



AKADEMIA PRAWA

PRAWNE INSTRUMENTY ZACHOWANIA RÓWNOWAGI FINANSOWEJ PAŃSTWA I ICH SKUTEKCZNOŚĆ

— 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

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 refleksywny sposób przesądzają o wysokości wydatków publicznych. Nie można

pominąć 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 wyводу. 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 wyводу, 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 rozwińnięcie w przepisach ustawowych

Materia dotycząca charakteru i funkcjonowania instytucji prawnych służących zachowaniu równowagi finansów publicznych wzbudza szczególnie 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 nieprzemysłany 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).