

STABILNOŚĆ FISKALNA JAKO WARTOŚĆ KONSTYTUCYJNIE CHRONIONA W POLSCE NA TLE PORÓWNAWCZYM

Łukasz Kielin



Wolters Kluwer

**STABILNOŚĆ FISKALNA
JAKO WARTOŚĆ
KONSTYTUCYJNIE
CHRONIONA W POLSCE
NA TŁE PORÓWNAWCZYM**

STABILNOŚĆ FISKALNA JAKO WARTOŚĆ KONSTYTUCYJNIE CHRONIONA W POLSCE NA TŁE PORÓWNAWCZYM

Łukasz Kielin

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 1 maja 2022 r.

Łukasz Kielin, nr ORCID: 0000-0003-0046-9477

Recenzent

Dr hab. Joanna Juchniewicz, prof. UWM

Wydawca

Anna Kubuj-Kacperek

Redaktor prowadzący

Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne

Dagmara Wachna

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni[♥]

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-491-5

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Najbliższym

SPIIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Od autora	13
Wprowadzenie	15
Rozdział I	
Istota i znaczenie stabilności fiskalnej	23
1. Ewolucja poglądów na temat stabilności fiskalnej	23
2. Istota i znaczenie stabilności fiskalnej	30
2.1. Definicja stabilności fiskalnej	30
2.2. Bezpieczne granice zadłużenia	36
2.3. Znaczenie stabilności fiskalnej	37
3. Instrumenty zapewniające zachowanie stabilności fiskalnej	39
3.1. Reguły fiskalne	39
3.2. Rady fiskalne	43
4. Ochrona stabilności fiskalnej w prawie Unii Europejskiej	46
5. Stabilność fiskalna wśród konstytucyjnych wartości i zasad	49
6. Podsumowanie	56
Rozdział II	
W kierunku konstytucjonalizacji ograniczeń polityki fiskalnej	59
1. Ewolucja konstytucjonalizacji reguł fiskalnych	59

2. Kryzys finansowy jako powód konstytucjonalizacji reguł polityki fiskalnej w wybranych państwach UE	65
2.1. Konstytucje w czasach kryzysów finansowych	65
2.2. Środki prawne przyjęte w dobie globalnego kryzysu finansowego przez UE	72
2.3. Konstytucjonalizacja ograniczeń polityki fiskalnej w dobie globalnego kryzysu finansowego	83
2.3.1. Republika Federalna Niemiec	88
2.3.2. Królestwo Hiszpanii	90
2.3.3. Republika Włoska	93
2.3.4. Węgry	95
2.3.5. Republika Słowacka	97
2.3.6. Republika Słowenii	98
3. Istota i znaczenie konstytucjonalizacji ograniczeń polityki fiskalnej	100
3.1. Przyczyny konstytucjonalizacji ograniczeń polityki fiskalnej	100
3.2. Cele wprowadzenia reguł fiskalnych na poziomie konstytucyjnym	102
3.3. Następstwa konstytucjonalizacji reguł fiskalnych ...	103
4. Podsumowanie	105

Rozdział III

Konstytucyjne ujęcie deficytu budżetowego a równowaga budżetowa

1. Istota równowagi budżetowej	108
2. Konstytucyjne podstawy równowagi budżetowej	109
2.1. Art. 220 ust. 1 Konstytucji RP jako źródło limitowania deficytu budżetowego	118
2.2. Art. 220 ust. 1 Konstytucji RP jako proceduralna reguła fiskalna	119
2.3. Konstytucyjne ujęcie deficytu budżetowego	125
2.4. Zakres ograniczeń normy z art. 220 ust. 1 Konstytucji RP	126
2.4.1. Ograniczenia podmiotowe	126
2.4.2. Ograniczenia przedmiotowe	129
2.4.3. Ograniczenia co do skutku	130
2.4.4. Ograniczenia co do źródła modyfikacji	133

2.5. Skuteczność art. 220 ust. 1 Konstytucji RP	136
3. Konstytucyjny zakaz monetyzacji deficytu budżetowego	141
3.1. Wpływ polityki monetarnej na politykę fiskalną	141
3.2. Konstytucyjny zakaz monetyzacji deficytu budżetowego	143
3.3. <i>Ratio legis</i> art. 220 ust. 2 Konstytucji RP	146
3.4. Zakres art. 220 ust. 2 Konstytucji RP	147
3.4.1. Zakres podmiotowy	148
3.4.2. Zakres przedmiotowy	148
3.4.3. Zakres źródła	148
3.4.4. Źródła finansowania deficytu budżetowego (problematyka nabywania skarbowych papierów wartościowych na rynku wtórnym)	149
3.5. Zakaz monetyzacji deficytu w czasach kryzysu finansowego	151
3.5.1. Działania podjęte przez banki centralne w czasach kryzysu finansowego	151
3.5.2. Problem legalności i skuteczności działań podjętych przez EBC i NBP	153
3.6. Skuteczność konstytucyjnego zakazu monetyzacji	158
4. Podsumowanie	159

Rozdział IV

Limit zadłużenia z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP

na tle wybranych konstytucyjnych reguł fiskalnych	164
1. Istota i znaczenie konstytucyjnego limitu zadłużenia	164
2. Charakter konstytucyjnej granicy zadłużenia z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP	170
2.1. Problem zdefiniowania państwowego długu publicznego	170
2.2. Zakres podmiotowy art. 216 ust. 5 Konstytucji RP ...	175
2.3. Zakres przedmiotowy art. 216 ust. 5 Konstytucji RP	177
2.4. <i>Ratio legis</i> art. 216 ust. 5 Konstytucji RP	179
3. Problem stosowania konstytucyjnych reguł fiskalnych ...	182

3.1. Konstytucyjne limity zadłużenia a prawo UE	183
3.1.1. Zobowiązanie do przestrzegania unijnych kryteriów	183
3.1.2. Zapewnienie zbieżności w sposobie obliczania ograniczanych wielkości ekonomicznych	184
3.2. Restrykcyjność i kategoryczność konstytucyjnych ograniczeń polityki fiskalnej	189
3.3. Instytucje wspomagające konstytucyjne reguły fiskalne	199
3.4. Doprecyzowanie konstytucyjnych reguł fiskalnych w aktach niższego rzędu	212
4. Skuteczność konstytucyjnych reguł fiskalnych	215
4.1. Pomiar siły instrumentów fiskalnych	215
4.2. Wpływ konstytucyjnych reguł fiskalnych na ograniczenie zadłużenia	219
4.3. Skuteczność reguły zadłużenia z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP	227
4.4. Ocena skuteczności konstytucyjnych reguł fiskalnych	230
5. Przyszłość konstytucyjnych reguł fiskalnych w dobie pandemii wirusa SARS-CoV-2	234
6. Podsumowanie	238
Wnioski i postulaty <i>de lege ferenda</i>	243
Wykaz aktów prawnych	261
Wykaz orzecznictwa	269
Bibliografia	273
Pozostałe źródła	291

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- pakt fiskalny – Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej
- TEMS – Traktat o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności z 2.02.2012 r.
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.)
- u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.)

Czasopisma i wydawnictwa promulgacyjne

- Biuletyn KKZN – Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego
- EPS – Europejski Przegląd Sądowy
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; Seria A
- PiP – Państwo i Prawo
- Prz. Sejm. – Przegląd Sejmowy
- RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

Inne

- EBC – Europejski Bank Centralny
- EMS – Europejski Mechanizm Stabilności

FTK	– niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny
NBP	– Narodowy Bank Polski
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. Organisation for Economic Co-operation and Development)
PDP	– państwowy dług publiczny
PKB	– produkt krajowy brutto
pp.	– punkt procentowy
TS	– Trybunał Sprawiedliwości
TK	– Trybunał Konstytucyjny
UE	– Unia Europejska

OD AUTORA

Niniejsza monografia stanowi zmodyfikowaną wersję rozprawy doktorskiej obronionej z wyróżnieniem w grudniu 2021 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Analizowana materia koncentruje się wokół konstytucyjnych reguł fiskalnych, czyli ograniczeń długu publicznego lub deficytu budżetowego, których wprowadzenie na poziom ustawy zasadniczej sygnalizuje, że stabilność fiskalna stanowi niezwykle cenną wartość dla ustrojodawcy. Trzeba jednak przyznać, że konstytucjonalizacja tego rodzaju instrumentów nie jest zbyt częstym zjawiskiem, a jedno z bardziej nowatorskich rozwiązań w tym zakresie ustanowiła Konstytucja RP z 1997 r., która wprowadziła regułę zadłużenia wyrażoną w art. 216 ust. 5. Analogiczne rozwiązania spotkały się w ostatnich latach z większym zainteresowaniem ustawodawców konstytucyjnych, głównie w odpowiedzi na przebieg globalnego kryzysu finansowego, co znalazło odzwierciedlenie w konstytucjach Republiki Federalnej Niemiec, Królestwa Hiszpanii, Republiki Włoskiej, Republiki Słowackiej, Republiki Słowenii czy Węgier.

Limit zadłużenia wyrażony w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP niejednokrotnie stanowił przedmiot wielu sporów i kontrowersji, które powróciły wraz z wybuchem epidemii wirusa SARS-CoV-2 oraz inwazją Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. Coraz częściej można spotkać postulaty usunięcia konstytucyjnej reguły, co jednak w świetle przedstawionych poniżej badań nie wydaje się podejściem słusznym. Ewidentnie jednak polskie rozwiązania ustrojowe wymagają zmian, a cennym źródłem informacji dla polskiego ustrojodawcy mogą być w tym zakresie rozwiązania zastosowane w konstytucjach innych państw.

Pragnę złożyć w tym miejscu serdeczne podziękowania wszystkim osobom, które przyczyniły się do powstania tej książki. W pierwszej kolejności serdecznie dziękuję moim promotorom – Pani prof. UG dr hab. Annie Jurkowskiej-Zeidler oraz Panu prof. UG dr. hab. Piotrowi Uziębło za niezwykle pomoc oraz opiekę naukową, która zaowocowała powstaniem i wydaniem tej pracy. Swoje serdeczne podziękowania składam również recenzentom – Pani prof. dr hab. Magdalenie Fedorowicz oraz Panu prof. UJ dr. hab. Grzegorzowi Kucy za niezwykle cenne uwagi oraz opinie, które pomogły mi w pracy nad monografią.

WPROWADZENIE

Problematyka limitowania długu publicznego i deficytu budżetowego stanowi jeden z elementarnych czynników zapewniających stabilność finansów publicznych. Ograniczanie, a co najmniej utrzymanie na określonym poziomie długu publicznego, pozostaje niezwykle ważne z punktu widzenia funkcjonowania państwa, dlatego istotne są zarówno działania podejmowane w sferze stanowienia prawa, jak i deklaracje polityczne. Przyjmowane regulacje prawne bezpośrednio wpływają na gospodarkę i stanowią ograniczenie prowadzonej polityki fiskalnej. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabierają przepisy unormowane na gruncie konstytucyjnym. Ustrojodawcy, wprowadzając limity zadłużenia lub ograniczając powstawanie deficytu budżetowego, nadają stabilności finansów publicznych szczególne znaczenie i podnoszą ją do rangi współkreatora ustroju.

Jednym z pierwszych uregulowań w tym zakresie jest Konstytucja RP z 2.04.1997 r., która w art. 216 ust. 5 wskazuje, że nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w których następstwie państwowy dług publiczny przekroczy $\frac{3}{5}$ wartości rocznego produktu krajowego brutto. Dodatkowo w art. 220 Konstytucja RP zakazuje Sejmowi zwiększania zaplanowanego przez Radę Ministrów poziomu deficytu budżetowego, nie dopuszcza również do finansowania deficytu budżetowego przez Narodowy Bank Polski. Polska ustawa zasadnicza jako jedna z nielicznych zawiera ograniczenie wysokości długu publicznego, w ostatnich latach w państwach UE zauważalna jest jednak tendencja do wprowadzania podobnych instrumentów.

W niniejszej monografii przedstawiono problem konstytucyjnych reguł fiskalnych, czyli ograniczeń odnoszących się do maksymalnego poziomu zadłużenia, deficytu itp., oraz dokonano oceny tego rodzaju instrumentów na tle porównawczym. Za wyborem tematu przemawiało kilka względów – przede wszystkim aktualność i doniosłość badanej problematyki dla współczesnych finansów publicznych i brak opracowania o charakterze monograficznym.

Stabilność fiskalna, dług publiczny, równowaga budżetu to kwestie o fundamentalnym znaczeniu z punktu widzenia funkcjonowania państwa. Problematyka ta nabrała szczególnego znaczenia w dobie globalnego kryzysu finansowego. W reakcji na pogarszający się stan finansów publicznych w części państw członkowskich Unii Europejskiej doszło do ukształtowania nowych reguł fiskalnych na gruncie konstytucyjnym, zjawisko to nie doczekało się zaś całościowego opracowania w polskiej literaturze przedmiotu. Badane zagadnienie stanowi część problematyki ważnej dla współczesnych finansów publicznych oraz nauki prawa konstytucyjnego. Dodatkowo tematyka ta nabrała większego znaczenia w 2020 r., w dobie ogólnoświatowej pandemii.

Stabilność fiskalna jest pojęciem niejednorodnym i dynamicznym. W doktrynie prawnej do tego zagadnienia odnosili się głównie przedstawiciele nauki prawa finansowego¹. Problematyka ta nie była

¹ Należy tu przede wszystkim wspomnieć o pracach: E. Chojny-Duch i P. Panfil. Zob. E. Chojna-Duch, *Stabilność fiskalna – podstawowym wyzwaniem współczesnej polskiej polityki budżetowej państw (na tle poglądów Profesora Mariana Weralskiego)* [w:] *Ius fiscale. Studia z dziedziny prawa finansowego. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Marianowi Weralskiemu*, red. H. Litwińczuk, Warszawa 2012; E. Chojna-Duch, *Zasada stabilności fiskalnej – kilka refleksji* [w:] *Eseje o stabilności finansowej. Księga jubileuszowa. 45 lat pracy naukowej prof. zw. dr. hab. Bogusława Pietrzaka*, red. A. Alińska, Warszawa 2012; E. Chojna-Duch, *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*, red. I. Czaja-Hliniak, Kraków 2012; P. Panfil, *Istota i znaczenie stabilności fiskalnej* [w:] *Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, red. J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński, Warszawa 2015; P. Panfil, *Stabilność fiskalna państw Unii Europejskiej* [w:] *System prawnofinansowy Unii Europejskiej*, red. A. Drwiłło, A. Jurkowska-Zeidler, Warszawa 2017.

przedmiotem badań prowadzonych w świetle przepisów konstytucyjnych. Dotychczasowe opracowania o charakterze monograficznym, odnoszące się do finansów publicznych w Konstytucji RP – niewątpliwie należy tu wspomnieć o pracach T. Dębowskiej-Romanowskiej², C. Kosikowskiego³, M. Zubika⁴ i G. Kucy⁵ – nie czynią głównym tematem swoich rozważań problematyki stabilności fiskalnej, długu publicznego czy deficytu budżetu państwa. Wymienieni autorzy, mimo nawiązań do badanego w niniejszej monografii problemu, swoje zainteresowania badawcze skupili raczej wokół budżetu państwa, procedury budżetowej czy szerszego spektrum konstytucyjnych przepisów odnoszących się do zagadnień finansów publicznych. Jednocześnie sama kwestia długu publicznego czy deficytu budżetu państwa należy do problemów rzadko analizowanych przez przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego. Tematyka ta stanowiła przedmiot rozważań m.in. M. Zubika⁶, G. Kucy⁷, M. Granata⁸ i M. Mazurkiewicza⁹, jednak nie doczekała się opracowania o charakterze monograficznym.

Aktualność tematyki i dotychczasowy stan badań skłoniły autora do przeprowadzenia badań dogmatycznych na tle porównawczym. Badaniami prawnoporównawczymi objęto sześć państw europejskich

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

³ C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004.

⁴ M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001.

⁵ G. Kuca, *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Warszawa 2018.

⁶ M. Zubik, *Problem deficytu budżetowego w Konstytucji RP*, PiP 2000/6; M. Zubik, *W poszukiwaniu efektywnych mechanizmów ochrony bezpieczeństwa ekonomicznego państwa [w:] 25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015.

⁷ G. Kuca, *Konstytucyjne limity zadłużenia w Polsce oraz wybranych państwach UE [w:] Ustroje. Tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015.

⁸ M. Granat, *Równowaga budżetowa jako zasada prawa (na marginesie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego czasu kryzysu finansowego)*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017/3.

⁹ M. Mazurkiewicz, *Konstytucyjne problemy deficytu budżetowego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego [w:] Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. A. Sylwestrzak, Olsztyn 2003.

znajdujących się w zróżnicowanej sytuacji gospodarczej, tj. Niemcy, Hiszpanię, Włochy, Węgry, Słowację i Słowenię. Wyboru państw dokonano ze względu na ich przynależność do struktur Unii Europejskiej (przez co są one zobowiązane do przestrzegania zasad dotyczących stabilności finansów publicznych) oraz ratyfikację przez nie umowy międzynarodowej – Traktatu z 2.03.2012 r. o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, która miała istotny wpływ na porządki konstytucyjne państw sygnatariuszy. Przede wszystkim jednak o wyborze wymienionych wyżej państw zadecydowało wprowadzenie do ich porządków prawnych konstytucyjnych reguł fiskalnych w dobie kryzysu finansowego. Przyjęte w państwach objętych analizą porównawczą instrumenty uwzględniają nowe tendencje w sposobie ograniczania polityki fiskalnej, zwracając większą uwagę niż konstytucyjny limit z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP na przebieg cyklu koniunkturalnego czy możliwość zastosowania tzw. klauzul wyjścia, dzięki czemu mogą stanowić cenną wskazówkę dla polskiego ustrojodawcy. Prócz wymienionych powyżej państw badania porównawcze nawiązują, zwłaszcza w rozdziale II, do rozwiązań zastosowanych w innych państwach UE i orzecznictwa ich sądów konstytucyjnych, przez co możliwe było stwierdzenie szerszego obrazu konstytucjonalizacji ograniczeń polityki fiskalnej i wpływu kryzysu finansowego z 2008 r. na porządki konstytucyjne poszczególnych państw.

Wśród wielu zagadnień dotyczących konstytucyjnych norm odnoszących się do systemu finansów publicznych reguły fiskalne stanowią niezwykle interesujący problem, pozwalający z jednej strony na analizę teoretyczną funkcjonowania tych instytucji, z drugiej – na przedstawienie wniosków co do sposobu ich funkcjonowania, a także ich ewolucji. Obserwacja tego rodzaju instrumentów nie powinna ograniczać się wyłącznie do zbadania regulacji prawa materialnego. Konieczne jest odniesienie się do orzecznictwa sądownictwa konstytucyjnego, jak również analiza danych statystycznych, co pozwala na całościową ocenę funkcjonowania obowiązujących w tym zakresie unormowań.

Analiza dorobku Trybunału Konstytucyjnego i obserwacja danych statystycznych umożliwiły odpowiednio poznanie stanowiska praktyki

co do badanych zagadnień oraz próbę dokonania oceny skuteczności omawianych instytucji. Jednocześnie poddanie badaniu wielu konstytucyjnych regulacji dotyczących ograniczeń polityki fiskalnej w ujęciu porównawczym pozwoliło na sformułowanie wątpliwości dotyczących kształtu polskich unormowań i postulatów *de lege ferenda*.

Autor postawił przed sobą trzy istotne cele badawcze. Po pierwsze – zidentyfikowanie podstaw uzasadniających uznanie stabilności fiskalnej za wartość chronioną w świetle przepisów Konstytucji RP, po drugie – scharakteryzowanie konstytucyjnych norm regulujących problematykę państwowego długu publicznego i deficytu budżetowego w ujęciu porównawczym, po trzecie zaś – identyfikację czynników, które mogą negatywnie wpływać na skuteczność konstytucyjnych reguł fiskalnych oraz przedstawienie postulatów *de lege ferenda* w nawiązaniu do przeprowadzonych badań porównawczych.

Niewątpliwie główny problem badawczy sprowadza się do odpowiedzi na pytania, czy stabilność fiskalna jest w świetle Konstytucji RP wartością chronioną i czy istnieje potrzeba zmodyfikowania instrumentów konstytucyjnych w celu zapewnienia pełniejszej ochrony przed nadmiernym zadłużaniem. Dzięki przeprowadzonym badaniom stwierdzono, że choć istniejące mechanizmy pozwalają na zapewnienie stosunkowo stabilnej sytuacji polskim finansom publicznym, jednak możliwe jest ich pośrednie obejście poprzez zastosowanie zmian na poziomie ustawy zwykłej.

W związku z powyższym sformułowano hipotezę badawczą polegającą na przyjęciu, że stabilność fiskalna stanowi w świetle Konstytucji RP wartość chronioną, jednakże przyjęte w Konstytucji RP rozwiązania powinny zostać zmodyfikowane w celu zapewnienia pełniejszej ochrony przed nadmiernym zadłużeniem.

Poszukując potwierdzenia postawionej hipotezy, sformułowano również następujące hipotezy szczegółowe:

1. Stabilność fiskalna jest trudnym do jednoznacznego zdefiniowania pojęciem, nie można jej jednak utożsamiać z równowagą budżetową.

2. Podstawą do uznania stabilności fiskalnej za wartość konstytucyjnie chronioną są przede wszystkim konstytucyjne reguły fiskalne, w szczególności art. 216 ust. 5 Konstytucji RP. Za uznaniem stabilności fiskalnej za wartość chronioną konstytucyjnie przemawia również treść art. 220 Konstytucji RP oraz zasada dobra wspólnego wyrażona w art. 1 Konstytucji RP. Konstytucyjną ochroną nie jest natomiast objęta równowaga budżetowa.
3. Konstytucjonalizacja reguł fiskalnych, która ma na celu zapewnienie trwałej ochrony przed nadmiernym zadłużeniem, stanowi odpowiedź na pogarszający się stan finansów publicznych.
4. Polskie rozwiązania ustrojowe, służące zapewnieniu stabilności fiskalnej, zasadniczo gwarantują skuteczną ochronę przed nadmiernym zadłużeniem, jednak intencje ustrojodawcy mogą zostać zmodyfikowane poprzez zmiany dokonywane na poziomie ustawowym, dlatego też przyjęte reguły wymagają zmodyfikowania.

Analizując postawiony problem badawczy, zdecydowano się na wykorzystanie różnorodnych metod badawczych, zdeteminowanych przez cele opracowania i dokonane w nim założenia. W pracy zostały wykorzystane głównie metody: dogmatycznoprawna i porównawcza, analiza danych statystycznych i metoda historyczna oraz metoda aksjologiczna.

Rozdział I monografii zawiera rozważania *stricte* teoretyczne na temat ogólnych zagadnień dotyczących stabilności fiskalnej. Punktem wyjścia było przedstawienie trudności w określeniu pojęcia stabilności fiskalnej, pokazanie jego wieloaspektowości i prób jego zdefiniowania. Rozdział ten odnosi się również do ewolucji poglądów dotyczących prowadzonej polityki fiskalnej, zaprezentowano w nim instrumenty ograniczające przyrost zadłużenia, omówiono podstawowe instytucje chroniące zachowanie stabilności, które zostały unormowane w przepisach prawa UE.

W rozdziale II odniesiono się do kwestii konstytucjonalizacji ograniczeń polityki fiskalnej, pokazując jej wagę i znaczenie dla finansów publicznych. Prowadzone rozważania dotyczyły historycznego ujęcia

omawianej materii, jak też skutków kryzysu finansowego z 2008 r. dla europejskich porządków konstytucyjnych. Dodatkowo omówiono przyczyny i następstwa wprowadzenia reguł fiskalny na grunt konstytucyjny.

W rozdziale III odniesiono się do kwestii analizy konstytucyjnych instrumentów limitowania deficytu budżetowego. Punktem wyjścia było wskazanie, że zasada równowagi budżetowej, rozumiana jako wymóg pełnego zbilansowania dochodów i wydatków budżetowych, nie jest wartością chronioną w świetle Konstytucji RP. Takiej ochrony nie można jednak odmówić stabilności fiskalnej. W tym celu dokonano analizy konstytucyjnych przepisów regulujących problematykę deficytu budżetowego i zestawiono je z innymi konstytucyjnymi normami przyjętymi w badanych państwach.

Rozdział IV – ostatni – posłużył analizie konstytucyjnego limitu zadłużenia i porównaniu go z innymi konstytucyjnymi regułami fiskalnymi. W tym celu omówiono problematykę stosowania tego rodzaju przepisów, odnosząc się do ich kategoryczności, doprecyzowania w ustawodawstwie niższego rzędu czy związków między konstytucyjnymi regułami fiskalnymi a prawem UE. W rozdziale tym odniesiono się również do wątpliwości, jakie narastają wokół tego rodzaju instrumentów, podjęto też próbę oceny ich skuteczności. Całość zakończono wnioskami i postulatami *de lege ferenda*.

Za podstawę rozważań przyjęto stan prawny na 1.05.2022 r.

Rozdział I

ISTOTA I ZNACZENIE STABILNOŚCI FISKALNEJ

1. Ewolucja poglądów na temat stabilności fiskalnej

Zjawisko zadłużenia państwa, deficytu, pożyczek i kredytów towarzyszyło rozwojowi państwowości. Występowało w różnych okresach historycznych, gdy możliwości finansowania potrzeb państwa okazywały się niewystarczające, co wynikało z ograniczonych źródeł własnych dochodów i niemożności bądź braku chęci obniżania wydatków publicznych¹. Początkowo za poprzednika deficytu uznawano zadłużenie panujących, zadłużenie państwa zaś utożsamiano z długiem monarchy, a dopiero rzeczywista separacja skarbu państwa od skarbu monarchy doprowadziła do powstania długu publicznego w nowoczesnym znaczeniu².

Pierwsze formy instytucji finansowych zajmujących się polityką fiskalną pojawiły się już w starożytności (Grecja, Cesarstwo Rzymskie). Co charakterystyczne, w tym okresie państwo uzyskiwało znaczną część dochodów z własności, natomiast wydatki były ponoszone na prowadzenie wojen i utrzymywanie armii³. W średniowieczu

¹ E. Chojna-Duch, *Zasada stabilności fiskalnej – kilka refleksji...*, s. 48.

² E. Kosiński, *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Warszawa 2001, s. 15.

³ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Warszawa 2017, s. 54.

nastąpiło zahamowanie rozwoju systemów fiskalnych. Problematykę danin oceniano głównie z punktu widzenia moralnego (tematyką tą zajmował się św. Tomasz z Akwinu (1225–1274)). W średniowiecznej Polsce historia budżetu państwowego, rozumianego jako zestawienie dochodów i wydatków państwa autoryzowane przez parlament, rozpoczyna się w 1374 r. od nadania polskiemu rycerstwu prawa do stanowienia o dochodach państwa przez Ludwika Węgierskiego⁴.

Wraz z rozwojem państw powstawały bardziej zaawansowane koncepcje dotyczące polityki fiskalnej. Postępował proces kształtowania się elementów ustroju kapitalistycznego, rozwijała się wymiana towarowo-pieniężna i akumulacja kapitału, która sprzyjała ekspansji handlu międzynarodowego. W ten sposób w XVI w. zaczął kształtować się nowy system społeczno-ekonomiczny zwany merkantyлизmem. Doktryna ta cechowała się wysokim poziomem interwencjonizmu, a jej przedstawiciele szczególną uwagę poświęcali gospodarce krajowej i uważali, że należy ją chronić m.in. za pomocą systemu podatków i ceł. Merkantyliści uznawali, że istnienie długu publicznego nie ma istotnego wpływu na gospodarkę tak długo, jak długo jest on zaciągany wewnątrz kraju, jego spłatę wraz z odsetkami porównywali do przekładania pieniędzy z lewej do prawej ręki⁵.

Szczególno znaczenia w równowadze budżetowej nabierają poglądy kameralistów, działających w XVI–XVIII wieku. Jak zauważa S. Owsiak, w ich pracach – w szczególności J.H.G. von Justiego – zalecenia na temat prowadzonej polityki fiskalnej i gospodarki finansowej państwa są zaskakująco dobrze rozwinięte. Kameraliści dostrzegali związek między polityką fiskalną państwa i dobrobytem społecznym. Zwracali uwagę na dopuszczalne rozmiary wydatków państwowych, a co za tym idzie również pośrednio granic opodatkowania. Uznawali, że podatki należy nakładać zgodnie z zasadą: „nie tam, gdzie można, lecz tam, gdzie trzeba”. To oni zaproponowali, aby przyjąć zasadę corocznego uchwalania budżetu, którego tworzenie trzeba

⁴ E. Kosiński, *Procedura budżetowa...*, s. 9.

⁵ Ł. Janikowski, *Ewolucja badań nad zrównoważeniem finansów publicznych*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2018/1, s. 46.

rozpocząć od zestawienia pożądaných wydatków państwa i dostosowania do nich dochodów⁶.

W okresie fizjokratyzmu (XVIII w.), którego głównym przedstawicielem był F. Quesnay, dominował z kolei pogląd, że źródłem bogactwa jest rolnictwo, ściślej zaś ziemia; jedynie praca w rolnictwie ma charakter produkcyjny. F. Quesnay był twórcą słynnego hasła *laissez faire* (leseferyzm), którego sens sprowadza się do tego, że w gospodarce panuje naturalny porządek rzeczy, wobec tego powinna się ona opierać na wolnej konkurencji. Chociaż poglądy fizjokratów w kwestiach dochodu nie okazały się do końca trafne, dały jednak podwaliny klasycznej ekonomii politycznej⁷.

Doktryny liberalne, skupiające się na ograniczeniu zaangażowania państwa, zaczęły się pojawiać w XVIII w. Liberalizm był jedną z podstawowych idei propagowanych przez ekonomistów szkoły klasycznej, do których należy zaliczyć przede wszystkim A. Smitha. Podstawą doktryny liberalnej była koncepcja wolności gospodarczej, która łączyła się z podkreśleniem indywidualizmu jednostek (koncepcja *homo oeconomicus*). A. Smith przestrzegał przed zbyt wysokim zadłużeniem. Jak zauważał, nadmierna akumulacja długu może doprowadzić do bankructwa państwa⁸. Do jego myśli nawiązywali D. Ricardo i J.B. Say, którzy sądzili, że najlepszym planem finansowym jest wydawać mało, najlepszy zaś podatek to ten, który jest najmniej⁹. Zalecano, aby budżet był jak najniższy przede wszystkim ze względu na inflacyjne konsekwencje nadmiernych wydatków państwowych. Często doszukiwano się analogii pomiędzy budżetem państwa a budżetami gospodarstw domowych – uznano więc, że budżet powinien być bezwzględnie i stale zrównoważony¹⁰. Mimo dominującej doktryny w XIX-wiecznej literaturze zwracano uwagę na to, że

⁶ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, s. 54–55.

⁷ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, s. 56.

⁸ A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, New York 2000, s. 1035–1036.

⁹ R. Domaszewicz, *Finanse w gospodarce rynkowej*, Kraków 1995, s. 164.

¹⁰ Szerzej: P. Włodarczyk, *Stabilność fiskalna – koncepcja teoretyczna i jej znaczenie praktyczne. Analiza na przykładzie państw Grupy Wyszehradzkiej w latach 1995–2009*, „Materiały i Studia NBP” 2011/256, s. 10.

„niedobory skarbowe są dziś powszechną w świecie chorobą, zatem obecnie, a raczej od dawna (w Austrii już od 1703 r.), niemal nie ma państwa bez długu”¹¹.

Koncepcje ortodoksyjne, zwłaszcza co do wolnego handlu międzynarodowego, zaczęto kwestionować pod koniec XIX w. w Niemczech. Zapoczątkowało to tworzenie teorii odrzucających zasady ekonomii klasycznej. Niemiecki ekonomista A. Wagner sformułował koncepcję większej ingerencji państwa, zgodnie z którą wydatki publiczne, a co za tym idzie również zapotrzebowanie państwa na środki finansowe, pochodzące przede wszystkim z dochodów podatkowych, rosną proporcjonalnie do stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego, co jest spowodowane rosnącym zapotrzebowaniem społeczeństwa na dobra, których nie jest w stanie skutecznie zapewnić mechanizm rynkowy.

Zasada zrównoważonego budżetu spotykała się natomiast z przychylnością większości polskich naukowców okresu międzywojennego¹². A. Krzyżanowski przekonywał, że zaciągnięcie przez państwo zbyt wielu pożyczek podkupuje życie gospodarcze¹³. Z kolei I. Czuma zauważał, że równowaga budżetowa stanowi postulat, do którego zmierza skarbowość¹⁴. Natomiast T. Grodyński wskazywał, że celem nadrzędnym gospodarstwa budżetowego państwa powinno być uzyskanie i utrzymanie równowagi budżetu, czyli stanu, w którym wszystkie potrzeby państwa są zaspokajane dochodami¹⁵, państwo zaś o nieuporządkowanym, niezrównoważonym budżecie nie ma zdolności kredytowej albo może ją odzyskać tylko pod warunkami, które zmieniają istotnie jego politykę budżetową¹⁶.

¹¹ L. Biliński, *System nauki skarbowej, a w szczególności nauki o podatkach*, Lwów 1876, s. 422.

¹² Szerzej: E. Kosiński, *Procedura budżetowa...*, s. 18.

¹³ A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości*, Poznań 1923, s. 351.

¹⁴ I. Czuma, *Równowaga budżetu na tle prawa budżetowego różnych państw*, Lublin 1924, s. 237.

¹⁵ T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczem*, Kraków 1932, s. 1.

¹⁶ T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce...*, s. 13.

Założenia ortodoksyjnej teorii finansów publicznych zostały odrzucone w następstwie wielkiego kryzysu z 1929 r., skali zapaści gospodarczej nie dało się bowiem wyjaśnić, opierając się na poglądach charakterystycznych dla nurtu ekonomii klasycznej¹⁷. Na skutek recesji podano w wątpliwość istnienie równowagi budżetowej i wraz z koncepcją interwencjonizmu państwowego zaproponowaną przez J.M. Keynesa sformułowano tezę o systematycznym deficycie budżetowym¹⁸. Pod wpływem tej doktryny ocena deficytów budżetowych, jak też długu publicznego przestała być jednoznacznie negatywna – zaciąganie zobowiązań finansowych postrzegano jako źródło finansowania wydatków, którym państwo równoważyło wielkość popytu z wielkością sprzedaży, zwłaszcza wydatków prorozwojowych, inwestycyjnych, stymulujących gospodarkę; dług publiczny natomiast jako instrument niwelowania wahań cykli koniunkturalnych¹⁹.

J.M. Keynes uznawał, że wydatki pokrywane z pożyczek mogą pomóc społeczeństwu²⁰. Zasada równowagi budżetowej nie stanowiła również wzorcowej cechy gospodarki budżetowej dla kontynuatorów jego myśli, którzy rozumieli ją jako postulat stabilnej polityki finansowej i równowagi gospodarczej kraju w skali wieloletniej oraz względnego zrównoważenia gospodarki budżetowej²¹. Do myśli Keynesowskiej nawiązywali m.in. ekonomiści amerykańscy: A.H. Hansen, A.P. Lerner, E.D. Domar i P.A. Samuelson.

Najbardziej radykalną wersję Keynesowskiej teorii finansów publicznych zaproponował A.P. Lerner, tworząc koncepcję finansów funkcjonalnych (ang. *functional finance*). Uważał, że w celu zapewnienia pełnego zatrudnienia państwo powinno wykorzystywać wszelkie

¹⁷ P. Panfil, *Istota i znaczenie stabilności fiskalnej...*, s. 74.

¹⁸ Szerzej: E. Lotko, *Prawnofinansowe instrumenty ograniczania długu publicznego w Polsce*, Białystok 2016, s. 64 (rozprawa doktorska), https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/5876/1/E_Lotko_Prawnofinansowe_instrumenty_ograniczania_dlugu_publicznego_w_Polsce.pdf (dostęp: 24.05.2020 r.).

¹⁹ E. Chojna-Duch E., *Stabilność fiskalna...*, s. 45.

²⁰ J.M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Warszawa 2012, s. 115.

²¹ E. Chojna-Duch, *Stabilność fiskalna...*, s. 45.

dostępne skuteczne środki²². Twierdził, że zasada równowagi budżetowej nie jest tak ważna, jak zapewnienie pełnego zatrudnienia i limitowanie poziomu inflacji. Jednak zastrzegał, że jeżeli istnieją sposoby równoważenia budżetu bez rezygnacji z pełnego zatrudnienia i optymalnego wykorzystania zasobów, to należy im poświęcić jak najwięcej uwagi. A.P. Lerner wierzył, że dług publiczny nie obciąża przyszłych pokoleń, ponieważ potomność, spłacając dług, będzie to czynić dla samej siebie. Zauważał jednak, że dług zewnętrzny powoduje zubożenie państwa pożyczającego i bogacenie się państwa udzielającego pożyczek²³.

Zdaniem E.D. Domara ciężar długu stanowią przede wszystkim koszty jego obsługi. Zagadnienie to rozpatrywał w nieskończonym horyzoncie czasowym, obliczając granicę wskaźnika dług/PKB dla czasu dążącego do nieskończoności²⁴. A.H. Hansen kategorycznie odrzucał koncepcję budżetu zrównoważonego. W jego ocenie równowaga budżetowa nie może być celem samym w sobie, powinna być natomiast traktowana jako jeden z elementów funkcjonowania ogólnego mechanizmu gospodarki rynkowej. Dlatego też zalecał takie finansowanie wydatków rządowych, aby zapewnić ogólnogospodarczą równowagę. W swoich rozważaniach proponował podział budżetu na budżet operacyjny, związany z realizacją bieżących zadań publicznych, wzrastających zwłaszcza w okresie spowolnienia gospodarczego i poddanego silnym wpływom przebiegu cyklu koniunkturalnego, oraz budżet kapitałowy, polegający na opracowywaniu planu wydatków długoterminowych, tak aby zapewnić niezbędne środki pieniężne na realizowane przez państwo zadania (inwestycje)²⁵. Zdaniem A.H. Hansena zadłużenie powinno być zmniejszane w okresie dobrej koniunktury, kiedy wpływy budżetowe rosną, a ograniczeniu ulegają wydatki o charakterze bieżącym²⁶.

²² P. Włodarczyk, *Stabilność fiskalna...*, s. 13.

²³ A.P. Lerner, *Finanse funkcjonalne* [w:] *Teoria i polityka stabilizacji koniunktury*, red. A. Szeworski, Warszawa 1975, s. 176–200.

²⁴ Zob. E.D. Domar, *The "Burden of the Debt" and the National Income*, „The American Economic Review” 1944/4 (34), s. 798–827.

²⁵ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, s. 77.

²⁶ P. Włodarczyk, *Stabilność fiskalna...*, s. 14.

Lata 70. i 80. XX w. to okres dominacji monetarystów, zgromadzonych wokół M. Friedmana, którzy byli zwolennikami oparcia programu stabilizacji gospodarczej na regułach prawnych fiskalnych i automatycznych stabilizatorach koniunktury, aby ograniczyć ingerencję w mechanizm rynkowy do niezbędnego minimum. Dzięki temu podejmowane działania miały być efektywne ekonomicznie i przyczyniać się do zmniejszenia istniejących w społeczeństwie nierówności²⁷.

Od lat 70. XX w. zarówno w sferze rozważań teoretycznych, jak i w polityce gospodarczej państw zachodnich można zaobserwować także powrót do tradycyjnej koncepcji zrównoważenia budżetu. Rezultatem tych poszukiwań był nowy konserwatyzm fiskalny, który zakładał zasadę bezwzględnej równowagi budżetowej. Przyjęcie tej koncepcji oznaczało, że niedopuszczalne są jakiekolwiek odchylenia tak w kierunku deficytu, jak i nadwyżki budżetowej, która zdaniem nowych konserwatystów była środkami „zamrożonymi” w budżecie państwa²⁸.

W praktyce bezwzględne równoważenie budżetu znajduje zastosowanie dość rzadko. Częściej są realizowane koncepcje pośrednie, tj. teoria budżetu cyklicznego i teoria impasu. Pierwsza z nich odnosi się do cyklu koniunkturalnego i opiera się na założeniu, zgodnie z którym nadwyżki budżetowe należy realizować w latach pomyślnych, aby móc je skonsumować w okresach recesji i pokryć powstające wtedy niedobory. Zatem w zależności od fazy cyklu gospodarczego mogą występować zarówno deficyty, jak i nadwyżki, przy czym w dłuższych okresach budżet powinien się równoważyć. Z kolei teoria impasu zezwala na deficyt budżetowy, jednakże w pewnych granicach i pod określonymi warunkami²⁹. W ostatnich latach rozgłos zdobyła nowocześniejsza teoria monetarna, w świetle której przez masowe tworzenie pieniądza można zapewnić gospodarce stabilność i rozwój, a państwo,

²⁷ M. Friedman, *Pieniężny i fiskalny system stabilizacji gospodarczej* [w:] *Teoria i polityka stabilizacji koniunktury...*, s. 94–97.

²⁸ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, s. 83–84.

²⁹ Por. E. Lotko, *Prawnofinansowe instrumenty...*, s. 65.