza to, że na etapie pomiędzy uchwaleniem ustawy budżetowej a zaistnieniem przesłanek uzasadniających blokadę wydatków budżetowych organy odpowiedzialne za wykonanie budżetu mogą dokonywać jedynie czynności zarządczych, polegających na przesunięciach wydatków budżetowych, wykorzystaniu rezerw

1 P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP*, Warszawa 2000, s. 193.

budżetowych oraz umieszczeniu wydatków w kategorii wydatków nie-wygasających.

Zgodnie z treścią art. 179 ustawy Rada Ministrów może, w formie rozporządzenia, wprowadzić blokowanie na czas oznaczony wydatków budżetu państwa. Z tego punktu widzenia analizie poddane zostaną dwa zagadnienia:

- 1) kwestia dotycząca wydatków, które z racji ich prawnego charakteru nie mogą podlegać ograniczeniom, o których mowa w art. 179 ustawy o finansach publicznych;
- 2) kwestia upoważnień Rady Ministrów i Ministra Finansów w zakresie ograniczania przekazywania środków poszczególnym dysponentom.

W końcu 2008 r. Minister Finansów wstrzymał jednostronnie przekazywanie środków dysponentom głównym, uzasadniając to tym, że zapotrzebowanie na środki zgłoszone przez dysponentów w grudniu 2007 r. znacznie przekroczyło ich rzeczywiste wykorzystanie.

Podobna sytuacja, w której zachodziła konieczność zastosowania procedur blokady wydatków budżetowych przez Radę Ministrów, wystąpiła w 2001 r.² Ograniczenia wydatków zostały rozłożone równomiernie na poszczególnych dysponentów części budżetowych. Problemy związane z ograniczeniem przekazywania środków poszczególnym dysponentom w końcu 2008 r. miały jednak bardziej złożony charakter. Po pierwsze, wprowadzone ograniczenia wydatków dotyczyły wydatków inwestycyjnych przeznaczonych na obronność, których przeznaczenie określają odrębne ustawy. W związku z tym powstała wątpliwość, czy ograniczenia wydatków mogą odnosić się do wydatków, których wysokość określona jest w innych, niż ustawa budżetowa, ustawach.

Ponadto istotny problem stwarza forma, w jakiej dokonano ograniczeń wydatków – ograniczenia te nastąpiły bowiem z pominięciem procedury określonej w art. 155 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który wówczas regulował, w analogiczny sposób jak obecnie art. 179 ufp., przesłanki stosowania blokady wydatków przez Radę Ministrów. Instytucja blokowania wydatków budżetowych określana jest w doktrynie jako „dobry (i szybki) mechanizm interwencji w razie nieoczekiwanego załamania finansów publicznych (i zagrożenia wzrostu deficytu) w toku wykonania budżetu”³. E. Kosiński określa instytucję blokady wydatków budżetowych jako „instytucję wewnętrznej kontroli wykonania budżetu”. Przesłanką

2 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 października 2001 r. w sprawie blokowania niektórych wydatków w budżecie państwa na rok 2001 (Dz.U. z 2001 r. Nr 125, poz. 1373 ze zm.).

3 E. Kosiński, *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle prawnopórawcowym*, Warszawa 2001, s. 148.

do zastosowania wspomnianej blokady jest sytuacja zagrożenia realizacji ustawy budżetowej. W ustawie o finansach publicznych nie zawarto wytycznych pozwalających na doprecyzowanie tego pojęcia.

Zagrożenie realizacji ustawy budżetowej oznacza zagrożenie realizacji planowanego stanu równowagi budżetowej. Zastosowanie tej instytucji ma charakter nadzwyczajny i powinno wynikać z sytuacji wyjątkowych⁴. Wskazuje się jednocześnie na zbyt ogólne sformułowane przesłanki blokowania planowanych wydatków⁵. Powstaje bowiem problem ze wskazaniem, które wydatki są potencjalnie wyłączone z możliwości dokonania takiej blokady i podlegają *sui generis* „ochronie” ze względu na ich szczególnie charakter prawny.

Przeprowadzona wcześniej analiza charakteru prawnego poszczególnych rodzajów wydatków wskazuje, że wydatki, co do których przysługuje ich beneficjentom roszczenie w stosunku do budżetu państwa, a także wydatki związane z uczestnictwem Polski w strukturach UE i związane z kosztami obsługi długu publicznego nie mogą podlegać ograniczeniom, również w trybie blokady, o której mowa w art. 179 ustawy o finansach publicznych. W tym miejscu ulega, moim zdaniem, wyczerpaniu zakres rodzajowy wydatków, które w sytuacji zagrożenia realizacji ustawy budżetowej całkowicie wyłączają swobodę władzy wykonawczej w procesie redukcji wydatków.

W stosunku do pozostałych grup wydatków istnieje po stronie Rady Ministrów powinność, a nie bezwzględny i bezwarunkowy obowiązek finansowania zadań zgodnie z brzmieniem ustawy budżetowej. Obowiązkiem Rady Ministrów jest wprowadzić:

- odzwierciedlenie w ustawie budżetowej zobowiązań finansowych państwa wynikających z poszczególnych ustaw,
- realizacja zobowiązań wynikających z tych ustaw w trakcie wykonywania budżetu państwa,

powinność ta ustaje jednak w przypadku konieczności zastosowania procedur określonych w art. 179 ustawy o finansach publicznych.

Należy zgodzić się z poglądami doktryny, że „zezwolenie na zarządzanie poprzez wydatkowanie nie stwarza dla adresata uprawnienia podlegającego ochronie prawnej” oraz że „powinność zarządzania przez wydatkowanie spoczywająca na organach wykonujących ustawę budżetową nie ma jednak charakteru bezwzględnego obowiązku sfinansowania w całości określonego zadania do granic limitu budżetowego”, a także

4 C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 345; J. Stankiewicz, *Istota i zasady procedury w budżecie państwa*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2008, s. 359.

5 K. Piotrowska-Marczak, *Opinia z dnia 25 sierpnia 2003 r. do projektu ustawy o finansach publicznych*, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu RP.

„nieodzowne jest (...) zachowanie pewnej swobody ocennej przed podjęciem decyzji o dokonaniu wydatku”⁶. Celem takiego prawnego uregulowania „zarządzania poprzez wydatkowanie” jest uniknięcie pełnego utożsamienia „wykonywania ustawy budżetowej” z czysto kasowymi czynnościami wypłaty środków do granic limitów określonych w ustawie budżetowej, czyli *sui generis* „automatyzmem wydatkowym” pozbawiającym Radę Ministrów instrumentów prawnych zarządzania.

Wspomniane czynności zarządzania dokonywane przez organy odpowiedzialne za wykonanie budżetu państwa, tj. Radę Ministrów i Ministra Finansów, przeprowadzane są jednak w trzech całkowicie odmiennych stanach faktycznych i prawnych:

- po pierwsze, dotyczą one czynności związanych z bieżącym wykonywaniem ustawy budżetowej – w takim przypadku organ wykonujący budżet powinien realizować wydatki zgodnie z postanowieniami ustawy budżetowej,
- po drugie, w przypadku podejmowania decyzji o blokowaniu wydatków na podstawie art. 179 ustawy o finansach publicznych zakres dopuszczalnych czynności zarządzania ulega znacznemu poszerzeniu – dopuszczalna jest możliwość redukcji tych wydatków, których niedokonanie będzie uzasadnione wartością konstytucyjną, jaką jest zachowanie równowagi finansów publicznych (art. 220 ust. 1 i 216 ust. 5 Konstytucji),
- trzeci stan prawny dotyczy sytuacji określonych w art. 86 ustawy o finansach publicznych, tj. procedur ostrożnościowych i sanacyjnych. W tej sytuacji, jak wskazano w rozdziałach poprzednich, ustawodawca wprost określa, które grupy wydatków powinny ulec ograniczeniom.

W warunkach zagrożenia realizacji ustawy budżetowej do Rady Ministrów należy jednak ocena, które z wydatków podlegać mają ograniczeniu i jakiej części wydatków to ograniczenie ma dotyczyć. Wątpliwości wzbudzać może legalność ochrony potencjalnych grup wydatków określanych jako zdeterminowane (sztywne) w części dotyczącej dotacji przeznaczanych z budżetu państwa na rzecz FUS i KRUS. O ile w przypadku subwencji czy niektórych dotacji celowych beneficjentom wydatku budżetowego przysługuje bezpośrednio roszczenie do tego wydatku, to w przypadku ustaw gwarantujących wypłacalność świadczeń emerytalnych występuje jedynie prawo do świadczeń wynikające z odrębnych ustaw, bezpośrednio odzwierciedlone w budżecie.

Ustawowe gwarancje wypłaty przez państwo świadczeń przysługujących z systemów ubezpieczeń społecznych dla pracowników i rolników

6 T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna...*, s. 285–286.

stwarzają dla Rady Ministrów obowiązek umieszczenia w ustawie budżetowej, a następnie wydatkowania środków przeznaczonych na ten cel do momentu, gdy możliwe jest dalsze ograniczanie innych wydatków, np. na cele utrzymania struktur administracji państwowej. W sytuacji gdy wstrzymanie wydatków wiązałoby się z zaprzestaniem funkcjonowania struktur państwa, ograniczenia powinny dotyczyć w równej mierze dotacji przeznaczonych dla funduszy celowych, z których finansowane są świadczenia emerytalne i rentowe, jak i wydatków na funkcjonowanie państwa.

W sensie prawnym obowiązek finansowania co najmniej w minimalnym stopniu struktur niezbędnych do funkcjonowania państwa ma takie samo znaczenie i powinien podlegać takiej samej ochronie jak obowiązki prawne finansowania zawarte w poszczególnych, odrębnych ustawach, w tym stanowiących podstawę gwarancji państwowych dla wypłaty emerytur. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że sytuacja obu tych grup beneficjentów wydatków budżetowych jest tożsama w tym znaczeniu, że ani po stronie funduszy celowych jako jednostki sektora finansów publicznych, ani też po stronie beneficjentów świadczeń emerytalnych wypłacanych ze środków tych funduszy z jednej strony, ani też po stronie sądów czy organów władzy publicznej z drugiej strony, nie istnieje jakiegokolwiek „prawo podmiotowe” czy egzekwowalne uprawnienie w stosunku do kwot przewidzianych w budżecie wydatków.

Pamiętajmy, że decyzja o zawieszeniu respektowania praw słusznie nabytych wynikających z poszczególnych ustaw należy w przypadku dokonywania blokady wydatków nie do władzy ustawodawczej (opiniującej jedynie dokonanie blokady), lecz do Rady Ministrów, która wskazuje, które wydatki podlegają blokadzie lub też które wydatki nie zostaną dokonane w związku z wdrażaniem procedur ostrożnościowych i sanacyjnych. Istnieje różnica między uprawnieniem władzy wykonawczej do wstrzymania wydatku a uprawnieniami władzy ustawodawczej w zakresie likwidacji tytułów prawnych do ponoszenia wydatku. W przypadku zmniejszenia kwot dotacji budżetowych skutkujących jednocześnie ograniczeniem wypłat świadczeń emerytalnych będzie bowiem istniał po stronie państwa obowiązek zwrotu różnicy między świadczeniem należnym a świadczeniem wypłaconym.

Jedyną możliwością uniknięcia takiej sytuacji jest zmiana ustawodawstwa, od którego uzależniona jest wysokość tych świadczeń, z jednoczesnym powołaniem się na wartość, jaką jest zachowanie równowagi finansów publicznych. Kompetencje legislacyjne władzy ustawodawczej dotyczące „weryfikacji” praw nabytych w takich sferach, jak prawo do emerytury i renty oraz prawa do ich waloryzacji, podlegają ścisłym ograniczeniom. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że za dopuszczalne należy uznać takie niekorzystne zmiany słusznie nabytych

praw emerytalno-rentowych, których dokonuje się w warunkach złego stanu finansów ubezpieczeń społecznych. Co więcej, wskazano wręcz na obowiązek ustawodawcy dotyczący podjęcia odpowiednich kroków legislacyjnych w takich warunkach⁷.

Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że obowiązek najbardziej trafnych rozstrzygnięć w zakresie kształtowania uprawnień emerytalnych spoczywa na parlamencie, który ponosi odpowiedzialność polityczną przed wyborcami za sposób wykorzystywania kompetencji prawotwórczych, a ocena trybunału ograniczona jest do zagadnienia respektowania granic swobody organów ustawodawczych w stanowieniu prawa⁸.

Podsumowując te rozważania, należy stwierdzić, że ustawodawca, wprowadzając instytucję blokady wydatków budżetowych przez Radę Ministrów w przypadku zagrożenia realizacji ustawy budżetowej, nie określił, jakich rodzajów wydatków ta blokada ma dotyczyć, a które rodzaje wydatków podlegają ochronie mimo owego zagrożenia. Tym samym ograniczenia stosowania tej instytucji w stosunku do poszczególnych rodzajów wydatków nie są odzwierciedlone w obowiązującym porządku prawnym. Ograniczenia te są jednak nieodzowne, gdyż wynikają z takich wartości, jak wiarygodność państwa polskiego (w przypadku wydatków przeznaczanych na obsługę długu publicznego i składkę do UE) czy szczególnie charakter ustrojowy takich wydatków, jak subwencje dla jst.

Zarówno w przypadku stosowania instytucji blokady wydatków budżetowych, jak i w przypadku wdrażania procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, może być konieczne zmniejszenie wydatków przeznaczonych na dotacje budżetowe do FUS i KRUS w stosunku do uchwalonych w ustawie budżetowej. Jednak w przypadku gdy ograniczeniom tym nie towarzyszą zmiany w ustawodawstwie określającym wysokość tych świadczeń – uzasadniające odebranie praw słusznie nabytych koniecznością zachowania równowagi finansów publicznych – powstanie obowiązek wprowadzenia przepisów przejściowych, w których zawarta być musi różnica, jaka wystąpi pomiędzy świadczeniami należnymi a obniżonymi świadczeniami wypłaconymi.

Zarówno przy wdrażaniu ustaw przejściowo zawieszających wypłatę świadczeń emerytalnych, jak i likwidujących tytuły prawne do ich ponoszenia obowiązują zasady ugruntowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Najistotniejsze z nich to:

- idea (zasada) równości i sprawiedliwości społecznej wymagająca, by ciężar kryzysu gospodarczego obarczał wszystkie warstwy

7 Orzeczenie K. 14/91, OTK 1992, cz. I, s. 93–148.

8 Orzeczenie K. 23/95, OTK 1986–1995/t. 6/1995/cz. 2/33.

społeczne, a nie dotykał w sposób szczególny niektórych tylko warstw czy grup, zwłaszcza gdyby mieli to być emeryci i renciści,

- zasada, że świadczenia emerytalno-rentowe podlegają silnej ochronie prawnej z uwagi na to, że gwarantują one minimum bezpieczeństwa socjalnego świadczeniobiorcom, zwłaszcza jeśli uwzględni się niski przeciętny poziom świadczeń w relacji do wysokich kosztów utrzymania⁹.

W inny sposób należy natomiast rozpatrywać kwestię ograniczeń wydatków sztywnych przy zagrożeniu równowagi budżetowej w przypadku wydatków na obronę narodową. Wątpliwości prawne w tej kwestii powstały na tle wstrzymania przekazywania środków przez Ministra Finansów niektórym dysponentom głównym, w tym Ministerstwu Obrony Narodowej. Należy podkreślić, że kwestia ta była przedmiotem pytania Prezydenta RP przedstawionego NIK i Marszałkowi Sejmu. Prezydent RP zwrócił się w 2009 r. o ocenę legalności tego działania, w szczególności pod kątem przestrzegania przez Radę Ministrów ustawowego parytetu wynikającego z zobowiązań traktatowych, gwarantującego – w ocenie Prezydenta RP – odpowiednią ilość środków finansowych na funkcjonowanie obrony narodowej.

Artykuł 7 ust. 1 ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP¹⁰ przewiduje, że na finansowanie potrzeb obronnych RP przeznaczają się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 1,95% PKB. Wydatki te obejmują wydatki budżetowe w części „obrona narodowa” oraz wydatki w dziale „obrona narodowa” w innych częściach budżetu państwa. Artykuł 7 ust. 3 tej ustawy przewiduje, że udział wydatków majątkowych w tej wielkości wynosi co najmniej 20%. Zgodnie z art. 7 ust. 4 kryteria te są uwzględniane przez Radę Ministrów w projektach ustaw budżetowych albo projektach ustaw o prowizorium budżetowym.

Przepisy wspomnianej ustawy stwarzają więc dla Rady Ministrów, jako organu odpowiedzialnego za przygotowanie projektu ustawy budżetowej i wykonanie ustawy budżetowej, szereg obowiązków:

- po pierwsze, po stronie Rady Ministrów istnieje obowiązek odzwierciedlenia wszystkich skutków finansowych ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP w projekcie ustawy budżetowej przedkładanej Sejmowi,
- po drugie, nakaz odzwierciedlenia wymienionych kwot w projekcie ustawy budżetowej nie oznacza, że ich wysokość nie może zostać zweryfikowana w trakcie prac parlamentarnych.

⁹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 1992 r. (K. 14/91).

¹⁰ Dz.U. z 2015 r., poz. 1716.

Należy jednak podkreślić, że jeśli Sejm nie zweryfikuje kwot zaplanowanych przez Radę Ministrów w projekcie ustawy budżetowej, wspomniane wydatki na obronność odzwierciedlane są w ustawie budżetowej i podlegają ogólnym regułom wydatkowania środków publicznych. Jedynym czynnikiem prawnym wpływającym na konieczność poniesienia owych wydatków określonych w ustawie o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP jest to, że są one skonkretyzowane ilościowo. Owa konkretyzacja nie wiąże się jednak z nabyciem praw nabytych po stronie beneficjentów owych wydatków.

Tak jak w odniesieniu do pozostałych kwot wydatków sztywnych po stronie wykonawców ustawy budżetowej obowiązek poniesienia wydatku będzie istniał tak długo, aż nie zaistnieją przesłanki wskazujące na występowanie zagrożenia równowagi finansów publicznych. Jednak w odróżnieniu od kwot wydatków przeznaczanych na dotacje do funduszy celowych, niedokonanie wydatku nie będzie związane z koniecznością ponoszenia przez budżet państwa późniejszych konsekwencji w postaci wyrównania z powodu braku respektowania zasady praw słusznie nabytych.

Wart naświetlenia jest też problem oceny legalności działań Rady Ministrów i Ministra Finansów podjętych w sytuacji gwałtownego załamania finansów publicznych w drugiej połowie 2008 r., gdyż nie miały one formalnych podstaw prawnych.

Rozważenia wymagają dwie kwestie:

- 1) uprawnień Rady Ministrów i Ministra Finansów jako organów wykonujących ustawę budżetową;
- 2) podstaw prawnych dotyczących roszczeń dysponentów głównych o przekazanie należnych kwot w poszczególnych miesiącach roku budżetowego.

W końcu 2008 r. Minister Finansów wstrzymał przekazywanie wydatków dysponentom głównym, mimo że nie wystąpiła żadna z przesłanek wymienionych w obowiązującym wówczas art. 154 ustawy o finansach publicznych, który stanowił podstawę dokonywania blokady wydatków przez Ministra Finansów. Również Rada Ministrów w dniu 27 stycznia 2009 r. zdecydowała o konieczności okresowego ograniczenia niektórych wydatków budżetu państwa na rok 2009, o nie mniej niż 10%, zobowiązując Ministra Finansów do przygotowania w porozumieniu z właściwymi ministrami harmonogramu realizacji wydatków uwzględniającego czasowe ich ograniczenie. W obu sytuacjach nie zostały wydane rozporządzenia w sprawie blokady wydatków budżetowych.

Rozstrzygnięcie dotyczące ograniczania wydatków za pomocą instytucji blokady wydatków budżetowych ma w sensie funkcjonalnym, ustrojowym i prawnym równorzędne znaczenie do procedur przesądzających o zmianie ustawy budżetowej i zwiększeniu deficytu przewidzianych w Konstytucji RP. W obu przypadkach dochodzi do niewykonania

postanowień ustawy budżetowej, albo poprzez ograniczenie wydatków, albo poprzez ich utrzymanie i zwiększenie deficytu budżetowego. Różnica występuje jedynie w aspekcie społecznego i politycznego odbioru rozstrzygnięć tego rodzaju. Decyzja polityczna o zwiększeniu deficytu budżetowego ma bowiem dużo bardziej dalekosiężne skutki niż wstrzymanie wydatków na cele założone w ustawie budżetowej, chociażby w postaci niższej oceny wiarygodności państwa przez inwestorów.

Przechodząc do oceny charakteru prawnego działań Rady Ministrów i Ministra Finansów na przełomie 2008 i 2009 r., będących następstwem załamania wpływów budżetowych, należy w pierwszej kolejności ocenić charakter uprawnień tych organów dotyczących zarządzania budżetem państwa.

Określenie budżetu jako aktu zarządzania wewnętrznego, tj. „skutkującego nakazem powinności, wyrażanego kwotowo w pieniądzu, zachowania adresatów planu, będących organami lub jednostkami organizacyjnymi konstytucyjnych organów władzy państwowej władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej”, rodzi określone konsekwencje prawne. Ów nakaz powinności zachowania skierowany jest zdaniem T. Dębowskiej-Romanowskiej odpowiednio do różnych kategorii adresatów, tj.¹¹:

- do Rady Ministrów odpowiedzialnej za kierowanie całokształtem wykonania ustawy budżetowej oraz Ministra Finansów odpowiedzialnego za kontrolę realizacji całości dochodów i wydatków budżetu oraz utrzymania równowagi budżetowej,
- poszczególnych ministrów władzy wykonawczej oraz aparatu władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Przyjęta przez Radę Ministrów w 2008 i 2009 r. koncepcja zarządzania budżetem zakładała, że wydatki ustalone w budżecie lub planie finansowym jednostki stanowią nieprzekraczalny limit, tj. nieprzekraczalną górną granicę kwoty dopuszczalnej do wydatkowania¹². W istocie „pominięto” więc zastosowanie instytucji blokady wydatków budżetowych. Dokonywano natomiast ograniczeń wydatków aż do momentu znowelizowania ustawy budżetowej w 2009 r.¹³

Analizując ten problem, należy z jednej strony podkreślić, że charakter przepisów określających powinności Ministra Finansów w zakresie przekazywania poszczególnym dysponentom środków zaplanowanych w ustawie budżetowej nie stwarza po stronie tych dysponentów roszczenia

11 B. Brzeziński, T. Dębowska-Romanowska, M. Kalinowski, W. Wojtowicz, *Prawo finansowe*, Warszawa 1997, s. 96.

12 Odpowiedź MSWiA na interpelację poselską w sprawie ograniczenia wydatków budżetowych służb mundurowych podległych ministrowi spraw wewnętrznych i administracji.

13 Tj. ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz.U. z 2009 r. Nr 128, poz. 1057).

o przekazanie owych środków. Pod koniec 2008 r. Minister Finansów, informując Ministra Obrony Narodowej o uruchomieniu środków na grudzień 2008 r. w wysokości drastycznie ograniczonej w porównaniu z zapotrzebowaniem, nie podał żadnych powodów tego ograniczenia. Minister Obrony Narodowej kilkakrotnie zwracał się do Ministra Finansów o zasilenie w środki budżetowe zgodnie z planem wydatków, podkreślając potrzebę płynnego zasilania MON w środki, lub podjęcie działań przewidzianych w ustawie o finansach publicznych, dotyczących blokowania wydatków. Minister Obrony Narodowej wskazał na skutki budżetowe ograniczonego zasilania, w tym wystąpienie znacznych zobowiązań wymagalnych. Wystąpienia te pozostały bez odpowiedzi¹⁴.

Pomimo braku wspomnianych roszczeń po stronie dysponentów nie można zaaprobować stanowiska, zgodnie z którym istnieje podstawa prawna do nieprzekazywania środków z budżetu państwa przez Ministra Finansów i Radę Ministrów, czyli do pominienia instytucji blokady wydatków budżetowych¹⁵. W istniejącym porządku prawnym, jak już wspomniano, instytucja ta stanowi alternatywę dla konstytucyjnego uprawnienia Rady Ministrów określonego w art. 221 Konstytucji, umożliwiającego zmianę ustawy budżetowej (zwiększenie deficytu). Nie ma więc podstaw prawnych do pomijania tej instytucji w przypadku konieczności ograniczenia wydatków budżetu państwa.

Artykuł 174 pkt 1 ustawy o finansach publicznych zobowiązuje Ministra Finansów do sprawowania ogólnej kontroli realizacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa. Przepis ten nakłada więc na Ministra Finansów odpowiedzialność za poinformowanie we właściwym czasie Rady Ministrów o okolicznościach, które stanowią „zagrożenie realizacji ustawy budżetowej”, o którym mowa w art. 179 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Należy także wyraźnie podkreślić, że Rada Ministrów podejmuje decyzję o blokowaniu wydatków w drodze rozporządzenia, po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw finansów publicznych (art. 179 ust. 4). Uchylenie się od stosowania tej instytucji należy ocenić jako próbę uchylecia się od parlamentarnej kontroli nad decyzjami władzy wykonawczej w zakresie wykonania budżetu państwa.

14 Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2008 r. budżetu państwa w części 29 – Obrona narodowa oraz wykonania planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych, Najwyższa Izba Kontroli, maj 2009 r., s. 18–19.

15 Nie można również zgodzić się z oceną Najwyższej Izby Kontroli dotyczącą nieprzekazania przez Ministra Finansów środków budżetowych w 2008 r., zawartą w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 r. NIK nie podważyła legalności działań Ministra Finansów, uznając, że działania te miały uzasadnienia w przepisach ustawy o finansach publicznych dotyczących zarządzania budżetem państwa.

Wnioski

Obowiązujące regulacje prawne nie klasyfikują kolejności i zakresu wydatków podlegających ograniczeniom w przypadku zagrożenia realizacji ustawy budżetowej. Kwestia ta pozostawiona została w sferze rozstrzygnięć politycznych. Stoję na stanowisku, że rozstrzyganie, które spośród wydatków mają ulec zmniejszeniu na etapie zagrożenia realizacji ustawy budżetowej, w jakiej kolejności i w jakim zakresie, powinno pozostać decyzją polityczną i nie wymaga aż do momentu konieczności zastosowania procedur ostrożnościowych i sanacyjnych doprecyzowania prawnego. W przypadku redukcji wydatków obowiązują bowiem tutaj te same kryteria, które brane są pod uwagę przy planowaniu wydatków budżetowych, a więc i tak przesądza o tym ustrojowy charakter danego wydatku lub konieczność jego ponoszenia umotywowana wiarygodnością państwa i przyjętych przez nie zobowiązań.

W sferze swobody politycznej powinna również pozostać sprawa wyboru między skorzystaniem z instytucji blokady wydatków budżetowych a uruchomieniem procedury wynikającej z art. 221 Konstytucji, tj. wystąpieniem przez Radę Ministrów z inicjatywą zmiany ustawy budżetowej. Jak wykazano bowiem w rozdziałach poprzednich, swoboda polityczna władzy wykonawczej w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej państwa, w sferze dotyczącej planowania i dokonywania wydatków, uległa w ostatnich latach bardzo poważnemu ograniczeniu. Nie wydaje się więc zasadne wprowadzanie dalszych ograniczeń prawnych tej swobody. Nie jest to równoznaczne z aprobatą funkcjonowania procedur faktycznego wstrzymywania przekazywania środków z budżetu państwa w przypadku zagrożenia równowagi finansów publicznych bez zastosowania blokady. Pomimo że działania takie zapewniają szybkość reakcji na zagrożenie płynności finansowej państwa, to nie zapewniają one parlamentowi dostatecznej kontroli wykonywania ustawy budżetowej.

Rozdział V

Zagadnienie kognicji Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących określenia kierunków wydatków publicznych

Jak wskazuje już tytuł rozdziału, dotyczy on niezwykle spornej kwestii, tj. roli Trybunału Konstytucyjnego w zakresie rozstrzygania o zgodności z Konstytucją aktów określających kierunki wydatkowania publicznego¹. Skutkiem niedostatecznej realizacji powinności władzy wykonawczej w zakresie zarządzania finansami publicznymi jest zauważalny nacisk na Trybunał Konstytucyjny, aby to trybunał wyręczał władze konstytucyjnie odpowiedzialne za zachowanie równowagi finansów państwa i za kierunki dokonywania wydatków publicznych od wykonywania ich konstytucyjnych obowiązków.

W rozdziale tym analizie zostanie poddana kwestia istnienia granicy pomiędzy obowiązkami władzy wykonawczej w zakresie zapewnienia równowagi finansów publicznych a dopuszczalnością dokonywania przez Trybunał Konstytucyjny oceny ustawodawstwa w tej materii. Wnioski składane przez Rzecznika Praw Obywatelskich i organizacje społeczne do Trybunału Konstytucyjnego kwestionowały zasadność funkcjonowania tzw. odrębnych systemów emerytalnych (służb mundurowych, KRUS). Rozstrzygnięcie takiego wniosku oznaczałoby nie tylko rozstrzygnięcie o zgodności funkcjonowania tych systemów z porządkiem konstytucyjnym, ale również potencjalne rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny o kierunkach, na które mogą być ponoszone wydatki publiczne.

W rozdziale tym rozpatrzona zostanie także kwestia kognicji TK w sprawach, w których występuje spór między wartościami konstytucyjnymi chroniącymi równowagę finansów publicznych a wartościami

¹ Jest więc materia przesądzająca o zasadach podziału władz w rozumieniu art. 10 Konstytucji.

zapewniającymi ochronę praw nabytych. Wśród wartości konstytucyjnych chroniących równowagę finansów publicznych podstawową rolę odgrywa oczywiście art. 216 ust. 5 ustawy zasadniczej jako norma, której naruszenie pociąga za sobą „odpowiedzialność polityczną, konstytucyjną, a nawet prawnokarną osób pełniących funkcje publiczne”². W poglądach doktryny wskazuje się również na to, że „bardzo silnie chronione wartości konstytucyjne: równowagę budżetową i równowagę finansów publicznych”, wyraża także art. 220 ust. 1 ustawy zasadniczej³.

Jednak w wyniku braku odpowiednich działań władz politycznie i prawnie odpowiedzialnych za zachowanie równowagi finansów publicznych w obecnym ustroju prawnym następuje przypisanie Trybunałowi Konstytucyjnemu funkcji organu, na który przerzucany jest ciężar odpowiedzialności za podejmowanie decyzji o kierunkach wydatków. Trybunał Konstytucyjny staje się z drugiej strony adresatem roszczeń także tych grup społecznych, które nie chcą pogodzić się z „zawłaszczaniem” środków zgromadzonych w budżecie państwa na szeroko rozumiane cele socjalne.

Ocenianie pod względem prawnym celów, na które przeznaczane są wydatki publiczne, bezsprzecznie – moim zdaniem – nie należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Zauważalna jest jednak rosnąca presja społeczna na ten organ, zmierzająca do przypisania trybunałowi funkcji, które w świetle obowiązującej Konstytucji przysługują władzy wykonawczej (i ustawodawczej).

Należy podkreślić, że przy kontroli konstytucyjności ustaw, które dotyczą wydatków z budżetu państwa, obowiązują następujące zasady wynikające z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego:

- w demokratycznym państwie prawnym określanie wielkości budżetu i struktury jego wydatków, a także aktualnych kierunków i preferencji polityki społecznej i gospodarczej należy do demokratycznie legitymowanego parlamentu,
- decyzje ustawodawcze w tych sprawach podejmowane są w wieloetapowej procedurze legislacyjnej, w której ścierają się różne punkty widzenia. Uczestnicy procesu ustawodawczego ponoszą z tego tytułu demokratyczną odpowiedzialność polityczną przed swoimi wyborcami,
- Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do sprawowania kontroli celowości rozstrzygnięć ustawodawczych ani do wskazywania, które z wielu możliwych dróg urzeczywistnienia powyższych zasad ogólnych powinien wybrać ustawodawca,

2 T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częściami ogólną*, Warszawa 2010, s. 122.

3 *Ibidem*, s. 213.

- naruszenie przez ustawodawcę norm konstytucyjnych nie może być domniemywane tylko na tej podstawie, że kwestionowana przez wnioskodawcę regulacja ustawowa jest dla beneficjentów systemu osłony socjalnej mniej korzystna od poprzednio obowiązującej, nie zadowala zainteresowanych środowisk, jest niespójna z innymi uregulowaniami rangi ustaw zwykłych lub jest kontrowersyjna z innych powodów⁴,
- Trybunał Konstytucyjny zawsze przyjmuje wstępne założenie, że parlament działał racjonalnie i zgodnie z Konstytucją⁵.

Rozpatrując sprawy, których rozstrzygnięcie ma lub może mieć potencjalny wpływ na stan finansów publicznych, Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim rozstrzyga w oparciu o kryteria hierarchii norm prawnych o legalności działań ustawodawcy w materii dotyczącej znoszenia lub ograniczenia praw nabytych. Odnosząc się do kwestii rozstrzygnięć dokonywanych przez trybunał dotyczących oceny działań ustawodawcy ograniczających lub znoszących prawa nabyte, należy zgodzić się z poglądami doktryny, że „Uzasadniając ingerencję w prawa nabyte, ustawodawca często odwoływał się do okoliczności faktycznych, takich jak stan budżetu, czy też stan finansów państwa. Dużą wątpliwość w orzecznictwie (...) budziła dopuszczalność powoływania się na te okoliczności dla usprawiedliwienia albo ograniczenia ochrony praw nabytych”⁶. Niewątpliwie linia orzecznicza trybunału wskazuje na rozumienie równowagi budżetowej jako wartości konstytucyjnej⁷, od której uzależniona jest zdolność państwa do działania.

Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując kwestie kolizji zasady ochrony praw nabytych i norm konstytucyjnych gwarantujących zachowanie równowagi finansów publicznych, o których mowa w rozdziale X Konstytucji, działa zgodnie z art. 19 ust. 1 o Trybunale Konstytucyjnym, zobowiązującym do zbadania wszystkich istotnych okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy. Analiza w tej materii przeprowadzana jest w oparciu o następujące przesłanki:

- ograniczenie lub zniesienie praw nabytych może dojść do skutku po jednoznacznym upewnieniu się ustawodawcy co do prawidłowości rozdziału środków budżetowych na poszczególne kierunki wydatków oraz co do wyczerpania wszystkich możliwości zwiększenia dochodów budżetowych⁸,

4 Wyrok z 25 lutego 1997 r., K. 21/95, OTK 2 z 1997 r., nr 1, poz. 7, s. 55.

5 Wyrok TK z 7 września 2004 r., SK 30/03, OTK-A 2004, nr 8, poz. 82.

6 M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 103.

7 Orzeczenia TK z 12 stycznia 1995 r., K. 12/94, OTK 1995, nr 1, poz. 2 oraz z 24 września 1996 r., K. 13/95, OTK 1996, nr 4, poz. 34.

8 Orzeczenie z 30 listopada 1993 r., K. 18/92, OTK 1993, cz. II, poz. 41.

- zmiany polegające na zniesieniu lub ograniczeniu tych praw są dopuszczalne dopiero po uwzględnieniu adekwatności tych zmian do stanu finansów publicznych.

W takich sytuacjach niezbędne jest przedstawienie przez Ministra Finansów analizy sytuacji budżetu państwa, działań podjętych w celu ograniczenia deficytu budżetowego oraz konsekwencji finansowych wynikających dla budżetu państwa z utrzymania praw nabytych w ich dotychczasowej formie⁹. Analiza orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących kwestii ograniczenia lub znoszenia praw nabytych w sytuacji zagrożenia równowagi finansów publicznych wskazuje, że orzeczenia te wydawane są w dwóch różnych stanach faktycznych:

- 1) bezpośredniego zagrożenia równowagi finansów publicznych, tj. zagrożenia naruszenia zakazu określonego w art. 216 ust. 5 ustawy zasadniczej;
- 2) pośredniego zagrożenia tej równowagi, tj. naruszenia wartości wynikającej z art. 220 ust. 1 ustawy zasadniczej.

W orzeczeniu, w którym oceniono dopuszczalność zamrożenia uposażeń sędziów, trybunał uznał, że decyzje budżetowe parlamentu podjęte w sprawie wynagrodzeń sędziowskich podyktowane były racjami uwzględniającymi stan budżetu państwa¹⁰. W zdaniu odrębnym jednego z sędziów Trybunału Konstytucyjnego do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2004 r. w sprawie K. 12/03 przedstawione zostało inne stanowisko w tej materii. Wskazano, że „art. 178 ust. 2 Konstytucji nakłada na państwo określone obowiązki. Uposażenie sędziów ma się odróżniać od innych budżetowych wynagrodzeń. Przepis konstytucyjny nie może być więc traktowany jako niewiele znacząca deklaracja. Ograniczenia w realizacji art. 178 ust. 2 Konstytucji nie mogą wynikać tylko z konieczności oszczędności budżetowych. Obowiązek utrzymania równowagi budżetowej (art. 220 Konstytucji) nie zmienia przecież znaczenia art. 178 ust. 2 Konstytucji”.

Za znaczący należy uznać pogląd, zgodnie z którym „konieczne ograniczenia w tej materii mogą być dokonywane dopiero wtedy, gdy wypłata wynagrodzeń odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi obowiązków sędziów zagrażałaby bezpieczeństwu finansowemu państwa i nie byłoby innych możliwości uniknięcia zakazu ustalonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji”. Abstrahując od oceny prawnej kwestii, która była przedmiotem rozstrzygnięcia trybunału, tj. możliwości ograniczania wynagrodzeń sędziowskich jako jednego z instrumentów zapewniających równowagę budżetu państwa, z orzeczenia tego wynikają istotne wnioski. W zakresie

⁹ Orzeczenie z 30 listopada 1993 r., K. 18/92, OTK z 1993 r., cz. II, poz. 41.

¹⁰ Wyrok z 18 lutego 2003 r., K. 12/03, OTK ZU 2004, seria A, nr 2.

oceny konstytucyjności ograniczania czy też znoszenia praw nabytych można bowiem stwierdzić, że istnieją poglądy dopuszczające swoiste „miarkowanie” dopuszczalności takiego ograniczenia czy znoszenia, które uzależnia się od tego, jaki przepis Konstytucji, spośród norm chroniących równowagę finansów państwa, ma zastosowanie w danej kwestii. W niektórych sytuacjach powoływanie się jedynie na wartość wynikającą z art. 220 ust. 1 Konstytucji, tj. konieczność zachowania równowagi finansów publicznych, nie może stanowić samoistnej podstawy do likwidacji praw nabytych. Odebranie tego prawa musi wynikać bezpośrednio z zagrożenia naruszenia zakazu ustanowionego w art. 216 ust. 5, zgodnie z którym kwota długu publicznego nie może przekroczyć 60% PKB.

Potwierdza to stanowisko zajęte przez trybunał w orzeczeniu dotyczącym konstytucyjności odebrania niektórych uprawnień weteranom. Wskazano tam wyraźnie, że specjalna opieka państwa nad weteranami walk o niepodległość wynikająca z prawa ustanowionego w art. 19 Konstytucji musi odróżniać świadczenia na ich rzecz od tego rodzaju świadczeń na rzecz innych grup społecznych. W ocenie Trybunału ograniczenia w zakresie realizowanego już modelu opieki mogą być dokonywane jedynie wówczas, gdy dalsze sprawowanie przez państwo specjalnej opieki zagraża jego bezpieczeństwu i nie istnieją inne możliwości uniknięcia naruszenia zakazu ustalonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji¹¹.

Z kolei należy poddać analizie to, w jaki sposób powinny być rozstrzygane przez Trybunał Konstytucyjny sprawy dotyczące ochrony praw nabytych w sytuacji zagrożenia naruszenia zakazu wynikającego z art. 216 ust. 5 ustawy zasadniczej. W artykule 86 ustawy o finansach publicznych wprowadzono od 1 stycznia 2010 r. zaostrzone kryteria dotyczące stosowania tzw. procedur ostrożnościowych i sanacyjnych. Wspomniane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczyły sytuacji, w której zadłużenie publiczne nie zbliżało się jeszcze nawet do pierwszego z ustawowych progów określonych w ustawie o finansach publicznych. Trybunał Konstytucyjny orzekał więc w warunkach, w których perspektywa przekroczenia ustawowych progów skutkującego określonymi konsekwencjami prawnymi wydawała się odległa.

Powstaje pytanie, czy w momencie przekraczania kolejnych progów określonych w ustawie o finansach publicznych Trybunał Konstytucyjny jest w szczególny sposób związany sytuacją finansów publicznych, tzn. czy groźba naruszenia zakazu określonego w art. 216 ust. 5 obliuguje sędziów do orzekania potwierdzającego zasadność odebrania praw nabytych. Wydaje się, że trybunał już po przekroczeniu pierwszego progu ostrożnościowego jest związany sytuacją finansów państwa. Wspomniane

11 Wyrok z 9 marca 2004 r., K. 12/02, OTK ZU 2004, seria A, nr 3, poz. 19.

ograniczenie może jednak polegać jedynie na tym, że trybunał rozpatruje jako jeszcze jedną dodatkową przesłankę fakt, że orzeczenie o niekonstytucyjności rozwiązań odbierających prawa nabyte może skutkować naruszeniem zakazu określonego w art. 216 ust. 5.

Wskazuje na to rozstrzygnięcie trybunału dotyczące wstrzymania waloryzacji wynagrodzeń sędziów w ustawie o budżecie na 2012 r.¹² Rozwiązania przyjęte w tej ustawie spotkały się z aprobatą TK. Wskazano, że działania oszczędnościowe polegające na wstrzymaniu waloryzacji wynagrodzeń sędziowskich były uzasadnione nawet przed przekroczeniem drugiego progu ostrożnościowego, a tym bardziej przed przekroczeniem konstytucyjnego limitu zadłużenia. Wynika to z restrykcyjnego charakteru normy prawnej, jaką jest art. 216 ust. 5 Konstytucji. Przekroczenie zakazu określonego w tym przepisie jest równoznaczne z popełnieniem przez Radę Ministrów deliktu konstytucyjnego.

Należy jednak pamiętać o tym, że ten zakaz konstytucyjny adresowany jest przede wszystkim do Rady Ministrów. W tej kwestii łatwo sobie wyobrazić sytuację, w której Trybunał Konstytucyjny stałby się swoistym zakładnikiem władz odpowiedzialnych za równowagę finansów publicznych, które po przekraczaniu kolejnych progów ostrożnościowych oczekiwałyby od sądu konstytucyjnego akceptacji swoich działań ograniczających wydatki związane z nabytymi prawami socjalnymi obywateli. Dlatego nie można mówić o „bezwolnej akceptacji” przez trybunał działań ustawodawcy znoszącego prawa nabyte w celu zapewnienia równowagi finansowej. Do obowiązków inicjatorów takich ustaw należy wykazanie, że podjęte działania nastąpiły po jednoznacznym upewnieniu się ustawodawcy co do prawidłowości rozdziału środków budżetowych na poszczególne kierunki wydatków oraz co do wyczerpania wszystkich możliwości zwiększenia dochodów budżetowych.

W materii dotyczącej kolizji norm konstytucyjnych i wynikających z nich wartości w kwestiach wymagających wyważenia interesów dotyczących zachowania równowagi finansów publicznych i ochrony praw nabytych rola Trybunału Konstytucyjnego jako arbitra w obecnym porządku prawnym nie podlega dyskusji – mimo że jest to kompetencja tak ściśle związana z zarządzaniem. W zupełnie innej roli występuje jednak Trybunał Konstytucyjny w tych sytuacjach, w których zostaje zaangażowany w spór, który nie dotyczy tylko tego, komu odbierać nabyte uprawnienia, czyli kto ogranicza wydatki w imię zachowania równowagi budżetowej, lecz tego, jak powinna wyglądać struktura wydatków publicznych.

We wnioskach i skargach kwestionuje się wprawdzie niezgodność przepisów ustaw z innymi przepisami konstytucji niż te, które zostały

12 Wyrok z 12 grudnia 2012 r., K. 1/12.

wymienione w rozdziale X ustawy zasadniczej, pośrednio jednak kwestie te dotyczą najistotniejszych zagadnień finansów publicznych. Rzecznik Praw Obywatelskich złożył w dniu 1 lutego 2010 r. wniosek dotyczący zgodności przepisów ustaw odnoszących się do zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych z treścią art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji. Kwestionowana regulacja w zakresie wieku emerytalnego uprawniającego do emerytury prowadzi zatem do zróżnicowania uprawnień żołnierzy i funkcjonariuszy otrzymujących takie świadczenia z systemu zaopatrzenia w porównaniu do osób objętych powszechnym systemem emerytalnym¹³.

RPO we wspomnianym wniosku wskazała, że regulacja ta „skutkuje obciążeniem systemu zaopatrzenia emerytalnego zwiększonymi kosztami finansowania, które muszą znajdować pokrycie w odpowiednio podwyższonych podatkach”. Należy podkreślić, że wniosek ten poprzedzony został wystąpieniem (bezskutecznym) do Prezesa Rady Ministrów w sprawie reformy systemu zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy i funkcjonariuszy. Mamy tu do czynienia z sytuacją, w której na skutek zaniechania przez Radę Ministrów jej podstawowych obowiązków w zakresie zapewnienia równowagi finansów publicznych organ, który nie jest za to konstytucyjnie odpowiedzialny, zmuszony był kierować wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że sprawa funkcjonowania odrębnych systemów emerytalnych od kilkunastu lat powinna być głównym przedmiotem działania Rady Ministrów jako organu odpowiedzialnego za stan finansów publicznych – nie ze względu na ochronę wartości wymienionych przez RPO w jego wniosku, lecz wartości, które wynikają z rozdziału X Konstytucji (art. 216 ust. 5, art. 219 ust. 1, art. 220 ust. 1).

Przy rozstrzygnięciu tego typu kwestii rola Trybunału Konstytucyjnego nie jest już tak oczywista. Podjęcie się ich rozstrzygnięcia oznacza bowiem faktyczne przejęcie przez trybunał funkcji zastrzeżonych dla parlamentu, tj. określania wielkości budżetu i struktury jego wydatków. Istotne znaczenie w tej materii ma wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zasad finansowania z budżetu państwa składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników¹⁴, który został wydany po rozpatrzeniu wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie zgodności przepisów dotyczących tych składek z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 86 ust. 2 w związku z art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w zakresie, w jakim określa zobowiązanie budżetu państwa do finansowania składek na ubezpieczenie

13 RPO-584481-III/08/LN.

14 Wyrok K. 58/07.

zdrowotne wszystkich wskazanych w nim rolników i ich domowników, podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, prowadzących działalność rolniczą bez względu na wysokość osiąganych przez nich przychodów, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji. Przepisy te straciły moc obowiązującą z upływem piętnastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku TK. Trybunał uznał, że z punktu widzenia norm prawnych poddanych kontroli konstytucyjności rozpatrywana kategoria adresatów jest niejednorodna. Rolnicy nie mają bowiem wspólnej cechy istotnej w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników. Nie pozwala to na jednolite traktowanie przy prawnym regulowaniu obowiązku opłatowego w zakresie składek na ubezpieczenie zdrowotne. Istotne cechy różnicujące, biorąc pod uwagę zasady powszechności opodatkowania (art. 84 Konstytucji) i równości opodatkowania, należy upatrywać, w ocenie trybunału, w sytuacji ekonomicznej poszczególnych rolników, decydującej o ich zdolności podatkowej (opłatowej) lub braku takiej zdolności. Należy ją rozumieć jako ekonomiczną i prawną zdolność do uczestniczenia, poprzez płaconą składkę na ubezpieczenia zdrowotne, w ponoszeniu ciężarów publicznych związanych z finansowaniem ochrony zdrowia. Trybunał wskazał, że populacja rolników obejmuje dużą liczbę osób o dochodach nieodbiegających od poziomu dochodów osób prowadzących działalność gospodarczą będących podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych, jednostki o bardzo wysokich dochodach oraz nadal bardzo pokaźną liczbę osób prowadzących gospodarstwa rolne o bardzo niskiej wydajności i dochodowości, żyjących na poziomie minimum egzystencji.

Znaczenie tego orzeczenia należy podkreślić w dwóch aspektach:

- po pierwsze, wyznacza ono pewne kierunki dla rozstrzygnięcia następnych, kluczowych dla funkcjonowania finansów publicznych kwestii konstytucyjności podstaw prawnych tzw. odrębnych systemów emerytalnych,
- po drugie, oznacza faktyczne przejęcie przez trybunał współodpowiedzialności za zarządzanie finansami publicznymi. Kwestie racjonalizacji wydatków publicznych, które powinny być rozstrzygnięte przez konstytucyjnie za to odpowiedzialne organy, zostały przez nie świadomie zaniechane i scedowane na Trybunał Konstytucyjny.

Charakter rozwiązań prawnych, które zaproponowano w dokumentach rządowych dotyczących reformy finansów publicznych, w tym w Planie rozwoju i konsolidacji finansów 2010–2011, skłania do podjęcia analizy konstytucyjnych ograniczeń, które towarzyszą redukcji tzw. wydatków sztywnych. Jak już wspomniano, w dokumencie tym praktycznie uchylono się od natychmiastowej reformy tzw. wydatków sztywnych, w szczególności w odniesieniu do tzw. odrębnych systemów emerytalnych. Należy zgodzić się z poglądem doktryny, że „o podstawowym kształcie i strukturze

wydatków publicznych przesądza ustrój polityczny i społeczno-gospodarczy państwa”¹⁵. Niewątpliwie Konstytucja zawiera szereg sformułowań, poczynając od prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1), poprzez prawo do nauki (art. 70 ust. 1), na pomocy w zabezpieczeniu egzystencji osób niepełnosprawnych kończąc (art. 69 ust. 1), w których kreuje określone uprawnienia dla obywateli, odsyłając we wszystkich tych przypadkach do ustaw szczegółowo określających te uprawnienia. Punktem wyjścia do podejmowania racjonalizacji wydatków publicznych, rozumianej jako zmniejszanie istniejącej liczby tytułów prawnych do ponoszenia wydatków budżetowych, jest więc analiza ich podstawy konstytucyjnej.

Główną kwestią wymagającą omówienia w tej materii jest to, na ile wspomniane wartości stanowią barierę dla dokonania ograniczeń tzw. wydatków sztywnych. Z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wynika, że zasada ochrony praw nabytych rozumiana jako zakaz pozbawiania obywateli praw podmiotowych i ekspektatyw, jak również zakaz ich ograniczania w stopniu naruszającym istotę danego prawa bez przyznania ekwiwalentu za utracone uprawnienia¹⁶, nie jest traktowana jako bezwzględny zakaz modyfikacji wszelkich uprawnień, niezależne od innych wartości wyrażanych w ustawie zasadniczej. W materii tej Trybunał zajął wyraźne stanowisko, zgodnie z którym:

- po pierwsze, zasada ochrony praw nabytych nie może być odnoszona do wszelkich nabytych przez obywateli uprawnień – „stworzyłoby to niebezpieczeństwo niemożliwości realizacji przez państwo swoich zadań, gdy realizacja ta spotkałaby mur w postaci «praw nabytych»”¹⁷,
- po drugie, przywileje grup społecznych niezwiązane z ich cechą relewantną mogą być cofnięte w sytuacji wystąpienia zagrożenia innej wartości konstytucyjnej, jaką jest zachowanie równowagi budżetowej¹⁸,
- po trzecie, zmiany w tej materii mogą być uzasadnione inną zasadą konstytucyjną.

W takiej sytuacji ustawodawca zobowiązany jest jednak wypełnić takie warunki, jak ograniczenie do niezbędnego minimum negatywnych skutków nowych rozwiązań oraz zapewnić podmiotom, których dotyczą zmiany, dostatecznie długi okres dostosowawczy¹⁹.

Niewątpliwie najistotniejsze znaczenie w trakcie racjonalizacji wydatków publicznych odgrywa pogodzenie wymogu zachowania równowagi finansów państwa z prawem do zabezpieczenia społecznego, wyrażonym

15 *Ibidem*, s. 262.

16 K. 3/88 z 4 października 1989 r.

17 SK 56/03 z 6 kwietnia 2004 r., OTK ZU 2004, seria A, nr 4, poz. 29, s. 386.

18 K. 12/02 z 9 marca 2004, OTK ZU 2004, seria A, nr 3, poz. 19, s. 279–280.

19 K. 45/01 z 25 czerwca 2002 r., OTK ZU 2002, seria A, nr 4, poz. 46.

w art. 67 Konstytucji, zgodnie z którym obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Jak słusznie wskazano, „stopień pokrycia potrzeb osób uprawnionych jest zależny od poziomu ogólnej zamożności społeczeństwa i od stanu finansów publicznych”²⁰. Również Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „państwo ma obowiązek podejmowania działań, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw socjalnych, ale musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego”²¹.

Ponadto z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących sfery zabezpieczeń społecznych wynikają istotne zasady:

- po pierwsze, analizując treść art. 67 ust. 1 Konstytucji, należy rozróżnić dwie sfery:
 - 1) minimalny zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadający konstytucyjnej istocie tego prawa, który to zakres ustawodawca ma obowiązek zagwarantować – w przypadku zabezpieczeń społecznych będzie to prawo do emerytury i renty, które wynika z wkładu pracy mierzonego wysokością wynagrodzenia i związanej z tą wysokością składki na ubezpieczenie społeczne oraz długości zatrudnienia;
 - 2) sferę uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa.

„W pierwszym przypadku ustawodawca ma znacznie mniejszy [jeśli nie żaden – W.G.] stopień swobody przy wprowadzaniu zmian do systemu prawnego. Nowe rozwiązania prawne nie mogą bowiem naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. W drugim przypadku ustawodawca może – co do zasady – znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W każdym przypadku zmiany te powinny być dokonywane przy poszanowaniu (...) zasady ochrony zaufania jednostki do państwa, zasady ochrony praw nabytych”²².

Do tego stanu faktycznego Trybunał Konstytucyjny odniósł się, oceniając postępowanie ustawodawcy przy dokonaniu zmniejszenia ryczału energetycznego i ulg komunikacyjnych dla kombatanów. Zdaniem Trybunału istniały podstawy prawne do ujednolicenia systemu tych ulg. Powołano się przy tym na szereg istotnych czynników, takich jak zapewnienie równowagi budżetowej oraz trudna sytuacja finansów publicznych. Podstawowym argumentem było jednak to, że „powyższe ulgi nie były

²⁰ P. Winczorek, *op. cit.*, s. 91.

²¹ Wyrok z 4 grudnia 2000 r., K. 9/00.

²² Wyrok z 11 grudnia 2006 r., SK 15/06.

związane z istotą kombatanctwa i nie były objęte zasadą ochrony praw nabytych wynikającą z art. 2 Konstytucji²³;

- po drugie, obecne regulacje ustawy zasadniczej można skonfrontować z innymi regulacjami konstytucyjnymi (np. z Konstytucją z 1952 r.), gdzie przewidziano „coraz pełniejsze” urzeczywistnianie prawa do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy.

Zdaniem trybunału wspomniana wartość mogła potencjalnie ograniczać możliwości ustawodawcy do korygowania wcześniej przyznanych uprawnień emerytalnych i rentowych. Z tego, że aktualne przepisy konstytucyjne nie zawierają nakazu „rozwoju ubezpieczenia społecznego”, wynika możliwość dokonywania zmian przez ustawodawcę. Wskazuje się, że modyfikację dotychczasowych uprawnień emerytalnych i rentowych może uzasadniać kompleksowa i gruntowna zmiana systemu, w którym uprawnienia te są realizowane²⁴, np. przebudowanie systemu zabezpieczenia społecznego w sytuacji kryzysu finansów publicznych. W obecnej Konstytucji zakres ochrony konstytucyjnej obejmuje „minimalny standard wymagań”, które ustawodawca musi uwzględnić, aby norma konstytucyjna wyrażona w art. 67 nie została pozbawiona materialnej treści²⁵.

Przechodząc do kwestii ograniczeń towarzyszących likwidacji tytułów prawnych do wydatków budżetowych na cele socjalne, które to ograniczenia mogą potencjalnie stanowić przeszkodę do przeprowadzenia kompleksowej racjonalizacji finansów publicznych, należy podkreślić, że na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jest możliwe określenie granic modyfikacji praw nabytych. Trybunał Konstytucyjny odniósł się do wszystkich kwestii, które stały się lub potencjalnie mogą stać się przedmiotem działań ustawodawczych, których uzasadnieniem jest zagrożenie równowagi finansów publicznych, a jego następstwem będzie likwidacja tytułów do ponoszenia wydatków. Dotyczy to zwłaszcza następujących kwestii:

- likwidacji praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie,
- funkcjonowania tzw. odrębnych systemów emerytalnych,
- instytucji waloryzacji emerytur i rent.

Jeśli chodzi o pierwszą z wymienionych kwestii, należy wskazać, że trybunał sformułował w tej materii następujące zasady:

- po pierwsze, poważnym argumentem dla modyfikacji praw do szeroko rozumianych świadczeń emerytalnych może być usuwanie relikwów przeszłości,
- po drugie, możliwa jest weryfikacja praw uzyskanych niesłusznie lub niegodziwie bądź niemających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego,

23 Wyrok z 9 marca 2004 r., K. 12/04.

24 Wyrok z 14 listopada 2000 r., K. 7/00.

25 Wyrok z 24 października 2005 r., P. 13/04.

- po trzecie, modyfikacja praw jest dopuszczalna w sytuacji przeprowadzania reform o charakterze całościowym.

Są to te sytuacje w których w możliwie najbardziej przejrzysty sposób dopuszcza się modyfikacje służące ograniczaniu tytułów do ponoszenia wydatków budżetowych.

Kwestią kluczową dla funkcjonowania finansów publicznych są także zasady funkcjonowania tzw. odrębnych systemów emerytalnych. W odniesieniu do tej materii można, w świetle orzecznictwa TK, stwierdzić, że:

- nie kwestionuje się dopuszczalności odrębnych systemów emerytalnych dla poszczególnych grup zawodowych,
- wskazuje się jednak na konieczność ograniczonego zakresu takich systemów, oraz, co najistotniejsze, na obowiązek racjonalnego uzasadniania wprowadzania takich odrębności.

Kolejną doniosłą kwestią, szczególnie w sytuacji nagłego spadku wpływów budżetowych, jest skala i sposób waloryzacji rent i emerytur. Stanowisko trybunału w tej materii w o wiele mniejszym stopniu sprzyja ograniczeniom w dokonywaniu takich waloryzacji. Wynika to z tego, że Trybunał Konstytucyjny uznaje instytucję waloryzacji rent i emerytur za istotny element prawa do zabezpieczenia społecznego. Oznacza to, że waloryzacja nie może przybrać charakteru instytucji pozornej, w swej istocie prowadzącej do wypłacania świadczeniobiorcom emerytur poniżej minimum życiowego. W świetle orzecznictwa trybunału nie jest możliwe także całkowite zawieszenie waloryzacji. Dopuszczalne jest natomiast – w przypadku wystąpienia szczególnych okoliczności, np. zagrożenia równowagi finansów państwa – przyjęcie mniej korzystnych zasad waloryzacji wypłacanych świadczeń.

Wnioski

W obecnym porządku prawnym nie istnieją przesłanki, które uniemożliwiają uchylanie tytułów prawnych do poszczególnych wydatków tylko z tego powodu, że tytuły te wynikają z tzw. praw nabytych. Pogląd ten znajduje poparcie w doktrynie prawa finansowego²⁶.

Istotnym problemem jest brak determinacji władzy politycznie odpowiedzialnej za stan finansów państwa w przedstawianiu propozycji legislacyjnych zmierzających do uchylania tych tytułów prawnych. Najbardziej

26 C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP*, s. 263; szerzej na ten temat w książce tego autora pt. *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, s. 137–141.

zauważalny jest tu problem emerytur służb mundurowych, gdzie póki co podjęto mało skuteczne próby zmiany przepisów, których skutki dla budżetu państwa będą odczuwalne dopiero w perspektywie wieloletniej. Nie uwzględniono jednocześnie tego, jak duże obciążenie stanowią te świadczenia dla budżetu państwa w chwili obecnej i nie przedstawiono propozycji weryfikacji świadczeń wypłacanych dzisiaj.

Bieżąca sytuacja finansów publicznych, a więc realne zagrożenie przekroczenia kolejnych progów ostrożnościowych zapewniających przestrzeganie zakazu wyrażonego w art. 216 ust. 1 Konstytucji, może doprowadzić do tego, że Rada Ministrów będzie zmuszona do szukania oszczędności kosztem odbierania praw nabytych obywateli. Należy jednoznacznie podkreślić, że konieczność tych działań będzie wynikała wyłącznie z wcześniejszych zaniechań władzy politycznej uchylającej się od realnej reformy finansów publicznych. Założenia reformy finansów publicznych przedstawione w Planie rozwoju i konsolidacji finansów publicznych wskazują na to, że Rada Ministrów nie zamierza przeprowadzić ograniczeń wydatków sztywnych, których następstwem byłoby ograniczanie praw nabytych. Dzieje się to w sytuacji, w której istnieje bezpośrednie zagrożenie naruszenia kolejnych progów ostrożnościowych określonych w ustawie o finansach publicznych.

Jednocześnie, jak wykazano wcześniej, nie występują konstytucyjne ograniczenia, które uniemożliwiłyby przeprowadzenie reform przede wszystkim w takich sprawach, jak funkcjonowanie odrębnych systemów emerytalnych w chwili obecnej. W efekcie Trybunał Konstytucyjny może stanąć przed dylematem, jak postąpić w sytuacji, w której oprócz tradycyjnie występującego konfliktu wartości konstytucyjnych, z jednej strony stwarzających gwarancje ochrony praw nabytych, z drugiej strony zapewniających równowagę finansów państwa, będzie istniała realna groźba naruszenia zakazu określonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji.

W tych okolicznościach nie można już mówić o różnorodnej linii orzecznictwa trybunału w zależności od tego, do jakiej wartości odnosi się ochrona praw nabytych. Bezwarunkowy charakter restrykcji zawartej w art. 216 ust. 5 przesądza bowiem o prymacie wartości chroniących równowagę finansów publicznych. Prymat ten nie może być jednak utożsamiany z bezwolnym akceptowaniem przez Trybunał Konstytucyjny wszelkich propozycji zmian odbierających prawa nabyte, wprowadzanych w związku z zagrożeniem równowagi finansów państwa. Trybunał jest uprawniony do całościowej oceny nie tylko działań władzy politycznej, ale również jej zaniechań.

Chodzi tu o ocenę sytuacji, w której odebranie praw nabytych następuje w warunkach przekraczania kolejnych progów ostrożnościowych, a więc niejako *post factum*, kiedy już istnieje nie prawdopodobieństwo, ale

bezpośrednie zagrożenie naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 216 ust. 5 Konstytucji. Dodatkowo należy w tym miejscu przytoczyć pogląd T. Dębowskiej-Romanowskiej dotyczący charakteru zobowiązań państwa w stosunku do osób trzecich wynikających z ustaw ustanawiających tzw. prawa nabyte. Autorka ta wskazuje, że „wiele z tych zobowiązań nie wynika wprost z konstytucyjnych zadań państwa, lecz jest wynikiem populistycznych wyborów politycznych danej chwili, skutkujących powinnościami na wiele lat, z których trudno się potem wycofać”²⁷.

Dodajmy, że w takiej sytuacji trybunał przejmując w istocie część władzy w zakresie zarządzania finansami państwa. Owo „przejęcie” następuje, jak już wskazano, wskutek oczywistych zaniechań Rady Ministrów w sferze racjonalizacji wydatków publicznych. Ten stan rzeczy krytykowany jest w poglądach doktryny, ponieważ „o kierunkach wydatkowania decydują władze działające politycznie, a Trybunał Konstytucyjny nie może oceniać celowości tych wydatków”²⁸. Wskazuje się na tradycyjne funkcje Trybunału Konstytucyjnego dotyczące kognicji w sprawach budżetowych, takie jak badanie pominięcia lub zminimalizowania wydatków związanych z konstytucyjnymi powinnościami utrzymania władz i organów, czy szerzej – tego, czy ustawa budżetowa zapewnia środki finansowe niezbędne do funkcjonowania państwa²⁹.

Wydaje się, że w obecnym modelu ustrojowym, w którym brak jest w rzeczywistości instytucji państwowych zdolnych ograniczyć swobodę Rady Ministrów w sferze zarządzania finansami publicznymi, rola trybunału jako jedynego organu, który może obiektywnie zweryfikować działania władzy wykonawczej, staje się nieodzowna. Tyle że odbywa się to w warunkach, w których organy odpowiedzialne za takie czynności nie wywiązują się ze swych funkcji. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny powinien być nad wyraz powściągliwy w przejmowaniu owej odpowiedzialności za zarządzanie finansami publicznymi. Dotyczy to zwłaszcza wniosków co do konstytucyjności podstaw prawnych istnienia tzw. odrębnych systemów emerytalnych.

27 T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna...*, s. 221.

28 *Ibidem*, s. 222.

29 *Ibidem*.

Rozdział VI

Charakter prawny kontroli wykonania budżetu państwa dokonywanej przez Najwyższą Izbę Kontroli

Omawiając zagadnienie warunków przestrzegania reguł fiskalnych określonych w Konstytucji RP, nie można pominąć kwestii ukształtowania stosunków między władzą ustawodawczą, NIK a Radą Ministrów w zakresie kontroli wykonania budżetu państwa¹. Niewątpliwie Konstytucja RP ceduje na Radę Ministrów pełną odpowiedzialność za określenie górnego pułapu deficytu budżetowego i kwotę długu publicznego. Odpowiedzialności tej towarzyszy jednocześnie konieczność poddania się kontroli parlamentarnej po zakończeniu roku budżetowego.

Zgodnie z art. 226 ustawy zasadniczej Rada Ministrów w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa. Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią NIK podejmuje, w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia Sejmowi sprawozdania, uchwałę o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium. Organem odpowiedzialnym za prowadzenie kontroli finansów państwa jest Najwyższa Izba Kontroli. Artykuł 204 ust. 1 pkt 4 Konstytucji wymaga od NIK przedłożenia Sejmowi opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów.

Jednak NIK zobowiązany jest do przedłożenia dwóch dokumentów o różnej randze i charakterze prawnym – wspomnianej opinii oraz

1 Szerzej na temat funkcji ustrojowych NIK: A. Sylwestrzak, *Najwyższa Izba Kontroli – studium prawnoustrojowe*, Warszawa 2006 oraz *idem*, *Najwyższa Izba Kontroli*, Warszawa 1997; *idem*, *NIK w projektach Konstytucji RP*, „Kontrola Państwowa” 1995, nr 1; *idem*, *Nowa interpretacja podziału władz w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Sześć lat Konstytucji RP. Doświadczenia i inspiracje 1997–2003*, red. A. Szmyt, L. Garlicki, Warszawa 2003.

analizy wykonania budżetu państwa. Oceniając kwestie dotyczące hierarchii występującej między tymi dwoma dokumentami, należy zgodzić się z poglądami doktryny, że „analiza jawi się raczej jako dokument pomocniczy służący Sejmowi [do tego, by mógł] lepiej ocenić sprawozdanie rządowe i sprawozdanie Rady Polityki Pieniężnej. Sejm może, lecz nie musi skorzystać z analizy. Natomiast opinia NIK w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów jest dokumentem, bez poznania którego Sejm nie może podjąć uchwały o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium, chociaż przy podejmowaniu uchwały Sejm nie jest związany merytorycznie opinią NIK”².

Nie kwestionując oceny, że analiza wykonania budżetu państwa sporządzana przez NIK jest „dokumentem pomocniczym”, należy podkreślić, że wspomniana pomocniczość takiego dokumentu nie może wpłynąć na pomniejszanie jego znaczenia. Po pierwsze, sformułowania dotyczące ocen zawarte w analizie są podstawą do wydania opinii NIK w przedmiocie udzielenia absolutorium. Po drugie, jest ona *de facto* jedynym dokumentem państwowym, który, przynajmniej w ustrojowych założeniach, zawierać ma niezależną ocenę funkcjonowania finansów państwa. Stąd postulować należy, by Najwyższa Izba Kontroli jako organ konstytucyjnie odpowiedzialny za coroczne przedkładanie Sejmowi dwóch dokumentów oceniających i analizujących stan finansów państwa miała adekwatne instrumentarium prawne. Powinno nadać się tym dokumentom nowy charakter prawny. Obecnie mają one charakter poświadczający stwierdzony w trakcie kontroli budżetowej stan faktyczny (poświadczenie rachunkowe). Wymagania konstytucyjne stwarzają jednak dla NIK obowiązek przyjęcia organu egzekwującego od Rady Ministrów przestrzeganie jej konstytucyjnych obowiązków w zakresie dbania o zachowanie równowagi finansów publicznych.

Jeśli chodzi o instytucjonalną kontrolę finansów publicznych, za największy mankament istniejących rozwiązań ustrojowych uznawano brak przepisu zobowiązującego Radę Ministrów do podania się do dymisji w przypadku nieudzielenia absolutorium. W świetle uregulowań konstytucyjnych, nawet pomimo negatywnej oceny zawartej w dokumentach NIK co do rządowych sprawozdań budżetowych i ogólnego wykonania budżetu państwa, obligatoryjnie przedstawianej w analizie wykonania budżetu państwa i opinii w przedmiocie udzielenia absolutorium, nie istnieje obowiązek ustąpienia rządu. Opinia NIK nie ma bowiem charakteru wiążącego³. „Pominięcie przez Konstytucję jednoznacznego przepisu, naka-

2 C. Kosikowski, *Finanse publiczne...*, s. 152.

3 P. Sarnecki, *Opinia w sprawie postępowania Sejmu wobec sprawozdania z wykonania budżetu państwa oraz w kwestii udzielenia albo odmowy udzielenia absolutorium w sytuacji wydania przez NIK negatywnej oceny dotyczącej wykonania budżetu*, „PS” 1998, nr 6, s. 73.

zującego rządowi podanie się do dymisji w wypadku nieuzyskania abso-lutorium, stwarza konieczność stwarzania teorii pośrednio i bezpośrednio dowodzących konieczności podania się rządu do dymisji”⁴.

Na problem ten wskazuje także C. Kosikowski: „Odrębnie trzeba natomiast wskazać na odpowiedzialność ustrojową Rady Ministrów i jej członków za wykonanie budżetu państwa (...). O tym, jak dalece jest ona ograniczona, może świadczyć fakt, że nawet odmowa udzielenia absolu-torium dla Rady Ministrów nie powoduje automatycznie jej odwołania”⁵. Nie umniejszając znaczenia tych postulatów, uważam jednak, że o wiele istotniejszą kwestią dla istnienia realnej rzetelnej kontroli finansów pu-blicznych jest charakter kontroli prowadzonej przez NIK.

Analiza dokumentów sporządzanych każdego roku przez NIK po kon-troli wykonania budżetu państwa upoważnia do oceny, że NIK wywiązu-je się w pełni ze swoich obowiązków w zakresie kontroli wykonania bu-dżetu państwa jedynie w aspekcie formalnej kontroli wykonania budżetu państwa, czyli:

- a) weryfikacji danych przedstawianych w sprawozdaniach budże-towych i poprawności przeniesienia na te sprawozdania danych z ewidencji księgowej;
- b) weryfikacji prawidłowości wydatków pod kątem ich ujęcia w klasy-fikacji budżetowej oraz rozliczenia tych wydatków.

Jest to więc kontrola o charakterze czysto formalnym, która nie pro-wadzi do oceny istoty zjawisk dotyczących funkcjonowania sektora fi-nansów publicznych, a dokumenty przedstawiane przez NIK corocznie, obligatoryjnie na podstawie przepisów Konstytucji RP, są w istocie je-dynie poświadczeniem, że wszelkie czynności proceduralne związane z wykonywaniem ustawy budżetowej zostały przeprowadzone legalnie i rzetelnie.

Główny nacisk kładzie się na poświadczenie rzetelności sprawozdań. We wszystkich kontrolowanych jednostkach NIK bada rzetelność spra-wozdań budżetowych pod kątem skuteczności funkcjonowania systemu rachunkowości i kontroli finansowej, poprawności ujęcia w ewidencji finansowo-księgowej zdarzeń mających wpływ na wykonanie budżetu, prawidłowości przenoszenia danych z ksiąg rachunkowych do rocz-nych sprawozdań jednostkowych oraz terminowości sporządzenia tych sprawozdań, poprawności i terminowości sporządzania łącznych spra-wozdań budżetowych. Podstawą do wydania opinii o corocznych spra-wozdaniach budżetowych jest badanie zgodności i wiarygodności ksiąg rachunkowych, prawidłowości przeprowadzenia inwentaryzacji aktywów

4 A. Sylwestrzak, *op. cit.*, s. 175.

5 C. Kosikowski, *Prawo finansowe...*, s. 265.

i pasywów oraz prawidłowości przeniesienia danych z ksiąg do sprawozdań budżetowych⁶.

Ogólne wnioski formułowane przez NIK, takie jak „zapewnienie środków finansowych w budżecie państwa niezbędnych dla pełnej i prawidłowej realizacji zadań państwowych funduszy celowych w zakresie świadczeń emerytalno-rentowych” czy „przeprowadzenie działań naprawczych, zmierzających do naprawy finansów publicznych”⁷ lub „podjęcie radykalnych działań w celu zapewnienia realnych źródeł finansowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Pracy w celu spłaty ciężących na tych funduszach zobowiązań”⁸ są jedynie czytelnymi hasłami, odpowiadającymi realnym zagrożeniom. Z drugiej jednak strony charakter niektórych wniosków NIK przemawia za koniecznością gruntownej zmiany przyjętego modelu oceny działań władzy wykonawczej w zakresie wykonania budżetu państwa.

W kolejnych analizach wykonania budżetu państwa akcentowany jest problem zniekształcania rzeczywistej wysokości deficytu budżetowego przez nieujęcie w rachunku deficytu środków przekazanych z budżetu państwa do ZUS na refundację składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych⁹. Wskazywano również, że brak rozwiązań prawnych określających terminy i tryb przekazywania środków z UE i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej na dochody budżetu państwa daje Ministrowi Finansów dużą swobodę kształtowania wielkości dochodów budżetowych, a tym samym wyniku budżetu państwa¹⁰.

W ramach przykładu zaprezentowano skutki finansowe różnic, które występują między wartością długu publicznego wyliczonego według metodologii krajowej i unijnej. Różnice te występują w następstwie konsekwentnego nieuwzględniania w statystykach krajowych zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego, pomimo że fundusz ten wykonuje zadania publiczne. Różnice te obrazuje poniższe zestawienie:

Państwowy dług publiczny – 840 490,5 mln zł

Zwiększenia – razem 52 954,7 mln zł, z tego:

- 1) zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego – 41 197,4 mln zł, zobowiązania strony rządowej z tytułu budowy niektórych odcinków autostrad – 11 571,9 mln zł;

⁶ Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 r.

⁷ Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2003 r.

⁸ Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2004 r.

⁹ Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2007 r.

¹⁰ Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 r.

- 2) zadłużenie przedsiębiorstw publicznych zaliczonych do długu sektora instytucji rządowych i samorządowych – 182,4 mln zł;
- 3) przejęcie przez Skarb Państwa długu w wyniku uruchomienia gwarancji – 2,9 mln zł.

Zmniejszenia – razem 6659,5 mln zł, z tego:

- 1) zobowiązania wymagalne jednostek sektora finansów publicznych – 3620,6 mln zł,
- 2) skarbowe papiery wartościowe w posiadaniu funduszy zarządzanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego – 3038,9 mln zł.

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych – 886 785,8 mln zł¹¹

Jest to zaledwie część problemu związanego ze zniekształceniem wielkości deficytu budżetowego. Taki sposób prezentowania zadłużenia publicznego jest możliwy w wyniku tego, że polskie regulacje prawne nie przewidują zaliczania do sektora finansów publicznych funduszy utworzonych w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego, takich jak Krajowy Fundusz Drogowy. W świetle regulacji unijnych fundusze takie są zaliczane do sektora *general government*.

Na pełny obraz sytuacji, w której dane podawane przez Ministra Finansów poddawane są retuszowi za pomocą operacji rachunkowych, stanowiących działanie na granicy prawa, wpływ miało także korzystanie z unijnych zaliczek jako sposobu pokrywania bieżących wydatków budżetowych. Taki sposób finansowania wydatków, i co za tym idzie – prezentowania nieprawdziwego w części stanu finansów publicznych, spotyka się z krytyką środowisk opiniotwórczych¹². Z drugiej strony zdumienie wzbudza brak oceny prawnej takich operacji rachunkowych przez Najwyższą Izbę Kontroli, której następstwem byłoby wydanie negatywnej opinii o wykonaniu budżetu państwa.

W 2012 roku NIK jedynie zwrócił uwagę, „że podobnie jak w latach poprzednich, zrealizowana wielkość deficytu budżetu państwa była możliwa do osiągnięcia tylko dlatego, że zgodnie z obowiązującymi regulacjami znaczna część operacji była ujmowana poza rachunkiem wydatków. Poza rachunkiem deficytu zostały przekazane dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych środki w kwocie 9163,1 mln zł na refundację ubytku składek, wynikającego z odprowadzenia tej kwoty do otwartych funduszy emerytalnych”¹³. Nie spotkały się także z negatywną oceną prawną działania władzy wykonawczej podjęte w trakcie nowelizacji budżetu w 2009 r.,

11 Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2012 r.

12 M. Gronicki, J. Hauser, *Budżet 2010 – gospodarcze placebo*, „Gazeta Wyborcza”, 11 września 2009 r.

13 Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2011 r.

w wyniku których wprowadzono nowy mechanizm finansowania inwestycji związanych z infrastrukturą drogową, którego istotą jest przesunięcie ciężaru finansowania inwestycji z budżetu państwa na Krajowy Fundusz Drogowy i zniekształcenie danych obrazujących wysokość deficytu budżetowego. Sprowadzenie kryteriów oceny do legalności formalnej prowadzą właśnie do takich skutków.

Jak wskazano w poprzednich rozdziałach, nie istnieją normatywne przesłanki zmuszające Radę Ministrów do podejmowania działań sanacyjnych w sferze finansów publicznych. Przesłanki takie istnieją dopiero na etapie wdrażania procedur ostrożnościowych. Kwestia podjęcia działań sanacyjnych i charakteru tych działań pozostaje w obecnym ustroju zagadnieniem politycznym, nie zaś prawnym. Nie oznacza to jednak, że nie jest konieczne dokonanie przez NIK oceny działalności Rady Ministrów w tej materii.

Najwyższa Izba Kontroli powinna w swych dokumentach zawierających ocenę wykonania budżetu państwa przedstawiać ocenę Rady Ministrów w dwóch aspektach:

- 1) poprawności wykonania budżetu w sensie rachunkowym – z tego obowiązku NIK obecnie się wywiązuje;
- 2) oceny wykonania budżetu pod kątem przestrzegania reguł fiskalnych zawartych w Konstytucji RP – z tego obowiązku organ ten się nie wywiązuje.

W związku z tym drugim koniecznym aspektem oceny wykonania budżetu państwa należy wskazać następujące problemy: kwestia sposobu prezentacji wysokości deficytu budżetowego i deficytu sektora finansów publicznych oraz świadomego przenoszenia pewnych wydatków (np. na drogi czy emerytury) z budżetu państwa do innych jednostek sektora finansów publicznych w celu zmniejszenia prezentowanego deficytu nie może być już przedmiotem władztwa Rady Ministrów, lecz musi podlegać obiektywnej, realnej ocenie niezależnego organu kontroli. Niezbędne jest formułowanie ocen prowadzących do zakwestionowania prawidłowości wykonania budżetu państwa w sytuacji, w której organy władzy wykonawczej w sposób świadomy zniekształcają podstawowe wskaźniki determinujące kształt dochodów i wydatków budżetu państwa i całego sektora finansów publicznych.

O wiele większe znaczenie ustrojowe ma ocena NIK odnosząca się do dopuszczalnej wysokości deficytu budżetowego i zadłużenia publicznego. W tej materii NIK powinna przyjąć rolę organu oceniającego i rozliczającego działania Rady Ministrów, która w świetle przepisów ustawy zasadniczej odgrywa rolę strażnika zapewniającego przestrzeganie zakazu określonego w art. 216 ust. 5 ustawy zasadniczej. Ocena ta powinna odnosić się do odpowiedzi na dwa zasadnicze pytania:

- 1) czy zaplanowana wysokość deficytu budżetowego nie stanowi potencjalnego zagrożenia dla naruszenia konstytucyjnych reguł fiskalnych;

- 2) czy w przypadku naruszenia lub zagrożenia naruszenia procedur ostrożnościowych Rada Ministrów podjęła skuteczne działania racjonalizujące wydatki publiczne.

Należy podkreślić, że obecna formuła sprawowania kontroli przez NIK nie pozwala na realizację tych zadań. Ich wykonanie będzie możliwe tylko pod warunkiem rozdzielenia dotychczasowych funkcji pełnionych przez ten organ w zakresie szeroko rozumianej kontroli państwowej od funkcji związanych ściśle z kontrolą wykonania budżetu państwa. Kwestia aspektów prawnych owego rozdzielenia wymaga odrębnych analiz.

Warto w tym miejscu wspomnieć o nieudanej próbie stworzenia organu odpowiedzialnego za przestrzeganie reguły zawartej w art. 216 ust. 5 Konstytucji¹⁴, jakim miała być Rada Fiskalna. Do podstawowych zadań Rady Fiskalnej miało należeć przeprowadzanie bieżącej analizy działań i zjawisk, które mogłyby spowodować zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów. Nadto działania Rady Fiskalnej miały być skierowane na dostarczanie prognoz gospodarczych w obszarze gospodarki oraz sytuacji finansów publicznych, opiniowanie długookresowych skutków gospodarczych rządowej polityki fiskalnej oraz informowanie opinii publicznej, Sejmu, Senatu i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej m.in. w przedmiocie wiarygodności i jakości systemu finansów publicznych w Polsce. Szczegółowe zadania Rady Fiskalnej określone zostały w art. 7 wspomnianego projektu. Były nimi w szczególności:

- 1) analizowanie zaciąganych pożyczek oraz udzielanych gwarancji i poręczeń finansowych przez jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), w następstwie których może dojść do przekroczenia przez państwowy dług publiczny 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto;
- 2) informowanie Rady Ministrów, Sejmu i Senatu o możliwości przekroczenia wartości, o których mowa w pkt 1;
- 3) zatwierdzanie, na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych, metodologii obliczania państwowego długu publicznego;
- 4) informowanie Sejmu o konieczności postawienia Prezesa Rady Ministrów lub członka Rady Ministrów w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu za naruszenie art. 216 ust. 5 Konstytucji;
- 5) informowanie Sejmu, Senatu oraz Rady Ministrów o konieczności podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu przeciwdziałania przekroczeniu przez państwowy dług publiczny 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto;

14 Poselski projekt ustawy o Radzie Fiskalnej, druk nr 611.

- 6) analizowanie projektu budżetu państwa w zakresie jego spójności z przedstawionymi założeniami oraz prognozami makroekonomicznymi;
- 7) analizowanie zgodności polityki finansowej państwa z cyklem koniunkturalnym, przy uwzględnieniu długoterminowej wypłacalności systemu finansów publicznych;
- 8) analizowanie skutków ekonomicznych i budżetowych projektów aktów normatywnych, w szczególności tych, których skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów;
- 9) informowanie Sejmu, Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w przedmiocie wiarygodności i jakości systemu finansów publicznych w Polsce;
- 10) informowanie opinii publicznej o podejmowanych przez Radę działaniach.

Wspomniany projekt ustawy (w przypadku rezygnacji z pewnych rozwiązań lub ich zmiany) powinien być poddany dalszemu procesowi legislacyjnemu, ponieważ istnienie niezależnego i obiektywnego organu monitorującego działania władzy wykonawczej, które mają służyć przestrzeganiu restrykcji zawartej w art. 216 ust. 5 Konstytucji, jest niezbędne. Model kontroli finansów publicznych zostałby wtedy oparty na dwóch założeniach:

- 1) Najwyższa Izba Kontroli oceniałaby poprawność rozliczeń budżetu państwa pod względem rachunkowym;
- 2) projektowany organ (Rada Fiskalna) dokonywałby ocen pod kątem zagrożeń dla przestrzegania zasady wyrażonej w art. 216 ust. 5 Konstytucji oraz monitorowania istniejących lub projektowanych ustaw, których skutki finansowe miałyby wpływ na przestrzeganie tej zasady.

Jest kwestią dyskusyjną, czy organ ten powinien mieć charakter organu opiniodawczego, czy też organu kontrolnego, wobec zapisanych w Konstytucji zadań NIK.

Wnioski

Konstytucja RP, określając funkcje poszczególnych rodzajów władz, w materii dotyczącej finansów publicznych przyznała Radzie Ministrów wyjątkowe uprawnienia, pozostawiając temu organowi znaczną swobodę w sferach newralgicznych dla funkcjonowania każdego państwa. Istotą

funkcjonowania systemu demokratycznego jest wzajemne ograniczanie się każdej z władz, w taki jednak sposób, aby nie naruszyć tego, co składa się na wykonywanie elementarnych funkcji każdej z nich (atrybutów niezbywalnych). W Polsce, podobnie jak w każdym z ustrojów demokratycznych, zachowanie owej równowagi władz następuje wyłącznie na płaszczyźnie stosunków między władzą wykonawczą a ustawodawczą. O zagrożeniach wynikających z włączenia do faktycznego współdecydowania o ustroju finansów publicznych także władzy sądowniczej wspomniano w rozdziale poprzednim.

Analizując kwestie związane z zachowaniem owej równowagi, zgadzam się z poglądem, że „Podział kompetencji budżetowych przyjęty w Konstytucji RP opiera się na podziale i równowadze władzy publicznej (art. 10 ust. 1). Nie jest więc wadą ustawy zasadniczej, że podział ten jest zafałszowany, ponieważ w warunkach sprawowania władzy przez zwycięską w wyborach parlamentarnych partię polityczną lub koalicję tych partii nie ma możliwości realizowania klasycznej teorii podziału władz. Władza ustawodawcza nie kontroluje w sposób obiektywny władzy wykonawczej, ponieważ przewagę parlamentarną mają ugrupowania polityczne, które utworzyły rząd i nie mogą zrobić mu krzywdy (...), krytycznie oceniając wykonanie ustawy budżetowej”¹⁵.

W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera kwestia kontroli działania władzy wykonawczej, jednak nie w znaczeniu parlamentarnej kontroli uprzedniej, tj. na etapie przygotowania budżetu, ani też kontroli bieżącej, w tym akceptacji zmiany ustawy budżetowej, lecz w znaczeniu kontroli następczej, która jest sprawowana za pomocą Najwyższej Izby Kontroli. W zakresie oceny obecnego stanu prawnego w kwestii kontroli działań władzy wykonawczej dotyczących finansów państwa należy wymienić te poglądy doktryny, które wskazują na możliwość udzielania rządowi absolutorium nawet w sytuacji krytycznych uwag i ocen zgłoszonych przez NIK jako jedno z podstawowych zagrożeń dla zachowania równowagi władzy publicznej. W ocenie C. Kosikowskiego „Wystarczy zadać (może tylko konstytucjonalistom) pytanie: co musiałby zrobić rząd, aby Sejm odmówił mu udzielenia absolutorium?”

Podzielając te poglądy doktryny, nie należy jednak w mojej ocenie ograniczać tych zagrożeń dla zachowania równowagi władz jedynie do negatywnych skutków prawnych niewielkiego wpływu ujemnej opinii NIK dotyczącej wykonania budżetu państwa, udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium. Jak już wskazano w tym rozdziale, problem ten wymaga o wiele szerszych zmian w obecnym porządku prawnym. Nie ulega wątpliwości, że w sferze gospodarki finansowej państwa nastąpiło

15 C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP*, s. 161.

niebezpieczne zachwianie proporcji wynikających z naturalnego, ustrojowego podziału władz. Kontrola parlamentarna w tej materii stała się kontrolą iluzoryczną. Zasadą sprawowania władzy stała się bierna aprobata poczynañ władzy wykonawczej, która została wyłonią przez większość parlamentarną. W tej sytuacji trudno o krytykę poczynañ władzy wykonawczej w materii dotyczącej stałego wzrostu długu publicznego czy braku lub pozorowania działań służących naprawie finansów publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli, jako organ podległy Sejmowi, w sposób jedynie fragmentaryczny odnosi się do oceny działań władzy wykonawczej w sferze finansów publicznych. Z jednej strony konsekwentnie kwestionowano legalność sposobu prezentacji deficytu budżetowego, polegającego na nieuwzględnianiu środków przekazanych do OFE oraz kwestionowano sposób wykorzystywania środków z funduszy strukturalnych do okresowego finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Z drugiej jednak strony w okresach, w których następował gwałtowny wzrost kwoty zadłużenia publicznego, nie podejmowano nawet prób przedstawienia przyczyn tego zjawiska, nie wspominając już o rozliczeniu władzy wykonawczej z braku niezbędnych działań. Niebezpieczeństwo wynikające z fasadowości instytucji prawnych służących realizacji zasady podziału władz w kwestiach dotyczących finansów publicznych przejawia się w tym, że ocena decyzji władzy wykonawczej praktycznie nie odbywa się w sposób, którego wymaga Konstytucja.

Nie są zauważalne spory między władzą wykonawczą a Sejmem czy NIK co do takich kwestii, jak zasadność przeznaczania środków z Funduszu Rezerwy Demograficznej, który ma zapewniać bezpieczeństwo emerytur przyszłych pokoleń, na bieżące potrzeby FUS. Dyskusje i wątpliwości w tej materii są widoczne poza zasięgiem działania tych władz, tzn. tylko na tzw. forum publicznym.

Za szczególnie niebezpieczny należy uznać fakt, że praktycznie poza dyskusją polityczną pozostają działania władzy wykonawczej, których następstwem jest gwałtowny wzrost potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. W 2010 roku potrzeby pożyczkowe państwa wzrosły do 82,5 mld zł wobec 57 mld zł w roku 2009. Jednocześnie w dokumentach rządowych podawane są jako podstawowe przyczyny wzrostu długu publicznego w latach 2008 i 2009 osłabienie złotówki oraz wzrost potrzeb pożyczkowych sektora finansów publicznych z uwzględnieniem jedynie lakonicznych danych. Istnieje więc potrzeba określenia, które czynności władzy wykonawczej, w szczególności z zakresu wykonania budżetu, muszą zostać poddane ściślejszej niż dotychczas kontroli.

Analiza postępowania Rady Ministrów w tej materii wskazuje na konieczność ograniczenia swobody władzy wykonawczej w sferze czynności związanych z bieżącym zarządzaniem budżetem. Działania władzy wykonawczej, które jednoznacznie zmierzają do zniekształcenia przejrzystości

finansów publicznych, wyraźnie wskazują na konieczność wprowadzenia w tej materii ściślejszej niż obecnie kontroli. Za taką koniecznością przemawiają okoliczności, w jakich dokonano zmiany ustawy budżetowej w 2009 r., gdzie zastosowano nadzwyczaj kontrowersyjne środki służące ograniczeniu wydatków budżetu państwa. Zlikwidowano m.in. rezerwę solidarności społecznej (drastycznie ograniczając jej wydatki). Obniżono także dotację do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, co spowodowało konieczność skorzystania przez ZUS z pożyczek komercyjnych pod koniec 2009 r.

Likwidowanie instytucji służących finansowaniu określonych celów w perspektywie wieloletniej (rezerwy solidarności społecznej czy funduszu rezerwy demograficznej), umotywowane potrzebami zrównoważenia budżetu w danym roku budżetowym, nie może pozostawać w gestii Rady Ministrów i akceptującej jej decyzje większości parlamentarnej. Od organu kontroli należy oczekiwać w związku z tym jednoznacznych ocen prawnych odnoszących się do operacji rachunkowych zniekształcających przejrzystość finansów publicznych i doprowadzenia do wyegzekwowania zaprzestania działania władzy wykonawczej na granicy prawa.

Odrębną, bardziej skomplikowaną kwestią jest sprawa oceny działań legislacyjnych, których inicjatorem jest Rada Ministrów, a które następnie uzyskują akceptację władzy ustawodawczej. Następstwem tych działań, jak to miało miejsce w przypadku ustawowego przeniesienia środków na finansowanie inwestycji drogowych do Krajowego Funduszu Drogowego, jest zniekształcenie wielkości kształtujących deficyt budżetowy. Kwestia legalności takich rozstrzygnięć, w materii dotyczącej finansów publicznych, powinna zostać poddana ocenie NIK i stać się jednym z podstawowych kryteriów oceny wykonania budżetu państwa. NIK powinien przyjmując funkcję organu egzekwującego od Rady Ministrów przestrzeganie jej konstytucyjnych obowiązków w zakresie zachowania równowagi finansów publicznych. Egzekwowanie tych obowiązków powinno przejawiać się tym, że ocena działań Rady Ministrów w kwestii zapewnienia przestrzegania progów ostrożnościowych określonych w ustawie o finansach publicznych będzie jednym z podstawowych kryteriów przesądzających o wydaniu opinii NIK w przedmiocie udzielenia absolutorium. Jest to zarazem kolejny warunek, od którego spełnienia zależy przestrzeganie reguł fiskalnych określonych w Konstytucji RP.

Rozdział VII

Charakterystyka nowych instrumentów prawnych mających wzmocnić dyscyplinę budżetową w krajach Unii Europejskiej

Podstawowymi regulacjami prawnymi dotyczącymi długu publicznego w Unii Europejskiej są:

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, określający poziom długu publicznego, który obok ograniczeń dotyczących deficytu stanowi kryterium, na podstawie którego Komisja Europejska bada przestrzeganie dyscypliny budżetowej w państwach członkowskich (art. 126) i określa tzw. procedurę nadmiernego deficytu (*Excessive Deficit Procedure* – EDP),
- protokół w sprawie procedury stosowanej w przypadku nadmiernego deficytu, stanowiący załącznik do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w którym zawarto definicję długu oraz dopuszczalną wartość relacji długu publicznego do PKB, określając ją na poziomie 60%.

I. Na uwagę zasługuje niewielka skuteczność regulacji prawnych zobowiązujących państwa członkowskie do ograniczenia ich deficytów budżetowych. Dotyczy to zwłaszcza ratyfikowanych w 1997 r. rozporządzeń Rady Europy określonych wspólnym mianem Paktu Stabilności i Wzrostu¹, Strategii Lizbońskiej ustalonej w 2000 r. czy Nowej Strategii Lizbońskiej ustalonej w 2005 r.² Przede wszystkim nie został osiągnięty

1 Tj. rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 z 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych oraz rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 z 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i objaśnienia realizacji procedury dotyczącej nadmiernego deficytu.

2 J. Stankiewicz, *Problemy racjonalizacji wydatków publicznych i wieloletniego planowania finansowego w aspekcie budżetu zadaniowego i wieloletnich planów*

nadrzędny cel wspomnianego paktu, którym było wzmocnienie nadzoru nad gospodarką budżetową w celu zapobieżenia powstawaniu deficytów budżetowych.

Zmian zapisów Paktu Stabilności i Wzrostu dokonano w 2011 r. Dotyczyły one części prewencyjnej oraz korygującej. W zakresie dotyczącym części prewencyjnej ustala się indywidualnie dla poszczególnych państw członkowskich wymóg osiągnięcia średniookresowych celów budżetowych. Państwa uczestniczące w strefie euro lub w ERM II mają obowiązek przekazywania programów stabilności. Przekazane informacje dotyczą oczekiwanego przebiegu kształtowania się wskaźnika długu publicznego oraz wskaźników wzrostu dochodów i wydatków publicznych. Średniookresowe cele budżetowe są ustalane w ramach przedziału pomiędzy minus 1% PKB a równowagą lub nadwyżką, w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne i po skorygowaniu o działania tymczasowe. Programy stabilności muszą zawierać informacje dotyczące tzw. ścieżki dostosowawczej salda sektora finansów publicznych do tego celu. Ocenie Komisji i Komitetu Ekonomiczno-Finansowego Rady podlegają prawidłowość określenia średniookresowego celu budżetowego i prawidłowość ścieżki dostosowawczej. Szczególnie istotne znaczenie ma badanie, czy ścieżka wydatków publicznych oraz działania podjęte po stronie dochodów mogą prowadzić do osiągnięcia średniorocznego celu budżetowego. Na podstawie art. 121 ust. 4 TFUE Komisja kieruje ostrzeżenia pod adresem państwa członkowskiego, w którym występuje znaczna rozbieżność między saldem sektora a średniorocznym celem budżetowym lub ścieżką dostosowawczą. Po miesiącu od skierowania ostrzeżenia Rada formułuje zalecenie w przedmiocie podjęcia przez państwo członkowskie niezbędnych działań usuwających znaczne odstępstwo. Termin wykonania zalecenia wynosi 5 miesięcy (w sytuacjach szczególnych 3 miesiące). W przypadku podjęcia nieskutecznych działań bądź braku takich działań możliwe jest podjęcie działań sanacyjnych polegających na obowiązku złożenia w Komisji oprocentowanego depozytu wynoszącego 0,2% PKB w jego poprzednim roku.

Istota różnic dotyczących części prewencyjnej Paktu Stabilności i Wzrostu stosowanej wobec państw objętych derogacją polega na tym, że w odróżnieniu od państw uczestniczących w strefie euro lub w ERM II państwa te przedstawiają programy konwergencji, a nie programy stabilności i nie są objęte sankcjami finansowymi.

W rekomendacjach z 10 grudnia 2013 r. Rada Unii Europejskiej ustaliła termin zlikwidowania przez Polskę nadmiernego deficytu na 2015 r.

finansowych w Polsce, [w:] System prawa finansowego, t. II: Prawo finansowe sektora finansów publicznych, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010.

W czerwcu 2014 r. na podstawie informacji o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji rekomendacji Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu Komisja Europejska uznała, że Polska podjęła skuteczne działania, w związku z czym procedura ta została zawieszona. Jednak aby możliwe było jej zakończenie, Polska musi podjąć dalsze działania prowadzące do osiągnięcia równowagi finansów publicznych.

W ramach części korygującej Paktu Stabilności i Wzrostu wprowadzono numeryczną zasadę, zgodnie z którą za dostateczne zmniejszenie długu publicznego uznaje się roczną redukcję długu w wysokości między 1/20 różnicy między faktycznym zadłużeniem a wartością referencyjną wynikającą z okresu 3 poprzednich lat³.

II. W kwestii regulacji zawartych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴ (TFUE) należy podzielić pogląd doktryny, że wciąż istnieje konieczność „reformy w kierunku większej skuteczności w zakresie przestrzegania reguły, że deficyt budżetowy i dług publiczny nie powinny przekraczać wyznaczonych poziomów, zwłaszcza jeśli chodzi o tę drugą wielkość”⁵. Wskazuje się, że stosowania sankcji przewidzianych w art. 126 ust. 7–9 TFUE nie powinno się rozpatrywać jedynie w odniesieniu do polityki pieniężnej, ale głównie należy ukierunkować je na przestrzeganie dyscypliny budżetowej. Rada w ramach działań sanacyjnych (art. 126 ust. 7–9 Traktatu):

- 1) bez uzasadnionej zwłoki kieruje zalecenia do danego państwa członkowskiego, oczekując w ciągu 6 miesięcy podjęcia skutecznych działań oraz określa ostateczny termin skorygowania nadmiernego deficytu; na tym etapie zalecenia te nie są podawane do publicznej wiadomości;
- 2) wydaje zmienione zalecenie, jeżeli państwo członkowskie podjęło skuteczne działania, lecz po wydaniu poprzednich zaleceń wystąpiły zdarzenia gospodarcze wywołujące negatywne konsekwencje budżetowe;
- 3) może natychmiast podać do publicznej wiadomości skierowane wcześniej zalecenia, gdy stwierdzi, że państwo członkowskie nie podjęło skutecznych działań w wyznaczonym terminie;
- 4) może wezwać dane państwo członkowskie do przyjęcia w wyznaczonym terminie środków zmierzających do takiego ograniczenia deficytu, jakie zostanie uznane przez Radę za niezbędne dla

3 C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 210–212.

4 Dz.Urz. UE z 30 marca 2010 r., C 83, s. 47.

5 P.J. Lewkowicz, M. Tyniewicz, *Ocena unijnych i krajowych regulacji prawnych ograniczających dług publiczny, [w:] Prawo europejskie – 5 lat doświadczeń w polskim prawie finansowym*, Warszawa 2010.

zarządzenia sytuacji w przypadku, gdy w dalszym ciągu państwo nie podejmuje skutecznych działań: zgodnie z art. 5 rozporządzenia 1467/97 Rada w wezwaniu żąda od państwa członkowskiego dokonania rocznej korekty deficytu o co najmniej 0,5% PKB.

W przypadku niezastosowania się do wezwań Rady może ona zastosować następujące środki sanacyjne wymienione w art. 126 ust. 11 Traktatu:

- żądać od państwa członkowskiego publikowania dodatkowych informacji przed emisją obligacji i papierów wartościowych,
- wezwać Europejski Bank Inwestycyjny do ponownego rozważenia polityki udzielania pożyczek wobec państwa członkowskiego,
- żądać złożenia przez państwo członkowskie nieoprocentowanego depozytu do wysokości 0,5% PKB,
- przekształcić depozyt w grzywnę, jeżeli dwa lata od wydania decyzji wzywającej państwo do złożenia depozytu nadmierny deficyt nie zostanie skorygowany w opinii Rady.

III. Reguły mające wzmocnić dyscyplinę budżetową zawarto w Pakcie budżetowym będącym elementem tzw. Paktu Fiskalnego⁶. Artykuł 3 ust. 1 pkt a–d przewiduje wprowadzenie przez państwa – strony do krajowych porządków prawnych tzw. reguły fiskalnej. „Reguła fiskalna wymaga zmiany prawa krajowego, ponieważ ma być ona wprowadzona do krajowego porządku prawnego przepisami o wiążącym bezterminowo charakterze, w miarę możliwości rangi konstytucyjnej, lub przepisami, których przestrzeganie będzie zapewnione w trakcie krajowych procedur budżetowych. Wprowadzenie reguły do krajowego porządku prawnego powinno nastąpić w ciągu roku, licząc od dnia wejścia Traktatu w życie”⁷. W poglądach doktryny wskazuje się na ograniczony zakres stosowania Paktu Fiskalnego w sensie podmiotowym oraz na liczne wątpliwości i zastrzeżenia, które wywołuje Pakt Fiskalny, w tym na dotyczące trybu uchwalenia przez Polskę ustawy o ratyfikacji decyzji 2011/199/UE⁸.

Innym, wymiernym dla państw członkowskich instrumentem prawnym, zainicjowanym przez Pakt Fiskalny, jest wprowadzenie na poziomie krajowym tzw. mechanizmu korygującego, który ma być uruchamiany automatycznie w przypadku wystąpienia istotnych odchyleń od poziomu średniookresowego celu budżetowego lub ścieżki dostosowawczej do tego poziomu.

Postanowienia dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich

6 Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej.

7 C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, s. 225.

8 *Ibidem*, s. 228.

zawierają zobowiązanie dla państw członkowskich dotyczące wprowadzenia numerycznych norm fiskalnych, które mają zapewnić realizację zobowiązań państw członkowskich w obszarze polityki budżetowej.

Regulacje unijne są w coraz większym stopniu ukierunkowane na ukształtowanie polityki budżetowej w taki sposób, aby deficyt budżetowy był odpowiednio niski. Służą temu regulacje zawarte w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych. W rozporządzeniu tym określa się tzw. średniookresowy cel budżetowy na poziomie 3% PKB jako cel, który ma zapewnić długookresową stabilność finansów publicznych. Zwraca się przy tym uwagę na konieczność pozostawienia przestrzeni dla prowadzenia polityki budżetowej, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb w zakresie inwestycji publicznych. Wskazane zostały również instrumenty zachowania średniookresowego celu budżetowego, takie jak przeznaczenie uzyskanej nadwyżki dochodów na redukcję długu.

Dalszy kierunek zmian w zarządzaniu finansami publicznymi krajów Unii Europejskiej wyznacza tzw. sześciopak (pięć rozporządzeń i dyrektywa Rady)⁹:

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro,
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro,
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych,
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania,
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu,

9 S. Owsiak, *Opinia merytoryczna na temat Paktu Euro Plus, Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu gospodarczym w Unii Gospodarczej i Walutowej, Europejskim Mechanizmie Stabilizacyjnym i tzw. sześciopaku*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2012, nr 1, s. 165–166.

- dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich¹⁰.

IV. W Niemczech dla zapewnienia przestrzegania powyższych reguł wprowadzony został system oparty o mechanizm korygujący oraz limity. Po pierwsze, wprowadzono obowiązek dwukrotnego księgowania w ciągu roku budżetowego odchylenia od górnej granicy deficytu budżetowego. Stwierdzone odchylenie jest odrębnie księgowane na specjalnym koncie kontrolnym. W stosunku do tak stwierdzonego i zaksięgowanego ujemnego salda wprowadza się środki ostrożnościowe. Dlatego też jako drugi element procedury wprowadzono dwa progi ostrożnościowe: procent ujemnego salda zaksięgowany jako minus 1% PKB oraz procent ujemnego salda zaksięgowany jako minus 1,5% PKB. Środki mające przeciwdziałać przekroczeniu pierwszego progu mają zapobiec sytuacji przekroczenia drugiego progu ostrożnościowego, który stanowi limit ustawowy. W tym celu, kiedy ujemne saldo przekroczy poziom minus 1% PKB, obniża się wartość dopuszczalnego deficytu w następnym roku budżetowym.

Niemiecki model kontroli zadłużenia publicznego charakteryzuje się również tym, że w celu uniknięcia pogorszenia sytuacji budżetu powołuje się nowe instytucje kontrolne bądź zwiększa się udział instytucji istniejących. W celu monitorowania sytuacji budżetów Federacji i krajów związkowych powołano Radę Stabilizacyjną. W jej skład wchodzi: Minister Finansów, Ministrowie Finansów krajów związkowych, Minister Gospodarki i Technologii. Podstawowym zadaniem tego organu jest przedstawienie planu naprawczego na okres 5 lat oraz sprawowanie nadzoru nad jego wykonaniem w sytuacji wystąpienia zagrożenia dla budżetu. Interesującym rozwiązaniem jest również zaangażowanie Federalnego Trybunału Obrachunkowego w proces monitorowania sytuacji budżetowej państwa. Trybunał, na etapie prac nad projektami kolejnych budżetów, przedstawia analizy i sprawozdania na temat planowania finansowego i sytuacji finansów federalnych.

W Hiszpanii kryzys finansowy wymusił na władzach tego kraju całkowicie nowe podejście do problemu równowagi finansów publicznych i pociągnął za sobą gruntowną reformę regulacji prawnych w tej materii zarówno na szczeblu ustawowym, jak i konstytucyjnym. Tak zwana Ustawa zasadnicza o Stabilności Budżetowej i Zrównoważeniu Finansów wdraża zasady wprowadzone na szczeblu konstytucyjnym. Zostały przyjęte tzw. całkowity limit długu publicznego na poziomie 60% oraz poziomy długu:

¹⁰ Dz.Urz. UE L 306 z 23 listopada 2011 r.

odpowiednio – dla rządu centralnego – 44% PKB, regionów – 13% PKB oraz rządów lokalnych – 3% PKB. Ponadto przyjęto regułę wydatkową, dla której wyznacznikiem jest poziom oczekiwanego wzrostu gospodarczego. Brak tego wzrostu, liczonego w oparciu o przyrost PKB w ciągu 9 lat (przy uwzględnieniu stopy inflacji), uniemożliwia faktyczne podwyższenie wydatków. Przewiduje się odstępstwa od stosowania przyjętych limitów w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych, poważnej recesji gospodarczej oraz innych stanów nadzwyczajnych.

W Szwajcarii z reguły wydatkowej skorzystano już w 2003 r. System szwajcarski oparty jest o ewidencję prowadzoną na dwóch kontach kontrolnych, z których podstawowe znaczenie ma konto wyrównawcze. Konto wyrównawcze ma służyć ujawnieniu niedoborów w wysokości przekraczającej 6% wydatków z poprzedniego roku. Takie przekroczenie limitu automatycznie zobowiązuje wykonawcę budżetu do usunięcia niedoboru w ciągu 3 kolejnych lat budżetowych. Z kolei konto amortyzujące dotyczy tych wydatków, których uzasadnieniem było wystąpienie nadzwyczajnych okoliczności. Również w odniesieniu do tych wydatków powstaje obowiązek wyrównania niedoborów, tyle że w okresie 6 lat.

W Austrii w celu zapewnienia stabilności budżetowej w ostatnich latach przeprowadzono gruntowną reformę regulacji prawnych określających te zagadnienia. Przewidzianym skutkiem tych działań jest doprowadzenie budżetu Austrii do równowagi w 2017 r. Rozwiązania te mają bardzo szczegółowy charakter i dotyczą sektora centralnego, krajów związkowych oraz gmin. Głównym elementem nowego mechanizmu kontroli wydatków będzie wprowadzona od 2017 r. reguła zrównoważonego budżetu. Podstawowe założenia austriackiej reguły wydatkowej są zbliżone do konstrukcji niemieckich przepisów w tej materii. Pierwsze wprowadzone limity dotyczą strukturalnego deficytu budżetu, który na poziomie Federacji nie może przekroczyć 0,35% PKB, a dla krajów związkowych 0,1% PKB. Analogicznie zastosowano również mechanizm konta kontrolnego, na którym księgowane jest negatywne saldo określające poziom przekroczenia dopuszczalnych norm. Dopuszczalne progi ostrożnościowe określające tolerowany limit salda określono na następujących poziomach: dla Rządu Federalnego minus 1,25% PKB, dla krajów związkowych minus 0,25% PKB, dla gmin minus 0,117% PKB. Dopuszczalne są tzw. klauzule wyjścia umożliwiające w przypadku wystąpienia katastrof naturalnych odstępianie od przestrzegania tych limitów. Podobnie jak w Niemczech powołano Radę Fiskalną, w skład której wchodzi Minister Finansów, Ministrowie Finansów krajów związkowych w celu monitorowania wdrożonych rozwiązań.

Ze względu na zbliżony do rozwiązań polskich charakter wdrożonych lub projektowanych rozwiązań słowackich i czeskich warto im poświęcić nieco uwagi. Słowacka reguła zadłużenia zawarta w ustawie

o odpowiedzialności fiskalnej przewiduje stosowanie pięciu progów zadłużenia: po przekroczeniu progu 50% PKB Minister Finansów ma obowiązek przedstawienia parlamentowi propozycji działań sanacyjnych; po przekroczeniu progu 53% Rada Ministrów przedstawia plan działań sanacyjnych. Istnieje także nakaz redukcji płac w sektorze publicznym; po przekroczeniu progu 55% istnieje obowiązek zamrożenia wydatków sektora GG na poziomie zeszłorocznym; po przekroczeniu progu 57% projekt budżetu państwa nie może zawierać deficytu; przekroczenie progu 60% uruchamia procedurę poddania rządu wotum nieufności. Powyższe regulacje wprowadzono w 2012 r. Na szczególne podkreślenie zasługuje to, że jednocześnie powołano Radę Polityki Fiskalnej, której zadaniem jest monitorowanie polityki fiskalnej państwa oraz nadzorowanie, monitoring przestrzegania wprowadzonych regulacji.

Projekt czeskiej reguły długu oparto na zbliżonych założeniach. W przypadku kształtowania się zadłużenia publicznego na poziomie 40–45% na Radzie Ministrów ma ciążyć obowiązek wyjaśnienia przyczyn powstania takiego stanu rzeczy; po przekroczeniu progu 45%, a przed osiągnięciem 48% powstaje obowiązek obniżenia wydatków budżetowych o 3% oraz zamrożenia płac w sferze budżetowej; po przekroczeniu progu 48% powstaje obowiązek zbilansowania budżetu; po przekroczeniu 50% przeprowadza się głosowanie w przedmiocie wotum zaufania dla rządu. Powyższe restrykcje mają zapobiec przekroczeniu limitu 60% PKB¹¹.

Francuska nauka prawa przyjmuje nieco inne spojrzenie na kwestie zagadnień związanych z zachowaniem równowagi finansów państwa i racjonalizacji wydatków państwa. Na wstępie należy podkreślić, że pomimo dążeń do zmniejszenia rozmiaru zadłużenia „nierównowaga budżetowa staje się stałym elementem w życiu państwa”¹². W nauce francuskiej zagrożenia związane z brakiem racjonalizacji wydatków publicznych, którego następstwem jest zjawisko nierównowagi budżetowej, analizowane są w nieco innym aspekcie. Z jednej strony wskazuje się na realne problemy, występujące także w sferze polskich finansów publicznych. Dotyczy to zwłaszcza ograniczenia swobody rządu w zakresie prowadzenia polityki finansowej państwa. Kładzie się nacisk na to, że wydatki sztywne (określane jako wydatki bieżące) oraz zobowiązania finansowe wynikające z udziału w instytucjach międzynarodowych nie pozwalają na realizację potrzeb finansowych państwa związanych z inwestycjami, określanymi jako wdrożenia nowej orientacji polityki gospodarczej. Akcentuje się również wzrost odsetek od zadłużenia z 2,5% budżetu ogólnego w 1973 r. do 14,6% w 1996 r.¹³

11 Ministerstwo Finansów, materiały niepublikowane.

12 P.M. Gaudamet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Warszawa 2000, s. 187.

13 *Ibidem*, s. 187, 222–223.

Z drugiej strony podkreśla się zagrożenia związane z silną progresją obciążeń obowiązkowych (*prelevements obligatoires*). We Francji wzrost takich obciążeń doprowadził do tego, że osiągnął on poziom 43,3% PKB.

M. Bouvier opisuje ścisły związek tej kwestii z zagadnieniami wydatków publicznych i stwierdza, że „chodzi o wybór, który dotyczy nie tyle typu wydatków, które w każdym wypadku muszą być zagwarantowane, co sposobów, publicznych lub prywatnych, pokrycia tych wydatków. W tym sensie pojęcie obciążenia obowiązkowego jest pojęciem politycznym”¹⁴. Chodzi więc o ustalenie już nie tylko granicy bezpiecznego długu publicznego, ale również rozstrzygnięcie kwestii, na ile dalsze zwiększanie obciążeń publicznych na pokrycie wydatków publicznych jest bezpieczne dla państwa.

We francuskiej doktrynie za zasadniczy problem związany z zapewnieniem równowagi finansów państwa uznaje się jednak kwestie stosunków władzy wykonawczej i ustawodawczej w materii finansów publicznych. Znamienna jest przy tym znaczna ewolucja poglądów, która nastąpiła w ostatnich kilkunastu latach. P. Gaudamet i J. Molinier, analizując kwestie związane z interpretacją podstawowego przepisu francuskiej ustawy zasadniczej stojącego na straży równowagi finansów państwa, tj. art. 40, który przewiduje, że niedopuszczalne są takie wnioski i zmiany – sformułowane przez członków parlamentu – których przyjęcie spowodowałoby zmniejszenie zasobów publicznych lub powstanie bądź wzrost obciążeń publicznych, wskazują na specjalną rolę Ministra Finansów jako gwaranta tej równowagi. Podkreślali oni konieczność stworzenia gwarancji ochrony „przed demagogicznymi wnioskami i poprawkami ze strony parlamentarzystów”, przedstawiając równocześnie względną skuteczność prób obejścia konstytucyjnego zakazu, które podejmowali parlamentarzyści¹⁵.

Tymczasem ustawa organiczna w sprawie ustaw finansowych z dnia 1 sierpnia 2001 r. (tzw. ustawa LOLF)¹⁶, która zastąpiła dotychczas obowiązujący w tej materii akt prawny, z 2 stycznia 1959 r.¹⁷, przewiduje – jak wskazuje M. Bouvier – „przededefiniowanie stosunków między Parlamentem a Rządem”. Akt ten w ocenie Bouviera „zwiększa w widoczny sposób uprawnienia ustawodawcze i kontrolne posłów i senatorów, w przeciwieństwie do rozporządzenia z 1959 r., które zgodnie z logiką Konstytucji

14 M. Bouvier, M.Ch. Esclasaan, J. Lassale, *Finances publiques*, 9 ed., Paris 2008, s. 74.

15 P. Gaudamet, J. Molinier, *op. cit.*, s. 197–199.

16 Ustawa organiczna o ustawach finansowych (tekst ujednolicony z dnia 17 kwietnia 2009 r. JORF Nr 177 z 2 sierpnia 2001 r. S. 12480 ze zm.).

17 Szerzej na temat okoliczności towarzyszących uchwaleniu wymienionej ustawy i jej rozwiązań w: *Prawne problemy konstrukcji i funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji. Wnioski dla Polski*, red. E. Ruśkowski, Białystok 2010.

z 1958 r. miało na celu wzmocnienie uprawnień Rządu”, i jest w ocenie tego autora „nową umową społeczną dla finansów publicznych, podstawą reformy państwa”¹⁸.

Podstawowym kontekstem wdrożenia nowej ustawy LOLF jest oczywiście sytuacja budżetu Francji. P. Auberger podaje, że dług publiczny tego kraju na koniec 2005 r. wyniósł 66,6% PKB, podczas gdy zadłużenie publiczne w 1980 r. wyniosło 20% PKB. Wskazuje ponadto, że koszty samej obsługi długu publicznego wynoszą 45 miliardów euro, czyli tyle ile wynoszą łącznie budżety służby zdrowia i spójności społecznej, szkolnictwa wyższego i badań naukowych, mieszkalnictwa i sprawiedliwości¹⁹. Główny środek, który ma zostać zastosowany do przeprowadzenia reformy finansów publicznych, ma więc stanowić przededefiniowanie dotychczasowych stosunku między rządem i parlamentem poprzez zdecydowane zwiększenie funkcji kontrolnej parlamentu. „Założeniem ustawy jest pozostawienie Parlamentowi, poprzez jego komisje finansowe, podejmowania rozstrzygnięć co do celów działań publicznych, a nie przyznaných środków”.

Główną determinantą tej ustawy jest zastąpienie logiki środków (zalecającej uwzględnianie tylko kwot przyznaných kredytów) logiką wyników uwzględniającą przede wszystkim cele do osiągnięcia²⁰. „Filozofia reformy polega na zmianie sposobu podejścia do zarządzania finansami publicznymi. Można powiedzieć, że jej istotą jest zerwanie z dotychczasową praktyką podziału puli środków przeznaczonych na realizację zadań publicznych na części przyznawane do dyspozycji dysponentom, na rzecz podziału środków między konkurujące ze sobą misje, programy i zadania”²¹. Ustawa LOLF ustanawia w związku z tą nową ideą zarządzania finansami publicznymi ramy instytucjonalne. Główne priorytety działań publicznych określone zostały w ramach zadań (*missions*), których jest 47, w tym 34 dotyczą budżetu ogólnego, oraz w programach, których jest 158, w tym 132 dotyczą budżetu ogólnego. Poddanie arbitrażowi poszczególnych programów ma zapewnić parlamentowi możliwość przedstawienia i wcielenia w życie własnej wizji priorytetów działań publicznych. Każdemu programowi ma towarzyszyć roczny plan efektywności (*projet annuel de performances*), który obejmuje koszty, cele do osiągnięcia, wyniki uzyskane i spodziewane w latach przyszłych.

Kolejnym założeniem jest tzw. ograniczenie marginesu manipulacji władzy wykonawczej. W zakresie takich narzędzi pozostawionych władzy

18 M. Bouvier, M.Ch. Esclasaan, J. Lassale, *op. cit.*, s. 26–27.

19 P. Auberger, *Le pilotage et la coherence entre politiques et gestionnaires*, [w:] *Reforme des finances publiques: la conduite du changement*, red. M. Bouvier, Paris 2007, s. 35.

20 M. Bouvier, M.Ch. Esclasaan, J. Lassale, *op. cit.*, s. 26–27.

21 J. Stankiewicz, *op. cit.*, s. 279.

wykonawczej w materii dotyczącej zarządzania budżetem, jak rozporządzenia dotyczące przenoszenia czy anulowania oraz dekrety dotyczące zaliczek lub przelewów, wprowadzono ograniczenia ilościowe, które nie występowały w okresie obowiązywania rozporządzenia z 1959 r., będącego, jak już wskazano, poprzednikiem ustawy LOLF. W związku z wdrożeniem tych zmian kredyty udzielone na mocy dekretów dotyczących zaliczek nie mogą przekroczyć 1% ogółu kredytów udzielonych na mocy wstępnej ustawy finansowej (nie dotyczy to okoliczności wskazujących na wystąpienie przypadków „pilnych i bezwzględnie koniecznych z uwagi na interes narodowy”), a przesunięcia kredytów między programami nie mogą przekroczyć 2%.

Ten pakiet zmian określa się jako podstawowy zespół środków mających na celu reformę finansów publicznych. Oprócz tego przewidziano szereg działań powiązanych z wejściem w życie ustawy LOLF:

- na przełomie 2005 i 2006 r. podjęto tzw. kampanię audytów. Audyty te, przeprowadzone przez generalne inspekcje poszczególnych ministerstw, dotyczyły różnych wydatków, m.in. wynagrodzeń nauczycieli szkół średnich czy zasiłków dla osób niepełnosprawnych,
- po opublikowaniu sprawozdania Michela Pebereau, przewodniczącego komisji odpowiedzialnej za zbadanie długu publicznego we Francji, które nastąpiło w grudniu 2005 r., powołano Krajową Konferencję Finansów Publicznych, skupiającą przedstawicieli rządu, samorządów lokalnych i instytucji ubezpieczenia społecznego. W ramach prac podjętych przez Konferencję rząd zobowiązał się do „progresywnego i dobrowolnego” oddłużania państwa, tak aby obniżenie długu publicznego nastąpiło w 2010 r. do poziomu 60% (z 66%). Opracowane przez Senat sprawozdanie wykazało, że do osiągnięcia takiego celu konieczne jest ustalenie deficytu publicznego na poziomie 2,4–2,5% PKB. Jednocześnie dla wspomagania prac Konferencji Prezydent Republiki powołał Radę ds. Orientacji Finansów Publicznych (Conseil d’orientation des finances publiques),
- postanowiono zahamować ewolucję wydatków budżetowych od 2002 r. Polegało to na wprowadzeniu od 2002 r. tzw. zerowej ewolucji wielkości krajowego budżetu (co miało przynieść oszczędności rządowi 4 miliardów euro). Jednocześnie przedstawiono propozycję dalszych zmian w tej materii, zmierzających do obniżenia o 1% wielkości wydatków, co miało przynieść oszczędności na poziomie kolejnych 2 miliardów euro. Dlatego też budżet w 2007 r. miał zostać przygotowany przy założeniu ewolucji wydatków niższej o 1 punkt od poziomu inflacji²².

22 P. Auberger, *op. cit.*, s. 36–38.

Dzięki nowelizacji wprowadzonej ustawą konstytucyjną nr 2008-724 z 23 lipca 2008 r. o unowocześnieniu instytucji V Republiki²³ możliwe stało się stosowanie jako narzędzia prawnego nowej kategorii ustaw, tzw. ustaw o programowaniu finansów publicznych. Zgodnie z art. 4 ustawy o wieloletnim programowaniu finansów publicznych na lata 2009–2012²⁴ wzrost wydatków łącznie państwa, instytucji administracji centralnych oraz podstawowych, obowiązkowych systemów społecznych na okres 2009–2012 wynosi rocznie łącznie średnio 1,1% w ujęciu realnym.

Wnioski

Instrumenty prawne wzmacniające dyscyplinę budżetową w krajach Unii Europejskiej mają, podobnie jak rozwiązania przyjęte w polskiej ustawie zasadniczej i ustawie o finansach publicznych, istotny, ale nie decydujący wpływ na zachowanie równowagi finansów państwa. W Polsce podjęto skuteczne działania zmierzające do utrzymania dopuszczalnego w świetle przepisów unijnych poziomu deficytu budżetowego. Wprowadzono także stabilizującą regułę wydatkową. Nie wyłącza to jednak odpowiedzialności władzy politycznej w podstawowej dla zachowania równowagi finansów państwa kwestii, za którą odpowiedzialność ponosić mogą wyłącznie kraje członkowskie, jaką jest stała weryfikacja ustaw kreujących wydatki publiczne pod kątem zdolności państwa do ponoszenia wydatków wynikających z tych ustaw w perspektywie wieloletniej.

23 JORF nr 0171 z 24 lipca 2008 r., s. 11890, tekst nr 2).

24 Ustawa Nr 2009 – 135 z 9 lutego 2009 r. o wieloletnim programowaniu finansów publicznych na lata 2009–2012 (JORF Nr 0035 z 11 lutego 2009 r., s. 2346).

Zakończenie

W niniejszej pracy przedstawiono proces normatywizacji instrumentów zarządzania państwem, których celem jest zachowanie równowagi finansowej. Proces nadawania charakteru prawnie wiążącego takim instrumentom jest ciągły i progresywny. Obejmuje on coraz to nowe sfery działań organów. Nie przesądza to jeszcze o realnej skuteczności tych instrumentów w stosunku do wartości chronionej, jaką jest równowaga finansów państwa.

Występujące zagrożenie przekroczenia kolejnych progów ostrożnościowych, z progiem określonym konstytucyjnie włącznie, wymusiło proponowanie rozwiązań prawnych, które ograniczają dotychczas przestrzeganą zasadę, że o proporcjach i przyroście wydatków publicznych decydują Rada Ministrów oraz parlament. Proponowane nowe instrumenty prawne, takie jak reguły wydatkowe czy propozycje uzależnienia polityki podatkowej państwa od jego sytuacji finansowej, miały dwojaki charakter prawny:

- po pierwsze, stanowiły one doraźny instrument prawny mający zapobiec naruszeniu restrykcji określonej w art. 216 ust. 5,
- po drugie, stanowiły próbę ustawowego dopełnienia wartości wyrażonych w art. 118 ust. 3 i 220 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Artykuł 118 ust. 3 Konstytucji ma bowiem zapobiegać powstawaniu tytułów prawnych do wydatków publicznych, których ponoszenie potencjalnie zagraża przestrzeganiu zakazu wynikającego z art. 216 ust. 5 Konstytucji. Z treści art. 220 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 216 ust. 5 Konstytucji wynika nakaz utrzymywania deficytu budżetowego i deficytu sektora finansów publicznych na takim poziomie, aby nie stanowił on zagrożenia dla przestrzegania zakazu wynikającego z art. 216 ust. 5

Konstytucji. W przypadku poprawy koniunktury gospodarczej i wzrostu wpływów podatkowych stosowanie owych reguł w sposób umożliwiający realizację tych wartości mogło mieć istotne, aczkolwiek nie kluczowe znaczenie dla finansów publicznych. Nie mogą one jednak stanowić, tak jak ma to miejsce obecnie, wyłącznie doraźnych instrumentów służących zapobieżeniu przekroczenia progów ostrożnościowych określonych w ustawie o finansach publicznych.

Naturalną konsekwencją wprowadzenia takich instrumentów jest ograniczanie tych atrybutów poszczególnych władz, które dotychczas uznawano za niezbywalne, takich jak wyłączność prawa Rady Ministrów oraz władzy ustawodawczej do kształtowania proporcji wydatków publicznych. Restrykcyjny charakter takich norm konstytucyjnych, jak art. 216 ust. 5, wymusza jednak i usprawiedliwia wprowadzenie takich zmian.

Odrębną kwestią jest skuteczność tych instrumentów. Praktyka, którą obserwujemy w zakresie przestrzegania tzw. progów ostrożnościowych, wskazuje na to, że władza wykonawcza stosuje skuteczne instrumenty prawne oraz pozaprawne, które służą obejściu przepisów prawa. Wprowadzenie tych instrumentów prawnych nie rozwiązuje jednak podstawowego problemu rzutującego na skuteczność restrykcji finansowych określonych w ustawie zasadniczej, jakim jest przyjęta, na etapie sporządzania projektu ustawy budżetowej oraz uchwalania tej ustawy, stopniowalność wydatków, w której pierwszeństwo zachowują tzw. wydatki sztywne. Pierwszeństwo owych wydatków jest przestrzegane mimo wprowadzenia przez art. 219 ust. 1 Konstytucji zasady, zgodnie z którą ustawa budżetowa ma charakter formalny, co z pozoru powinno oznaczać, że wszystkie wydatki na etapie sporządzania projektu ustawy budżetowej mają równorzędną hierarchię prawną. W praktyce zasada ta jest ignorowana i istnieją takie determinanty prawne, jak np. ustawowe gwarancje państwowe dla systemów emerytalnych, które przesądzają o kształcie strony wydatkowej corocznie uchwalanych ustaw budżetowych.

W publikacji wykazano, że nie jest możliwe stworzenie instrumentarium prawnego wymuszającego na Radzie Ministrów ograniczenie wydatków sztywnych. Nie istnieje także możliwość określenia za pomocą przepisów prawa katalogu środków, które Rada Ministrów powinna zastosować w celu ograniczenia wydatków w okresie, w którym nie ciąży na niej obowiązek wdrożenia procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, określonych w ustawie o finansach publicznych. Te dwie niezwykle istotne z punktu widzenia zagwarantowania przestrzegania reguły określonej w art. 216 ust. 5 ustawy zasadniczej kwestie pozostają poza sferą regulacji prawnej.

Należy mieć świadomość, że oprócz już wprowadzonych do polskiego porządku prawnego instrumentów prawnych służących zapewnieniu równowagi finansów publicznych istnieją także inne prawne formy

służące zapewnieniu tej równowagi, jak np. procentowe określenie dopuszczalnego deficytu budżetowego. Pozostaje jednak pytanie o celowość i skuteczność mnożenia dalszych restrykcji prawnych w tej materii. Należy przy tym pamiętać, że w polskim porządku prawnym w ciągu tylko ostatnich dwóch lat bardzo zaostrzono obowiązujące procedury ustawowe (art. 86 i 87 ustawy o finansach publicznych) oraz wprowadzono nieznane dotychczas regulacje prawne ograniczające przyrost niektórych kategorii wydatków.

Ostatnią, nie mniej kluczową kwestią związaną z przestrzeganiem restrykcji fiskalnych umieszczonych w Konstytucji RP, jest zagadnienie zapewnienia przestrzegalności przepisów prawa, zawartych głównie w ustawie o finansach publicznych, które dopełniają restrykcje konstytucyjne chroniące równowagę finansów publicznych w nieco innym aspekcie, tj. w aspekcie wzajemnej równowagi poszczególnych rodzajów władzy. W publikacji tej wykazano, że istniejący model, w którym opinię o wykonaniu budżetu państwa wydaje Najwyższa Izba Kontroli, nie zapewnia owej przestrzegalności, mimo że jest to organ, który z ramienia Sejmu ma kontrolować legalność działań władzy wykonawczej w sprawie wykonania budżetu państwa. Prowadzona przez NIK kontrola ukierunkowana jest bowiem na kwestie związane z poprawnym prowadzeniem sprawozdawczości i rachunkowości budżetowej przez organy wykonujące budżet. Tymczasem charakter norm konstytucyjnych chroniących równowagę finansów publicznych RP wymaga nie tylko stworzenia instrumentarium prawnego zapewniającego taką równowagę, ale dla zachowania skuteczności tych norm konieczne jest też wyodrębnienie organu niezależnego od władzy ustawodawczej i wykonawczej, którego głównym zadaniem byłoby przeprowadzenie kontroli wykonania budżetu państwa w innym niż dotychczas znaczeniu.

Główną płaszczyzną prowadzonej kontroli i dokonywanej następnie oceny powinny stać się następujące zagadnienia:

- skuteczność instrumentów prawnych służących przestrzeganiu restrykcji zawartych w Konstytucji RP. Dotyczy to działań (zwłaszcza polegających na zmianie obowiązujących ustaw), których następstwem jest redukcja wydatków, oraz stosowania polityki podatkowej,
- ocenie prawnej poddane muszą zostać inne działania prawne Rady Ministrów (z reguły akceptowane następnie przez parlament), które nie mają bezpośredniego wpływu na wysokość dochodów czy wydatków. Dotyczy to świadomych działań legislacyjnych, w następstwie których zniekształceniu ulega wysokość prezentowanego deficytu,
- ocenie należy poddać wiarygodność danych zamieszczanych w dokumentach rządowych, takich jak Wieloletni Plan Finansowy Państwa czy w uzasadnieniu ustaw budżetowych dotyczących takich

wskaźników, jak np. wysokość zadłużenia publicznego w stosunku do PKB.

Przedstawiona rozprawa stanowi próbę omówienia zagadnienia skuteczności prawa finansowego w aspekcie dotyczącym odpowiedzialności władzy politycznej, przede wszystkim wykonawczej, za równowagę finansów państwa. Dotychczas funkcje zarządzania finansami publicznymi wykonywane były przy stosunkowo minimalnej ingerencji prawnej. W końcu nastąpił kres owej swobody politycznej. Powstało w sposób naturalny pytanie, na ile skuteczne w tej materii mogą okazać się regulacje ograniczające swobodę władzy wykonawczej i ustawodawczej. W tym miejscu należy przywołać wciąż aktualne tezy uznane w nauce prawa, które wskazują na te działania, które są niezbędne, aby prawo uznać za skuteczne. Dotyczy to w szczególności modernizacji prawotwórstwa poprzez zerwanie z czysto instrumentalnym, podporządkowanym realizacji doraźnych celów, traktowaniem prawa. Wskazuje się przy tym na uchwalanie ustaw w celu zadowolenia jednych, a następnie nieegzekwowanie ich, aby przypodobać się drugim¹. Podkreśla się nieuchronność, z jednej strony, wzrostu skali problemów rozwiązywanych za pomocą prawa, z drugiej strony zaś towarzyszące temu zjawiska: inflację przepisów prawa czy swoiste „zmęczenie prawne” przejawiające się w obojętności na naruszenie prawa². Instrumentalne, doraźne traktowanie prawa, brak długofalowej, kompleksowej wizji regulacji prawnej stają się tym samym podstawowym zagrożeniem, które może zachwiać przekonaniem o skuteczności regulacji prawnych chroniących stabilność państwa. Jest to zjawisko szczególnie niebezpieczne, gdyż dotyczy ono norm zawartych w ustawie zasadniczej.

Jak już wspomniano we wstępie do tej publikacji, regulacje prawne zabezpieczające stabilność finansową państwa są przecież narażone na pokusę ich obejścia i relatywizacji. Następuje to w warunkach faktycznego zaniku kontroli Sejmu i podległej Sejmowi Najwyższej Izby Kontroli nad działaniami władzy wykonawczej w sferze finansów publicznych. Normy prawne, które mają służyć zachowaniu równowagi państwa, są często lekceważone przez tych, którzy proponują ich wprowadzenie. Niewystarczające wydają się także środki kontroli przewidziane prawem europejskim.

Nie umniejsza to w żadnym stopniu wciąż istniejącego obowiązku władzy politycznej dołożenia maksymalnych starań w celu zapewnienia pełnej adekwatności wprowadzanych norm prawnych. Przez to pojęcie należy rozumieć stworzenie takiego porządku prawnego, który w maksymalnie możliwy sposób będzie zapewniał przestrzeganie konstytucyjnych

1 Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 135–136.

2 *Ibidem*, s. 13.

reguł fiskalnych. Określając strukturę owego porządku prawnego, można wskazać na następujące jego elementy, które w sumie stanowią uzupełniającą się całość:

- ustawę o finansach publicznych jako akt prawny, który w szczególny sposób powinien odzwierciedlić i uszczegółowić zasady wynikające z rozdziału X ustawy zasadniczej. W tej materii można stwierdzić, że przyjęte rozwiązania w sposób możliwie pełny i adekwatny odzwierciedlają zasadę adekwatności i zupełności regulacji prawnej,
- ustawy prawa publicznego, które przesądzają o dochodach oraz wydatkach państwa. W tej materii, szczególnie w sferze dotyczącej wydatków z budżetu państwa, wymagane są bardzo istotne zmiany. Ich wprowadzenie pozostaje jednak w sferze wyboru politycznego, a tym samym poza sferą regulacji prawnej.

Analiza materiału źródłowego potwierdziła przyjęte założenie badawcze, że nie jest możliwe stworzenie gwarancji przestrzegania normy zawartej w art. 216 ust. 5 Konstytucji za pomocą przepisów zawartych w aktach prawa powszechnie obowiązującego. Gwarancje przestrzegania tej restrykcji oparte były przez długi czas jedynie na regulacjach zawartych w ustawie o finansach publicznych dotyczących procedur ostrożnościowych i sanacyjnych. Przekroczenie pierwszego progu ostrożnościowego określonego w ustawie o finansach publicznych i zagrożenie przekroczenia drugiego z tych progów wskazuje, że było to rozwiązanie niewystarczające.

Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie tez dotyczących tego, jakie rozwiązania prawne stanowią podstawę spełnienia minimalnych wymagań określonych w Konstytucji RP w celu zachowania równowagi finansów państwa:

- niezbędne jest utrzymanie w ustawie o finansach publicznych rozwiązań dotyczących procedur ostrożnościowych i sanacyjnych w ich obecnym kształcie. Nie umniejszając jednak znaczenia tych przepisów, należy wskazać, że mają one charakter jedynie **następczy**, tj. mają niwelować skutki uchwalania bądź utrzymywania tych ustaw prawa publicznego, które przyczyniają się do zwiększenia deficytu budżetowego, a co za tym idzie – długu publicznego,
- nie jest możliwe wypracowanie instrumentarium prawnego wymuszającego w sposób bezpośredni na Radzie Ministrów uchylenie lub zmianę tych ustaw, które mają bezpośredni wpływ na wysokość deficytu budżetowego i długu publicznego.

Jednak sankcyjny charakter restrykcji wynikającej z art. 216 ust. 5 ustawy zasadniczej wymusza, chociaż w pośredni sposób, działania zmierzające do uchylenia lub zmiany tych ustaw, które mają bezpośredni wpływ na wysokość deficytu budżetowego i długu publicznego, zarówno po stronie wydatków, jak i po stronie dochodów. Nie jest to prawnie sformułowany

nakaz, lecz **powinność** będąca następstwem istnienia takiej restrykcji. Po stronie Rady Ministrów musi istnieć świadomość, że niezrealizowanie owej powinności spowodować może następstwo w postaci popełnienia deliktu konstytucyjnego polegającego na przekroczeniu konstytucyjnie określonego limitu zadłużenia publicznego.

Nie jest zasadne formułowanie wniosków *de lege ferenda* odnośnie stworzenia kolejnych instrumentów prawnych mających zapewnić równowagę finansów państwa. Równowagę taką musi zapewnić polityka finansowa kolejnych rządów. Tak rozumianą politykę finansową należy utożsamić, po pierwsze, ze zmianą ustaw determinujących wydatki sztywne oraz zapobieganie powstawaniu tytułów prawnych do kolejnych wydatków sztywnych obciążających finanse państwa. Drugim nieodzownym elementem tej polityki powinno być takie kształtowanie polityki podatkowej państwa, aby możliwe było ograniczenie deficytu budżetowego. Trzecim elementem polityki finansowej państwa powinna być racjonalizacja wydatków, np. przegląd wydatków ponoszonych na politykę rodzinną pod kątem ich dalszej efektywności. Działania te pozostają jednak w sferze rozstrzygnięć politycznych i nie jest możliwe ich wymuszenie za pomocą restrykcji prawnych, również w formie proponowanej nowej reguły wydatkowej. Skuteczność polityki budżetowej państwa jest podstawowym elementem przesądzającym o możliwości przestrzegania zakazu wyrażonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji. Istniejące lub projektowane instrumenty prawne mają charakter tylko drugorzędny.

Należy również wskazać na to, że nawet prowadzenie racjonalnej polityki budżetowej może nie zapewnić, w obecnych warunkach prawnych, gwarancji stabilności finansów państwa. Na wysokość zadłużenia mają bowiem wpływ uwarunkowania prawne, których zmiana jest konieczna, lecz niezwykle trudna. Jak dowiedziono w rozprawie, istotny wpływ na poziom zadłużenia publicznego miał wadliwie skonstruowany system przekazywania składek do OFE, którego istnienie wygenerowało przyrost zadłużenia na poziomie ponad 290 mld zł. Wprowadzone, w połowiczny sposób, reformy odrębnych systemów emerytalnych będą miały swój wymierny skutek finansowy dopiero za kilkanaście lat, a ograniczenie wypłaty obecnie wypłacanych świadczeń może spotkać się z negatywną reakcją Trybunału Konstytucyjnego. W tej sytuacji prowadzenie właściwej polityki budżetowej jest niezwykle utrudnione, ponieważ nieodpowiedzialne działania poprzedników z natury rzeczy obciążają ich następców.

Podsumowując, należy dodać, że proces normatywizacji instrumentów zarządzania państwem nie zapewnił trwałej równowagi finansowej państwa. Proces ten jest w stanie zapewnić względną równowagę w tej materii poprzez uniknięcie przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia publicznego.

I. Czynnikiem zapewniającym trwałą równowagę finansową państwa jest powściągliwość władzy politycznej przy uchwalaniu ustaw kreujących wydatki sztywne. Wejście w życie tych ustaw powoduje obciążenie budżetu państwa znaczącymi wydatkami w perspektywie wieloletniej. Uchylenie tych ustaw wiąże się z koniecznością podjęcia decyzji niepopularnych politycznie oraz budzi kontrowersje natury prawnej, ponieważ decyzje takie są związane z koniecznością odebrania praw nabytych licznym grupom społecznym.

Głównym więc czynnikiem przesądzającym o zachowaniu równowagi finansów państwa jest rezygnacja przez władzę polityczną z obciążania budżetu państwa wydatkami, których realizacja nie powinna być funkcją tego budżetu, lecz których finansowanie zapewniają jednostki sektora finansów publicznych powołane do realizacji tych funkcji. Chodzi tu przede wszystkim o fatalne w skutkach decyzje o stworzeniu (lub utrzymaniu) odrębnych systemów emerytalnych dla wybranych grup zawodowych.

Mówiąc więc o procesie normatywizacji instrumentów zarządzania państwem, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na strukturę wydatków budżetu państwa i często nieodwracalne skutki uchwalania ustaw kreujących wydatki publiczne obciążające ten budżet.

Odstąpienie od uchwalania takich ustaw i redukcja tytułów prawnych wynikających z ustaw już uchwalonych to podstawowe instrumenty zapewniające skuteczność ochrony wartości, jaką jest równowaga finansów państwa.

II. Skuteczne zachowanie równowagi finansów publicznych państwa możliwe jest tylko poprzez traktowanie jako pierwszoplanowego zadania organów państwa ograniczenia wydatków prawnie zdeterminowanych.

III. Konstytucyjne restrykcje finansowe chroniące równowagę finansową całej gospodarki państwowej mogą być instrumentem skutecznym tylko wtedy, gdy występują łącznie z instrumentami służącymi ograniczeniu wydatków prawnie zdeterminowanych, które to instrumenty mają znaczenie pierwszoplanowe.

IV. Ograniczenie wydatków publicznych prawnie zdeterminowanych wymaga wprowadzenia ich hierarchizacji w oparciu o kryterium niezbędności dla funkcjonowania państwa oraz realizacji wartości wymienionych w Konstytucji. W myśl tego kryterium wydatki prawnie zdeterminowane, które nie mają cechy niezbędności w rozumieniu podanym wyżej, powinny być ograniczane lub nawet likwidowane w pierwszej kolejności.

V. Niezbędne jest rozdzielenie tych zadań, których finansowanie jest konieczne z budżetu państwa, takich jak zapewnienie obronności

i bezpieczeństwa publicznego, od tych zadań, które powinny być finansowane z odrębnych funduszy, takich jak wypłata świadczeń emerytalnych służb mundurowych.

VI. Drugim pod względem potencjalnej skuteczności instrumentem zapewniającym równowagę finansową państwa jest maksymalne ograniczenie możliwości uchwalania deficytu budżetowego poprzez wprowadzenie do polskiego porządku regulacji prawnych określających dopuszczalne limity tego deficytu. Rozwiązanie takie nie prowadzi do bezpośredniej eliminacji tytułów prawnych do ponoszenia wydatków publicznych, ale wymusza na władzy politycznej powściągliwość w uchwalaniu nowych wydatków tego rodzaju i zwiększa jej aktywność w obszarze dotyczącym weryfikacji dotychczasowych ustaw kreujących wydatki sztywne.

VII. Trzecią grupą instrumentów prawnych są instrumenty już stosowane, tj. reguły wydatkowe i procedury ostrożnościowe i sanacyjne. Ich działanie ma charakter następczy, tj. są one w stanie zapobiec skutkom wcześniejszych błędnych decyzji politycznych, przesądzających o niewłaściwej strukturze wydatków publicznych.

VIII. Niezależnie od wymienionych wyżej instrumentów niezbędne jest stworzenie nowego modelu kontroli finansów publicznych opartego na dwóch założeniach;

- po pierwsze (rozwiązanie to oceniam jako mniej skuteczne), należy zmienić dotychczasowy sposób prowadzenia kontroli wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej sprawowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli. Podstawowym miernikiem oceny skuteczności wykonania budżetu państwa powinno być zachowanie równowagi finansów publicznych, a w szczególności działania władzy wykonawczej służące zapewnieniu przestrzegania przepisów zapewniających równowagę finansów publicznych,
- po drugie (rozwiązanie to oceniam jako bardziej skuteczne), należy powołać organ niezależny od Sejmu, którego funkcją będzie ocena działań władzy wykonawczej pod kątem zapewnienia równowagi finansów publicznych, w szczególności w aspekcie analizy ustawodawstwa przesądzającego o wydatkach budżetu państwa i analizy skuteczności polityki podatkowej państwa, tj. ustaw podatkowych i aktów prawnych przesądzających o skuteczności egzekucji zobowiązań podatkowych.

Bibliografia

- Albiński P. (red.), *Kryzys a polityka stabilizacyjna w UE*, Warszawa 2014.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999.
- Bedzieszak M., *Budżet zadaniowy w świecie*, [w:] *Budżet zadaniowy w Polsce*, red. T. Lubińska, Warszawa 2007.
- Bień-Kacała A., *Finanse publiczne*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2002.
- Borodo A., *Wybrane zagadnienia długu publicznego i deficytu budżetowego*, [w:] *Regulacje prawno-podatkowe i rozwiązania finansowe. Pro publico bono. Księga jubileuszowa Profesora Jana Głuchowskiego*, Toruń 2002.
- Borodo A., *Gospodarka budżetowa państwa – zagadnienia prawne*, Toruń 2004.
- Borodo A., *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2005.
- Borodo A., *Problem racjonalizacji zadań i wydatków publicznych*, [w:] *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, t. 1, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołtno-Goc, Lublin 2005.
- Bouvier M. (red.), *Réforme des finances publiques: la conduite du changement*, Paris 2007.
- Bouvier M., Esclassan M.Ch., Lassale J.P., *Finances publiques*, 9 ed., Paris 2007.
- Bożyk S., *Konstytucja jako podstawowe źródło prawa konstytucyjnego*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2008.
- Buchanan J.M., *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Warszawa 1997.
- Buchanan J.M., Musgrave R.A., *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa*, Warszawa 2005.
- Budżet zadaniowy w Polsce, red. T. Lubińska, Warszawa 2007.
- Chojna-Duch E., *Finanse publiczne*, Warszawa 2007.
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe – finanse publiczne*, Warszawa 2007.
- Chojna-Duch E., *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2010.
- Chojna-Duch E., *Stabilność fiskalna podstawowym wyzwaniem współczesnej polityki budżetowej państw (na tle poglądów Profesora Mariana Weralskiego)*,

- [w:] *Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Marianowi Weralskiemu*, red. H. Litwińczuk, Warszawa 2012.
- Chojna-Duch E., *Zasada stabilności fiskalnej w nauce finansów publicznych i praktyce zarządzania w Unii Europejskiej – kilka refleksji*, [w:] *Nauka prawa finansowego po I dekadzie XXI wieku. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Apoloniuszowi Kosteckiemu*, Kraków 2012.
- Ciak J., *Polityka budżetowa*, Toruń 2002.
- Czuma I., *Równowaga budżetu na tle prawa budżetowego różnych państw*, Lublin 1924.
- Denek E., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, Warszawa 2001.
- Dębowska-Romanowska T., *Realizacja jedności i powszechności w ustawie budżetowej*, Warszawa 1982.
- Dębowska-Romanowska T., *Prawne pojęcie nadzoru nad działalnością komunalną*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12.
- Dębowska-Romanowska T., *Zagadnienia prawne wydatków budżetowych na rzecz osób trzecich*, Łódź 1993.
- Dębowska-Romanowska T., *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995.
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo budżetowe państwa i samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo finansowe*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 1997.
- Dębowska-Romanowska T., *Istota i treść władztwa finansowego – samowola finansowa (samowola podatkowa), restrykcje finansowe – zagadnienia pojęciowe*, [w:] *Konstytucja, urząd, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Janiewicz, Warszawa 1999.
- Dębowska-Romanowska T., *Charakter prawny ustawy budżetowej w systemie źródeł prawa*, [w:] *Prawo finansowe*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2000.
- Dębowska-Romanowska T. [w:] *Prawo finansowe*, cz. 1: *Konstytucyjna charakterystyka finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2000.
- Dębowska-Romanowska T., *Władztwo finansowe a restrykcje finansowe w zakresie zaciągania długu publicznego w Polsce – na tle prawa unijnego (art. 216 ust. 5 Konstytucji)*, [w:] *Wpływ prawa wspólnotowego (Unii Europejskiej) na prawo wewnętrzne. Przykład Francji i Polski*, red. H. Lewandowski, D. Makowski, Warszawa 2003.
- Dębowska-Romanowska T., *Tendencje tworzenia regulacji prawnofinansowych i ich wpływ na rozumienie prawa organicznego (ustrojowego) w Polsce*, [w:] *W kręgu prawa podatkowego i finansów publicznych. Księga dedykowana Profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu w 40-lecie pracy naukowej*, red. H. Dzwonkowski, J. Głuchowski, A. Pomorska, Lublin 2005.
- Dębowska-Romanowska T., *Charakter prawny ustawy budżetowej – nowe pytania czy nowe odpowiedzi na stare pytania?*, [w:] *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa Profesor Alicji Pomorskiej*, red. J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szotno-Koguc, Lublin 2008.
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010.

- Drwiło A., *Kierunki racjonalizacji wydatków publicznych*, [w:] *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, t. I, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szotno-Koguc, Lublin 2005.
- Działocha K., *Konstytucyjne założenia systemu naczelných organów państwa*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 10.
- Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, red. E. Ruśkowski, J.W. Salachna, Gdańsk 2007.
- Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2008.
- Gajl N., *Skarb Państwa*, Warszawa 1966.
- Gajl N., *Budżet a Skarb Państwa*, Warszawa 1974.
- Gajl N., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1992.
- Gajl N., *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Warszawa 1993.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998.
- Gaudamet P.M., Molinier J., *Finanse publiczne*, Warszawa 2000.
- Gdulewicz E., *System konstytucyjny Francji*, Warszawa 2000.
- Gliniecka J., Harasimowicz J., *Zasady polskiego prawa budżetowego*, Bydgoszcz–Gdańsk 2000.
- Gąbiński S., *Nauka skarbowości*, Warszawa–Lwów 1925.
- Głuchowski J., *Uchwalanie budżetu państwa*, Warszawa 1997.
- Głuchowski J., Huterski R., Kłosowska B., Patyk J., Wiśniewski J., *Finanse publiczne*, Toruń 2005.
- Gorgol A., *Fundusze celowe*, [w:] *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, 2014.
- Gradoń W., *Koszty obsługi długu publicznego a rozmiary deficytu budżetowego w Polsce*, [w:] *Racjonalizacja wydatków publicznych w warunkach deficytu budżetowego*, red. A. Pomorska, M. Prypeć, Radom 2004.
- Grodyński T., *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932.
- Grygorowicz W., *Granice społecznego przyzwolenia na konstytucyjne restrykcje finansowe*, [w:] *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Lublin 2007.
- Grygorowicz W., *Prawne możliwości ograniczania wydatków budżetu państwa*, [w:] *Główne wyzwania i problemy systemu finansów publicznych*, Lublin 2009.
- Grygorowicz W., *Wpływ przepisów Konstytucji RP na możliwość ograniczenia wydatków publicznych*, „Przegląd Sejmowy”, 5/2009.
- Grygorowicz W., *Zakres wydatków sztywnych budżetu państwa*, „Państwo i Prawo”, 5/2009.
- Grygorowicz W., *Hierarchia wydatków budżetowych a uprawnienia Rady Ministrów i Ministra Finansów w zakresie ograniczania wydatków z budżetu państwa*, [w:] *System finansów publicznych, prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, red. A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński, Gdańsk 2010.
- Gutkowski M., *Nauka skarbowości*, Wilno 1938.
- Harasimowicz J., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1988.
- Jaśkiewiczowa J., Jaśkiewicz Z., *Polski system finansów publicznych*, Warszawa 1966.
- Józefiak C., Krajewski P., Mackiewicz M., *Deficyt budżetowy. Przyczyny i metody ograniczenia*, Warszawa 2006.
- Kierunki zmian w sektorze finansów publicznych w Polsce po wejściu do Unii*

- Europejskiej*, red. B. Samojlik, Warszawa 2006.
- Kmiecik Z., *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994.
- Kosikowski C., *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004.
- Kosikowski C., *Powinności i możliwości prawne oddziaływania państwa na wydatki publiczne*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 12.
- Kosikowski C., *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2005.
- Kosikowski C., *Sektor finansów publicznych w Polsce*, Warszawa 2006.
- Kosikowski C., *Financial Law of the European Union*, Białystok 2008.
- Kosikowski C., *Polityka pieniężna i finanse UE w świetle Traktatu z Lizbony*, „EPS” 2008, nr 6.
- Kosikowski C., *Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Kosikowski C., *Prawne aspekty wejścia Polski do strefy euro*, PiP 2008, z. 12.
- Kosikowski C., *Prawo finansowe w Unii Europejskiej*, Bydgoszcz–Warszawa 2008.
- Kosikowski C., *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Kosikowski C., *Reforma finansów w Polsce w świetle nowej ustawy o finansach publicznych*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 12.
- Kosikowski C., *Budżet państwa jako kategoria historyczna, ekonomiczna i prawna*, [w:] *System prawa finansowego*, t. II: *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010.
- Kosikowski C., *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Kosikowski C., *Prawo Unii Europejskiej w systemie polskiego prawa finansowego*, Białystok 2010.
- Kosikowski C., *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
- Kosiński E., *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Warszawa 2001.
- Kosterna U., *Deficyt budżetu państwa i jego skutki ekonomiczne*, Warszawa 1995.
- Kozuń-Cieślak G., *Dług publiczny krajów Unii Europejskiej w świetle postanowień Traktatu z Maastricht*, [w:] *Finanse publiczne*, red. A. Pomorska, Lublin 2006.
- Krzyżanowski A., *Nauka skarbowości*, Poznań 1923.
- Kurowski K., *Wstęp do nauki prawa finansowego*, Warszawa 1984.
- Konstytucja RP. Komentarz, red. K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzcinski, Warszawa 2001.
- Lewkowicz P.J., Tyniewicki M., *Ocena unijnych i krajowych regulacji prawnych ograniczających dług publiczny*, [w:] H. Litwińczuk (red.), *Prawo europejskie – 5 lat doświadczeń w polskim prawie finansowym*, Warszawa 2011.
- Łączkowski W., *Racjonalizacja wydatków publicznych*, [w:] *System instytucji prawo-finansowych PRL*, t. III, cz. II, red. M. Weralski, Ossolineum, Wrocław 1985.
- Łączkowski W., *Kryteria reformy finansów publicznych w Polsce*, [w:] *IUS et Lex. Księga jubileuszowa Prof. A. Kabata*, Olsztyn 2004.
- Malinowska E., Misiąg W., *Kasa Rolniczego Zabezpieczenia Społecznego. Kierunki modyfikacji organizacji i systemu finansowego*, Warszawa 1999.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 2007.

- Malinowska E., Misiąg W., Niedzielski A., Pancewicz J., *Zakres sektora publicznego w Polsce*, Warszawa 1999.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Zarządzanie długiem publicznym w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2003.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Zarządzanie długiem publicznym. Teoria i praktyka państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Marczakowska-Proczka J., *Wykorzystywanie nowych instrumentów zarządzania długiem publicznym w Polsce*, [w:] *Kierunki zmian w sektorze finansów publicznych w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej*, red. B. Samojlik, Warszawa 2006.
- Matuszewski J., *Geneza i ewolucja wydatków publicznych*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2008.
- Mazurkiewicz M., *Konstytucyjne problemy deficytu budżetowego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. R. Sylwestrzak, Olsztyn 2003.
- Mekhtar J., *Finances publiques. Le budget de l'Etat*, Paris 2003.
- Morawski L., *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 1999.
- Miklaszewicz S., *Deficyt budżetowy w krajach strefy euro*, Warszawa 2012.
- Misztal P., *Deficyt budżetowy w Polsce w świetle kryteriów z Maastricht*, [w:] *Racjonalizacja wydatków publicznych w warunkach deficytu budżetowego*, red. A. Pomorska, M. Prypeć, Radom 2004.
- Misiąg W. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Nieborak T., *Problematyka prawna reformy Paktu Stabilności i Wzrostu*, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, red. nauk. J. Szołno-Koguc, A. Pomorska, Warszawa 2011.
- Nizioł K., *Państwowy dług publiczny. Aspekty normatywne*, Szczecin 2013.
- Nowacki J., Tabor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2000.
- Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, red. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, Gdańsk 2010.
- Nykiel W., *Ustawa budżetowa*, Łódź 1987.
- Ofiarski Z., *Dług publiczny w Polsce*, [w:] *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa Profesora Alicji Pomorskiej*, red. J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szołno-Koguc, Lublin 2008.
- Ofiarski Z., *Prawo finansowe*, Warszawa 2007.
- Oręział L., *Finanse Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.
- Owsiak S., Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy, dług publiczny*, Warszawa 1993.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 1999.
- Owsiak S., *Podstawy nauki finansów*, Warszawa 2002.
- Panfil P., *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa*, Warszawa 2011.
- Panfil P., *Procedury ostrożnościowe i sanacyjne*, [w:] *Leksykon prawa finansowego – 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2009.
- Piduch E.A., *Bundeshaushaltsrecht*, Stuttgart 1999.

- Philip L., *Les fondements constitutionnels des finance publiques*, Paris 1995.
- Philip L., *Constitution et finance publiques*, Paris 2005.
- Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2008.
- Rationalisation de choin budgetaires*, red. J. Agard, Paris 1970.
- Reforma systemu finansowego państwa*, red. J. Kaleta, Warszawa 1991.
- Ruśkowski E., *Charakterystyka polskiego prawa finansowego ze szczególnym uwzględnieniem Konstytucji i wykładni sądowej*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. E. Ruśkowski, t. 1, Warszawa 2000.
- Ruśkowski E. (red.), *Deficyt budżetowy i dług publiczny w wybranych krajach europejskich*, Białystok 2003.
- Ruśkowski E., *Prawne problemy konstrukcji i funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji – wnioski dla Polski*, Białystok 2010.
- Ruśkowski E. (red.), *System prawa finansowego. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, t. 2, Warszawa 2010.
- Ruśkowski E., Salachna J., *Finanse publiczne, komentarz praktyczny*, Gdańsk 2014.
- Ruśkowski E., Stankiewicz J., *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1998.
- Rybarski E., *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935.
- Sanacja finansów publicznych w Polsce*, red. K. Świąch, A. Zalcewicz, Szczecin 2005.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2007.
- Sochacka-Krysiak H., *Systemy finansów publicznych. Analiza porównawcza*, Warszawa 1992.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 216 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Skarżyński R., *Polityka budżetowa w krajach kapitalistycznych*, Warszawa 1987.
- Stankiewicz J., *Debudżetyzacja finansów państwa*, Białystok 2007.
- Stankiewicz J., *Procedury prawne ograniczania nadmiernego deficytu jako instrument konsolidacji finansów państw UE*, [w:] *Księga pamiątkowa deydowana Profesorowi Marianowi Weralskiemu*, Warszawa 2012.
- Starościk J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969.
- Starościk J., *Administracja – zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974.
- Strasburger E., *Ustrój skarbowy Rzeczypospolitej Polskiej. Uzupełnienia 1921/1922*, Warszawa 1922.
- Sylwestrzak A., *Najwyższa Izba Kontroli – Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 2006.
- System finansów publicznych, prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, red. A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński, Gdańsk 2010.
- System prawa finansowego, t. II: Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010.
- Traktat o Unii Europejskiej, Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską, Komentarz*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2006.
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2009.
- Weinfeld I., *Skarbowość polska*, Warszawa 1939.
- Weralski M., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 1984.
- Wernik A., *Równowaga budżetowa w okresie poprzedzającym transformację ustrojową*, Warszawa 1994.

Wernik A., *Finanse publiczne*, Warszawa 2007.

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji RP*, Warszawa 2000.

Zalasiński T., *Zasady prawidłowej legislacji*

w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008.

Zubik M., *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001.