TORUŃSKIE STUDIA POLSKO-WŁOSKIE IX — STUDI POLACCO-ITALIANI DI TORUŃ IX
Toruń 2013

Agnieszka Bień-Kacała
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

WPŁYW ROZWIĄZAŃ EUROPEJSKICH NA SFERĘ KRAJOWYCH RACHUNKÓW PUBLICZNYCH

DOI: http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2013.010

1. Zakreślony temat wyznacza rozległe pole badawcze dla przedstawicieli nauki prawa finansowego, europejskiego czy konstytucyjnego. Nie sposób nawet wskazać wyczerpującej listy problemów, które mogą zostać w związku z tym ujawnione. W niniejszej wypowiedzi pragnę skupić się jedynie na kilku kwestiach najistotniejszych z punktu widzenia tytułu referatu. Ramy rozważań wyznaczają konstytucyjne zainteresowania naukowe Autorki. Jako kluczowa kwestia traktowana jest w ogóle możliwość, zakres i sposób wpływu rozwiązań europejskich na sferę finansów publicznych w Polsce. W kolejności omówiony zostanie zatem problem reguł tworzenia prawa finansowego, możliwość transferu władztwa daninowego oraz równowaga budżetowa także w kontekście tzw. paktu fiskalnego. Kontekstem tych zagadnień będzie oczywiście kategoria suwerenności państw członkowskich UE i możliwość transferu niektórych kompetencji organów władzy publicznej w sferze finansów publicznych.

2. Nasze zainteresowania koncentrują się wokół konstytucyjnego aspektu **finansów publicznych**. Obejmuje on system prawny finansów publicznych (zespół instytucji prawnych), mechanizm gromadzenia i wydatkowania zasobów publicznych (mechanizm zarządzania) oraz realnie istniejący zasób publiczny podlegający dzieleniu (scentralizowany publiczny zasób środków finansowych)[1].

[1] Por. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Cześć konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 8.

Elementy te przetransponowane na język norm prawnych ujmowane są w zadania, a w ramach nich poszczególne kompetencje organów władzy państwowej. Do najbardziej nas interesujących należą kompetencje daninowe, budżetowe oraz legislacyjno-finansowe. Kompetencje ujęte całościowo kojarzy się z władztwem finansowym państwa. W kontekście substancji suwerenności dookreślanej (uszczegóławianej) przez poszczególne zadania władzy państwowej mówimy w tym przypadku o suwerenności finansowej. Państwo jest przy tym traktowane jako pierwotny i samoistny podmiot finansów publicznych[2]. Konsekwencja ta wypływa z suwerennego bytu politycznego organizacji państwowej.

W dobie faktycznego ograniczania suwerenności z uwagi na rozwój globalnego społeczeństwa formułuje się pytanie o atrybuty władzy i jej kompetencje. Zgodnie z jedną z prezentowanych w doktrynie prawnofinansowej koncepcji, te z nich, które przesądzają o istocie i trwaniu suwerenności, nie mogą zostać przeniesione jako niezbywalne, na organizację ponadnarodową[3]. Z drugiej jednak strony zauważa się, że „przekazanie kompetencji" nie jest nieodwracalne[4]. Nie prowadzi ono do trwałego ograniczenia suwerennych praw państwa. O zakresie przekazanych kompetencji decydują zaś państwa członkowskie w traktatach. Akceptacja ich odbywa się z bezpośrednim lub pośrednim udziałem suwerena w postaci Narodu.

W ramach władztwa finansowego państwa wyróżnia się następujące **atrybuty** władzy. Po pierwsze, będzie to suwerenne, samoistne i wyłączne prawo do stanowienia polskiego pieniądza jako ważnego środka płatniczego oraz związanej z nim polityki pieniężnej. Po drugie, zalicza się tu suwerenne, samoistne i wyłączne prawo do stanowienia i pobierania dochodów publicznych. Trzecim atrybutem jest prawo do administrowania przypadającymi państwu środkami publicznymi. Zamyka się to w pojęciu prowadzenia gospodarki finansowej. Czwartym, ostatnim atrybutem jest prawo samodzielnego wydatkowania środków w celu zaspokojenia potrzeb publicznych.

Proponuje się jednocześnie zaliczenie do **niezbywalnych** atrybutów władztwa finansowego prawo stanowienia pieniądza polskiego, polityki pieniężnej oraz

---

[2] Por. R. Mojak, *Konstytucyjna regulacja ustroju finansów publicznych a pozycja ustrojowa parlamentu i rządu w zakresie gospodarki finansowej państwa*, "Studia Iuridica Lublinensia" 1/2003, s. 45–46.

[3] Por. T. Dębowska-Romanowska, op. cit., s. 31–35 i 164–178.

[4] Por. M. Granat, *O pojęciu tożsamości konstytucyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Traktatu z Lizbony (K 32/09)*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu*, R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red.), Warszawa 2012, s. 82–83.

władztwo daninowe (podatkowe)[5]. Niektóre kompetencje identyfikowane w tak określonych atrybutach suwerenności mogą zostać przeniesione na rzecz organizacji ponadnarodowej. Warunkiem jest jednak to, że nie dojdzie do naruszenia substancji suwerenności. Nie można zatem przekazać kompetencji zastrzeżonych do wyłącznej właściwości władz krajowych oraz tylu z nich, ile w sumie doprowadzi to do naruszenia istoty suwerenności. Dopuszczalna jest jednak koordynacja polityki pieniężnej, wprowadzenie jednolitego kodeksu celnego czy też harmonizacja podatkowa.

Prezentowane stanowisko opiera się o pojmowanie suwerenności przez pryzmat kompetencji organów władzy państwowej pogrupowanych w atrybuty suwerenności. Przy czym punktem odniesienia są tradycyjnie rozumiane swoiste cechy władzy państwowej (przymus państwowy, wyodrębniony aparat urzędniczy). Zwłaszcza władztwo finansowe państwa postrzegane jest jako przymiot podmiotu publicznoprawnego, nie zaś jako instrument działania suwerena (narodu). Rozumienie to oderwało się w znacznym stopniu od historycznych korzeni w rozwoju parlamentaryzmu. Tak czy inaczej wyróżnikiem władzy państwowej spośród innych jej rodzajów w społeczeństwie jest suwerenność. Ujmowana tradycyjnie suwerenna władza wykonywana na danym terytorium utożsamiana jest z państwem[6]. Suwerenność w aspekcie zewnętrznym opisywana jest jako stan normatywny oraz faktyczny, w którym organy państwa są niezależne od innych państw czy organizacji międzynarodowych, a władza przez nie sprawowana jest wyłączna, najwyższa, pierwotna oraz prawnie nieograniczona na danym terytorium[7]. Suwerenność wewnętrzna polega na możliwości swobodnej regulacji stosunków wewnętrznych i porządku społecznego oraz opiera się na następujących zasadach prawnych[8]. Po pierwsze, na formalnym rozdzieleniu organów państwowych od organizacji politycznych działających na terytorium państwa i po drugie, na zwierzchnictwie terytorialnym i personalnym. Zwierzchnictwo to polega na wykonywaniu władzy wobec wszystkich składników terytorium państwa (dotyczy każdego rodzaju własności) oraz w stosunku do wszystkich

---

[5] Por. T. Dębowska-Romanowska, op. cit., s. 33–35.

[6] Por. E. Kustra, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Toruń 2000, s. 35.

[7] Por. J. Kranz, *Państwo i jego suwerenność*, „Państwo i Prawo" 7/1996, s. 5–6, J. Kranz, *Kilka uwag o suwerenności*,[w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, E. Popławska (red.), Warszawa 2000, s. 143.

[8] Por. W. Lang [w:] *Teoria państwa i prawa*, W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, Warszawa 1979, s. 67–68 oraz A. Wasilkowski, *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa*, „Państwo i Prawo" 4–5/1996, s. 17; J. Kranz, *Suwerenność państwa i prawo międzynarodowe*, [w:] *Spór o suwerenność*, W.J. Wołpiuk (red.), Warszawa 2001, s. 107.

podmiotów egzystujących na terytorium państwowym, niezależnie od ich formy prawnej i przynależności państwowej. W ramach tak pojmowanej władzy suwerennej finanse publiczne podporządkowane są konieczności utrzymania władzy głównie dla zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego. Ten aspekt finansów publicznych jest mocno eksponowany.

Integracja europejska i jej postęp spowodował natomiast zmianę pojmowania suwerenności. Nie jest już ona postrzegana jako nieograniczona możliwość wpływu na inne państwa czy jako wyraz potęgi niepodlegającej wpływom zewnętrznym[9]. Najczęściej twierdzi się, że następuje ograniczenie jej wykonywania przez zlecenie, głównie w drodze traktatowej, wypełniania niektórych kompetencji państw przez specjalnie, w tym celu powołane instytucje międzynarodowe[10]. Niezależnie jednak od przyjętej koncepcji suwerenności[11] mamy do czynienia z modyfikacją kompetencji państwa poprzez akcesję do Unii Europejskiej. Legitymizacja przez Naród tego stanu następuje w trybie referendalnym bezpośrednio lub pośrednio z wykorzystaniem procedur parlamentarnych (np. przy wykorzystaniu tzw. opcji integracyjnej zakotwiczonej w art. 90 Konstytucji RP z 1997 r.[12]).

---

[9] Por. M. Granat, op. cit., s. 81.

[10] Por. np. A. Wasilkowski, *Suwerenność w prawie międzynarodowym i w prawie europejskim*, [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne a prawo europejskie*, J. Kolasa, A. Kozłowski (red.), Wrocław 2003, s. 22–23.

[11] Warto wskazać dwie koncepcje: **suwerenności podzielonej** – jest to instytucja złożona (wiązka uprawnień), wyróżnia się różnorodne jej aspekty pozwalające na transfer niektórych tylko kompetencji na wspólnotę w celu ich kolektywnego wykonywania, nie postrzega się suwerenności w aspekcie hierarchicznych systemów prawnych, lecz jako kompleks współzależności nakładających się systemów, por. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000, s. 268ł Alessandro Missir di Lusignano, *Członkostwo w Unii Europejskiej a suwerenność narodowa*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, E. Popławska (red.), Warszawa 2000, s. 38; R. Kwiecień, *Sovereignty of the European Union Member States: International Legal Aspects*, maszynopis powielony, s. 14; idem, *Suwerenność państwa w Unii Europejskiej: aspekty prawnomiędzynarodowe*, „Państwo i Prawo" 2/2003, s. 26; S. Douglas-Scott, *Constitutional Law of the European Union*, Pearson Education 2002, s. 521; **ograniczenia wykonywania suwerenności przy jej zachowaniu** – suwerenność nie poddaje się zabiegowi stopniowania, inaczej niż jej wykonywanie, które jest stopniowalne, a zatem może być przekazane w części na rzecz organizacji ponadnarodowej nie naruszając przy tym substancji samej suwerenności, por. A. Wasilkowski, *Uczestnictwo*..., s. 21; C. Mik, *Europejskie*..., s. 267; J. Galster, *Źródła prawa konstytucyjnego*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, Z. Witkowski (red.), Toruń 2006, s. 24–25. Por. także o pojmowaniu suwerenności w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego Traktatu z Lizbony, T.T. Koncewicz, *Trybunał Konstytucyjny wobec prawa europejskiego*, „Przegląd Sejmowy" 2/2012, s. 118–134.

[12] Por. szerzej na ten temat A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państwa członkowskich UE*, Toruń 2009, passim.

W naszych rozważaniach istotny jest pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 listopada 2010 r. (K 32/09) dotyczącym konstytucyjności Traktatu z Lizbony[13]. Zdaniem Trybunału zaciąganie zobowiązań międzynarodowych i ich wykonywanie nie prowadzi do utraty lub ograniczenia suwerenności państwa, ale jest jej potwierdzeniem. Przynależność zatem do struktur europejskich nie stanowi w istocie ograniczenia suwerenności państwowej, lecz jest jej wyrazem. Poprzez integrację suwerenność zostaje ponadto wzmocniona w drodze przeniesienia wykonywania niektórych kompetencji na kolektywny poziom ponadnarodowy[14]. Państwa należące do Unii Europejskiej zachowują suwerenność ze względu na to, że ich konstytucje, stanowiące wyraz suwerenności państwowej, zachowują swoje znaczenie. Konstytucja RP z 1997 r. dopuszcza w art. 90 przekazanie kompetencji organów władzy państwowej jedynie w niektórych sprawach, co w świetle polskiego orzecznictwa konstytucyjnego oznacza zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie i zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestie danego organu władzy państwowej. Ewentualna zmiana trybu oraz przedmiotu przekazania wymaga przestrzegania rygorów zmiany Konstytucji. Trybunał potwierdził tym samym pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku z 11 maja 2005 r. (K 18/04) dotyczącym traktatu akcesyjnego.

Trybunał zauważył jednocześnie, nieco osłabiając swoją argumentację, że przystąpienie do Unii Europejskiej jest postrzegane niekiedy w doktrynie jako pewnego rodzaju ograniczenie suwerenności państwa. Jest to element szerszego zjawiska, tzw. deterytorializacją suwerenności[15]. Konsekwencją globalizacji, nie zaś tylko integracji europejskiej, jest fakt, że państwa tracą swój potencjał w polityce zagranicznej, socjalnej czy obronnej.

Omawiając problem suwerenności traktowanej jako przymiot organizacji państwowej musimy zwrócić uwagę jeszcze na jedną kwestię. Dotyczy ona postrzegania podmiotu suwerenności. Uwaga sadów konstytucyjnych, teoretyków, praktyków i w końcu polityków koncentruje się wokół państwa jako podmiotu suwerenności. Zapominamy natomiast, że suwerenem w istocie jest Naród.

---

[13] Zob. także w podobnym tonie wyrok czeskiego Sądu Konstytucyjnego z 26 listopada 2008 r. w prawie zgodności z porządkiem konstytucyjnym Republiki Czeskiej Traktatu z Lizbony, sygn. Pl.ÚS 19/08, przekład i opracowanie K. Witkowska-Chrzczonowicz, „Przegląd Sejmowy" 2/2009, s. 271–290 oraz wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30 czerwca 2009 r. w sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony, opracowanie J. Barcz, przekład P. Kościelny, A. Szafrański, „Przegląd Sejmowy" 6/2009, s. 255–267.

[14] Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009, s. 57.

[15] Por. R. Balicki, *Kryzys demokracji?*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu*, R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red.), Warszawa 2012, s. 54.

Pojęcia te nie powinny być już rozróżniane i oddzielnie interpretowane. Być może problem pojmowania suwerenności należy kojarzyć jako jedną z przyczyn deficytu demokracji w warunkach Unii Europejskiej. Ten deficyt trudno będzie zmniejszyć odwołując się tylko do instytucji demokracji bezpośredniej i pośredniej[16]. Chodzi bowiem o potrzebę kolejnej zmiany znaczenia czy przewartościowania suwerenności. Powinna być ona opisywana nie przez państwo lecz przez jednostkę. Potwierdzeniem w praktyce tej konotacji może być wypowiedź Jose Manuela Barroso: „Europa nie może być technokratyczna, biurokratyczna ani dyplomatyczna. Musi być coraz bardziej demokratyczna"[17]. Trybunał Konstytucyjny wprawdzie zauważa, że zgodnie z art. 4 Konstytucji RP władza zwierzchnia „należy do Narodu", co wyklucza jej przekazanie innemu zwierzchnikowi. W myśl art. 5 Konstytucji Rzeczpospolita strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia prawa i wolności człowieka i obywatela. Postanowienia art. 4 i art. 5 Konstytucji RP w związku z preambułą wyznaczają fundamentalny związek suwerenności (także jej finansowego aspektu) oraz zagwarantowania konstytucyjnego statusu jednostki, a zarazem wykluczają wyrzeczenie się suwerenności, której odzyskanie jako przesłankę stanowienia o sobie przez Naród preambuła Konstytucji potwierdza. W tej wypowiedzi trybunalskiej suwerenność państwa i Narodu traktowane są jako byty współistniejące. Nie ma natomiast między nimi znaku równości, a można nawet odnosić wrażenie, że Naród jest podporządkowany organizacji państwowej. Takie odwoływanie się do Narodu przybiera właściwie charakter ornamentacyjny. Jest swego rodzaju ozdobnikiem w uzasadnianiu stanowiska. Nie jest natomiast punktem odniesienia w dyskursie prawniczym. Elementem zwierającym suwerenność państwa i suwerenność Narodu powinna być, jak się wydaje, kategoria dobra wspólnego – Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo i społeczeństwo powinny być w tym kontekście traktowane jako odrębny byt w postaci RP, w którym więzi i wzajemny stosunek jego członków tworzą nową wartość[18]. Nie powinna być ona konfrontowana z dobrem indywidualnym obywateli. Istotne jest więc zespolenie suwerenności państwa z suwerennością Narodu. Przenoszenie kompetencji na wyższe szczeble

---

[16] Zwraca na to uwagę E.C. Raffiotta, *From the (difficult) representation to the (difficult) participation: the desirable strengthening of democracy in the EU*, "Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2/2012, s. 17–29.

[17] Gazeta Wyborcza z 13 września 2012, nr 214, s. 11. Wypowiedź postulująca federację suwerennych państw jako przyszłość UE, która pojawiła się po wyroku FTK z 12 września 2012 r. dotyczącym możliwości ratyfikacji przez Niemcy Europejskiego Mechanizmu Stabilności.

[18] Por. A. Młynarska-Sobaczewska, *Państwo jako dobro wspólne – czy obywatele muszą być altruistami?*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu*, R. Balicki, M. Masternak-Kubiak(red.), Warszawa 2012, s. 144.

organizacyjne (ponadnarodowy, międzynarodowy) rozluźnia bowiem więź transmisyjną woli Narodu do organów. W tym kontekście postulować można także wzmocnienie samorządu, jako szczebla najbliższego jednostce.

Kompetencje organów państwa w kontekście ich przekazania organizacji ponadnarodowej powinny zostać przepuszczone przez pryzmat praw i wolności jednostki oraz zwierzchnictwa Narodu. Kategorie te, co prawda, przewijają się choćby we wskazanych tu orzeczeniach sądów konstytucyjnych, nie stanowią natomiast właściwego środka ciężkości. Ten spoczywa na suwerenności organizacji państwowej, nie zaś na Narodzie i dobru wspólnym. W warunkach polskich ma to o tyle znaczenie, że organem przedstawicielskim Narodu, zgodnie z art. 104 ust.1, jest Sejm i Senat poprzez posłów i senatorów. Konstytucje zaś np. Niemiec czy Czech przewidują status organu Narodu dla organów wszystkich podzielonych władz. Powiązanie statusu organu państwa wykonującego władzę należącą do Narodu z prawami jednostki zauważyć można natomiast w orzecznictwie europejskich sądów konstytucyjnych[19]. W doktrynie podkreśla się bowiem, że prawa wyborcze nie mogą być chronione jedynie w sensie proceduralnym. Istotny jest bowiem także aspekt funkcjonalno-instytucjonalny[20]. Jednostki decydują w akcie wyborczym nie tylko o składzie personalnym ciała przedstawicielskiego ale również udzielają mandatu instytucjom o określonym zakresie kompetencji. Zakres ten nie może być dowolnie modyfikowany poza procedurami demokratycznymi (bezpośrednimi lub pośrednimi).

Powracając do wątku suwerenności finansowej, warto podkreślić, że kompetencje objęte zakazem przekazania stanowią o tożsamości konstytucyjnej państwa. Odzwierciedlają wartości, na których opiera się Konstytucja. Tożsamość konstytucyjna jest zatem pojęciem wyznaczającym zakres wyłączenia od przekazania kompetencji w zakresie pewnych materii. Identyfikuje się je jako tzw. „twarde jądro" konstytucji i plasuje się tu kardynalne rozstrzygnięcia dla podstaw ustroju danego państwa[21]. Trybunał dokonał jednocześnie niezwykle trudnej próby ustalenia szczegółowego katalogu kompetencji nieprzekazywalnych. Kierując się zdaniem doktryny zaliczył do materii objętych całkowitym zakazem

---

[19] Zob. np. wyrok FTK dotyczący pomocy finansowej dla Grecji: BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Absatz-Nr. (1–142), http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110907_2bvr098710.html oraz w podobnym tonie w zakresie skrócenia kadencji ciała przedstawicielskiego wyrok czeskiego Sądu Konstytucyjnego z 10 września 2009 r. (Pl. ÚS 27/09, 318/2009 Sb.).

[20] Por. R. Arnold, *Constitutional jurisdiction and national budget – remarks on the German Constitutional Court decision on the Euro Support System*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu*, R. Balicki, M. Masternak-Kubiak(red.), Warszawa 2012, s. 44.

[21] Por. K. Działocha, *Uwagi do art. 8 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, s. 34, Warszawa 2007, s. 14.

przekazania postanowienia określające zasady naczelne Konstytucji oraz postanowienia dotyczące praw jednostki wyznaczające tożsamość państwa, w tym w szczególności wymóg zapewnienia ochrony godności człowieka i praw konstytucyjnych, zasadę państwowości, zasadę demokracji, zasadę państwa prawnego, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę pomocniczości, a także wymóg zapewnienia lepszej realizacji wartości konstytucyjnych i zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej oraz kompetencji do kreowania kompetencji[22]. Nie znajdziemy tu zatem tych kategorii, które zostały zidentyfikowane w doktrynie prawnofinansowej jako atrybuty władzy w zakresie finansów publicznych, w tym jako atrybuty niezbywalne (stanowienie pieniądza polskiego, polityka pieniężna oraz władztwo daninowe). Niewątpliwie natomiast przeniesienie kompetencji następuje w sferze monetarnej – wspólna waluta, czy też w sferze danin publicznych – unia celna.

W orzecznictwie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego pojawił się także problem suwerenności budżetowej[23]. Jest ona, rzecz jasna, elementem suwerenności finansowej. W sprawie dotyczącej pomocy finansowej dla Grecji FTK dopuścił skargę indywidualną opartą o naruszenie praw podstawowych[24]. Jest to kwestia zakotwiczona także w orzeczeniu dotyczącym Traktatu z Lizbony[25]. FTK potraktował tożsamość konstytucyjną, zgodnie z wyznaczoną przez siebie tendencją, jako wyznacznik możliwości przeniesienia kompetencji organów państwa. Uprawnienia mogą zostać przeniesione pod warunkiem pozostawienia przy organach ich podstawowych, istotnych kompetencji. Organy muszą mieć możliwość wykonywania w wystarczającym stopniu przypisanych im funkcji. Jedną z takich funkcji jest suwerenność budżetowa parlamentu. Jest to o tyle istotne w naszych rozważaniach, że granice transferu kompetencji zostały powiązane z prawami wyborczymi jednostki. Wyborca głosuje bowiem wybierając swojego przedstawiciela do organu o sprecyzowanych konstytucyjnie funkcjach i kompetencjach. Ten swoisty stosunek nie powinien być naruszony przez przekazanie tylu lub takich kompetencji, które zniweczą istotę organu. Suwerenność uzyskała zatem kontekst praw i wolności jednostki, choć wymuszony niejako zdolnością wnioskową.

---

[22] Por. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 284–303.

[23] Por. R. Arnold, op. cit., s. 38–40.

[24] Zob. BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Absatz-Nr. (1–142), http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110907_2bvr098710.html

[25] Zob. BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (1–421), http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html

Bezsporne jest, że wywiązywane się z zadań przez organizację państwową zależy od stabilności finansów publicznych. Ta newralgiczna sfera będzie w szczególny sposób chroniona przez państwa członkowskie. Niemniej jednak koegzystencja państw w ramach zintegrowanych gospodarek powoduje możliwość wywierania wpływu przez jedno z nich na poszczególne ogniwa tak zakreślonego systemu. Sprzeciwu nie budzi pozytywny efekt w postaci wzmacniania potencjału gospodarczego poszczególnych krajów członkowskich. Inaczej dzieje się, co możemy obserwować obecnie, w dobie kryzysu. Pojawia się pytanie o lek na ten stan. Czy jest nim rezygnacja z integracji i narzucanych, ale jednak niezbędnych, restrykcji, czy też dalsze zacieśnianie współpracy na wyższym poziomie integracji, niejako budżetowym, z unijnym ministrem finansów. Ten dylemat, w moim przekonaniu, kryje się za tytułową kwestią wpływu rozwiązań europejskich na sferę krajowych rachunków publicznych.

3. Wydaje się, że kierunek integracji został jednak już dawno wytyczony. Nie przebiega ona natomiast gwałtownie, lecz małymi kroczkami zmierza do zacieśniania współpracy w Europie. Obecnie mglistą perspektywa staje się federacja suwerennych państw. Trudności piętrzą się w miarę zwiększania liczby członków relewantnej organizacji ponadnarodowej. Unia Europejska w takiej sytuacji musi znaleźć mechanizm naprawczy, by nie doprowadzić do własnej destrukcji. Wzmożone działania, zwłaszcza prawotwórcze, muszą być podejmowane z niezwykłą rozwagą. Jednym z postulatów może być rozważenie możliwości uwzględnienia opracowanych w doktrynie reguł tworzenia prawa finansowego. Powinność uwzględniania ich przez ustawodawcę krajowego daje się przenieść do innego ośrodka regulacyjnego, jakim jest Unia (jej organy). Istotne jest przy tym skoordynowanie działań prawnych zmierzających do wspólnego celu. Działania Unii i państw członkowskich harmonizujących swoje porządki prawne powinny tworzyć jeden spójny system. W przeciwnym razie przeciwdziałanie skutkom kryzysu może nie przynieść oczekiwanych efektów.

Wymaganie, jakie stawiane są działalności prawotwórczej, ujęte zostały w zasady tworzenia prawa. Określa się je jako zbiór twierdzeń dotyczących procesu prawotwórczego. Stanowią one element polityki tworzenia prawa[26]. Można mówić o nich w kategoriach ogólnych przewidzianych dla wszystkich aktów normatywnych niezależnie od przedmiotu regulacji, rodzaju aktu oraz jego zasięgu terytorialnego (ogólne zasady tworzenia prawa). Można również posługiwać się

[26] Por. S. Wronkowska, *Tworzenie prawa*, [w:] *Zarys teorii państwa i prawa*, A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziembiński, Warszawa 1994, s. 166. Zasady te opracowane zostały szeroko w piśmiennictwie, por. przykładowo J. Bafia, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1980; A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983.

takimi regułami w zależności od przedmiotu regulacji (szczegółowe zasady tworzenia prawa)[27]. Są one charakterystyczne dla poszczególnych gałęzi, przy czym uzasadnieniem dla formułowania reguł jest specyfika regulowanych stosunków społecznych.

W naszych rozważaniach skupimy się na zasadach tworzenia prawa finansowego. Katalog tych zasad został sformułowany w otwarty sposób. W doktrynie wskazano sześć fundamentalnych kategorii[28].

Pierwsza zasada nakazuje respektowanie praw i prawidłowości ekonomicznych jako granic regulacji. Prawa ekonomiczne posiadają charakter obiektywny, działają niezależnie od woli i wiedzy podmiotów stosunku ekonomicznego. Wpływ na nie może wywierać regulacja prawna przez wzmacnianie, modyfikację lub wyłączenie ich działania. Skuteczność regulacji prawnej możliwa jest wówczas, gdy normy nie nakazują zachowań sprzecznych z prawami ekonomicznymi. Prawidła te wyznaczają zatem granicę skutecznej regulacji zjawisk finansowych.

Druga reguła związana jest z koniecznością przewidywania krótko- i długookresowych skutków regulacji. Z uwagi na ekonomiczny charakter finansowych stosunków społecznych możemy spodziewać się różnych skutków regulacji prawnej w zależności od czasu, który upłynął od jej wprowadzenia. W związku z tym, należy właściwie oceniać możliwość osiągnięcia pozytywnych efektów doraźnych poprzez pryzmat potencjalnych konsekwencji negatywnych w przyszłości. Przewidywanie skutków długookresowych wpływa na ograniczenie konieczności częstych zmian w prawie finansowym.

Trzecia zasada nakazuje uwzględnianie efektów unormowania w ramach całego systemu finansowego. Ogniwa systemu finansowego są ze sobą powiązane i częstokroć ingerencja ustawodawcy w jednym z nich wywołuje skutki w innych ogniwach. Dlatego też legislator powinien uwzględniać możliwość wystąpienia efektu unormowania zarówno pozytywnego, jak i negatywnego. Ten pierwszy winien być wzmacniany, natomiast drugi minimalizowany. Z uwagi na złożoność sytuacji ekonomicznej w poszczególnych krajach członkowskich Unii Europejskiej ta zasada przysparzać może najwięcej problemów. Powodem jest to, że skutki regulacji rozchodzą się w całym systemie, nie zaś tylko w ogniwach sąsiednich.

---

[27] Por. H. Rot, *Ogólne zasady tworzenie prawa w PRL*, „Studia Prawnicze" 4/1978, s. 9.

[28] Por. B. Brzeziński, *Zasady tworzenia prawa finansowego (próba sformułowania)*, „Państwo i Prawo" 5/1986, s. 66–76. Autor formułuje i omawia poszczególne zasady. Są one ponadczasowe, dlatego też w interesującym nas kontekście wymagają wręcz przypomnienia. Tym bardziej że w literaturze późniejszej są rzadko rozwijane.

Następna reguła związana jest z ograniczaniem wpływu deprecjacji pieniądza na trwałość regulacji. Deprecjacja pieniądza, choć nie jest zjawiskiem szczególnie uciążliwym, to jednak stałym. Wpływ jej powinien być zatem ograniczany przez posługiwanie się w normodawstwie raczej relacjami nawiązującymi do innych wyrażonych pieniężnie wielkości, niż ujęciem kwotowym. W warunkach unijnych taka technika uwzględniać powinna również lokalne różnice wartości nabywczej pieniądza.

Kolejna zasada wskazuje na potrzebę uwzględniania płynności zmian wysokości obciążeń i świadczeń finansowych. Płynność zmian wysokości obciążeń i świadczeń finansowych oparta jest na postulacie, aby marginalne zmiany wielkości czynnika, od którego zależy wielkość obciążeń, nie powodowały znacznych, skokowych zmian ich wielkości. Ujawnia się to szczególnie w przypadku skali podatkowej progresywnej szczeblowej. Odpowiednie jej ułożenie powinno eliminować skok obciążenia w przypadku przejścia do wyższego progu opodatkowania. Pozwala to na uniknięcie nierównego traktowania podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji faktycznej.

Ostatnia ze zidentyfikowanych zasad dotyczy ochrona interesu finansowego państwa. Można ją również odnieść do poziomu ponadnarodowego. Ochrona interesów finansowych państwa związana jest z dystrybucyjną funkcją budżetu państwa. Środki powinny być racjonalnie wykorzystywane. Kategoria ochrony interesu finansowego państwa musi być równoważona ochroną praw jednostki zgodnie z ideą konstytucjonalizmu w warunkach demokratycznego państwa prawa. Rola finansów publicznych nie sprowadza się obecnie do zaspokajania potrzeb władzy, lecz umożliwia tej władzy optymalne wywiązywanie się z jej obowiązków względem społeczeństwa i gospodarki[29]. U zbiegu wskazanych, jak by się mogło wydawać, skrajnych wartości znajduje się dobro wspólne. W ramach tej kategorii Trybunał Konstytucyjny osadza równowagę budżetową, która istotna jest z punktu widzenia wyznaczonego tytułem opracowania. Można zatem postulować zmianę zakresu tej zasady na ochronę równowagi budżetowej.

Urzeczywistnienie opisanych zasad powodować ma sprawne funkcjonowanie systemu finansów publicznych, już na etapie jego projektowania. Etap planowania został także uznany jako istotny w tzw. pakcie fiskalnym w odniesieniu do emisji długu publicznego. W odniesieniu do zintegrowanych gospodarek stosowny plan powinien rodzić się na szczeblu unijnym, oczywiście z poszanowaniem kompetencji organów krajowych. Wymagana jest przy tym rzetelna ocena postulowanej

[29] Por. C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, „Państwo i Prawo" 7-8/2011, s. 5.

regulacji. Ocena ta powinna obejmować w interesującym nas kontekście kwestie harmonizacji prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej[30]. Technika ta ma przecież podstawowe znaczenie w regulacjach finansowoprawnych.

Zasady tworzenia systemu prawnofinansowego w skali Unii Europejskiej nie są zatem obojętne. Gospodarki państw członkowskich, zwłaszcza strefy EURO, pozostają ze sobą w związku, w relacji naczyń połączonych. Stąd też pojawia się konieczność globalnego tworzenia reguł finansowych. Myślenie strategiczne uzasadniane powinno być przy tym, w przypadku Polski, wypowiedzią naszego ustrojodawcy dotyczącą świadomości potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej. Europejski, czy wręcz uniwersalny sposób myślenia gospodarczego posiada więc swoje zakotwiczenie konstytucyjne. Relewantne traktatowe (TUE) kategorie upatrywać należy przede wszystkim w celach Unii nakierowanych na umacnianie gospodarek krajowych, ich konwergencję oraz do ustanowienie unii gospodarczej i walutowej, w tym jednej i stabilnej waluty. Cel ten wzmacniany jest przez wprost wyrażoną wolę popierania postępu gospodarczego i społecznego narodów Unii w drodze urzeczywistniania rynku wewnętrznego oraz umacniania spójności i ochrony środowiska, przy uwzględnieniu zasady zrównoważonego rozwoju, oraz prowadzenia polityk, które zapewnią, że integracji gospodarczej towarzyszyć będzie równoczesny postęp w innych dziedzinach. Traktat o Funkcjonowaniu UE wskazuje ponadto na dążenie do zapewnienia postępu gospodarczego i społecznego swych Państw poprzez wspólne działanie, usuwając bariery dzielące Europę. Głównym celem jest przy tym stała poprawa warunków życia i pracy narodów, a troską objęte jest wzmocnienie jedności gospodarek i zapewnienie ich harmonijnego rozwoju, poprzez zmniejszenie różnic istniejących między poszczególnymi regionami oraz opóźnienia regionów mniej uprzywilejowanych.

Konstrukcja zasad tworzenia prawa finansowego nie jest przeszkodą. Przeciwnie treść i sposób ich sformułowania przekonują, że należą one do kategorii niezależnych od czasu czy panujących warunków politycznych, a także poziomu działalności prawotwórczej i jej formy. Pewne zjawiska ekonomiczne czy społeczne są niezależne od woli prawodawcy. Może on natomiast rozsądnie tworzyć reguły prawne łagodząc skutki sytuacji kryzysowych. Niezbędne jest oczywiście stworzenie spójnego systemu w ramach wspólnej gospodarki.

4. Duża część kontrowersji dotyczących wpływu UE na krajową sferę finansów publicznych dotyczy władztwa daninowego rozumianego jako możliwość

[30] Por. Idem, *Propozycja reformy polskiego systemu podatkowego (Kierunki i metody)*, „Państwo i Prawo" 2/2003, s. 6.

nakładania danin publicznych. Z reguły transfer w tej dziedzinie uznaje się za wyłączony.

Wspólny system w tym zakresie może być tworzony, jak do tej pory, przy wykorzystaniu metody harmonizacji porządków krajowych. Nie jest jednak wykluczony taki kierunek rozwoju Unii, który potencjalnie może doprowadzić do przekazania kompetencji na rzecz organizacji ponadnarodowej w zakresie nakładania danin[31]. Nie chodzi przy tym o całkowite wyzbycie się (przekazanie) kompetencji daninowych przez państwa, lecz o tworzenie nowego odrębnego, niejako dodatkowego, systemu danin unijnych. Przepis art. 90 ust. 1 Konstytucji RP nie zawiera wyłączenia w odniesieniu do danin publicznych. Normuje on na zasadzie ogólnej, szerokiej klauzuli możliwość transferu kompetencji w każdej sprawie[32], dlatego też nie można wykluczyć z całą pewnością nakładania danin publicznych z poziomu supranacjonalnego. Organy Unii, na traktatowej podstawie oczywiście, uzyskają wówczas uprawnienie do samodzielnego działania w tej materii. Jak się wydaje właściwym aktem unijnym powinno być w takim przypadku rozporządzenie. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego ma bowiem swój szczególny wyraz w stosunku do rozporządzeń, co do których przewiduje się zakaz transformacji do prawa krajowego[33]. Materia daninowa nie jest, w moim przekonaniu, traktowana przez ustrojodawcę w szczególny nieprzekazywalny sposób. Przekazanie nie stanowi zagrożenia z uwagi na pewien bardzo doniosły skutek akcesji RP do Unii Europejskiej. Z jednej strony mamy do czynienia z ograniczeniem zakresu ustawy parlamentarnej ze względu na regulacje unijne posiadające bezpośrednią skuteczność w prawie krajowym. Z drugiej jednak strony następuje otwarcie państwowego wymiaru sprawiedliwości na ponadpaństwową władzę sądowniczą[34]. Granicą tego otwarcia jest tożsamość konstytucji (reprezentowane przez nią wartości fundamentalne). Strażnikiem tej kategorii jest między innymi Trybunał Konstytucyjny, który rozstrzygać także może o konstytucyjności rozporządzeń unijnych. Potwierdził to w wyroku z 16 listopada 2011 r. (SK 45/09).

---

[31] Por. A. Bień-Kacała, *Zasada władztwa daninowego w świetle Konstytucji RP*, Toruń 2005, s. 109–110.

[32] Por. K. Działocha, *Artykuł 90*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, L. Garlicki (red.), Warszawa 1999, s. 3–4.

[33] Por. A. Prechel, *Directives in European Community Law. A Study on EC Directives and their Enforcement by National Courts*, Amsterdam 1995, s. 145.

[34] Por. J. Galster, Z. Witkowski, *Akcesja Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Konsekwencje dla sądownictwa*, [w:] *Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce*, W. Skrzydło (red.), Warszawa 2005, s. 145.

Stanowienie prawa daninowego nie zostało jednak *de lege lata* przekazane przez państwa członkowskie na rzecz Unii. Polityka podatkowa postrzegana jest bowiem jako symbol suwerenności, należy do rdzenia tożsamości narodowej państw[35]. Według wskazanej na wstępie koncepcji jest atrybutem suwerennej władzy państwowej. Jako wyjątek wskazuje się cła, które legły u podstaw integracji europejskiej. W moim przekonaniu daniny te powinny być traktowane nie jako wyjątek od zakazu przenoszenia kompetencji daniowych na rzecz Unii Europejskiej, lecz jako potwierdzenie tej możliwości.

Współcześnie jedynie harmonizacja i koordynacja odgrywa znaczącą rolę w przypadku podatków. Obserwuje się natomiast zjawisko tzw. negatywnej harmonizacji regulacji krajowych[36]. Polega to na równaniu poziomu ochrony prawnej do niskiego, ale aprobowanego przez prawo unijne jej standardu. Świadczy to, jak się wydaje, o „instynkcie samozachowawczym" państw członkowskich. Nie chcą one przenosić swoich uprawnień daninowych[37]. Jest to równocześnie obszar żywego wspólnego zainteresowania państw członkowskich. Uwidacznia to np. „Paktu euro plus", w którym wyznaczono w ramach wzmocnienia stabilności finansowej obszar zainteresowania dotyczący wprowadzania spójności krajowych systemów podatkowych. W tym zakresie wskazano możliwość określenia wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych (Komisja Europejska ma przedstawić stosowną inicjatywę legislacyjną)[38]. Dotychczasowy tryb harmonizacyjny wydaje się być jednak zachowany.

Kryzys ekonomiczny wzmaga opór w odniesieniu do przekazywania kompetencji daninowych. Nie można jednak, moim zdaniem, wykluczyć takiego kierunku reform w przyszłości, które będą skutkowały przyznaniem Unii kompetencji także i w tym zakresie. Sytuacja ta, z pewnością, obarczona jest dużą dozą niepewności, która jednak nie zwalnia nas z rozważań nad jurydyczną możliwością transferu uprawnień. Kluczową kwestią nie powinna być jednak kategoria źródeł prawa daninowego i wyłącznej kompetencji ustawodawcy polskiego do

---

[35] Por. *Tax policy in the European Union*, Luxembourg 2000, s. 5 – 6.

[36] Por. N. Półtorak, *Zwrot podatku po wyroku Trybunału Sprawiedliwości w prawie polskim*, [w:] *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej,* S. Biernat, S. Dudzik (red.), Warszawa 2010, s. 306–307.

[37] Por. np. K. Kubuj, *Opinia prawna na temat aspektów konstytucyjnych projektu Protokołu w sprawie obaw narodu irlandzkiego co do Traktatu z Lizbony*, „Zeszyty Prawnicze" 4/2011, s. 137–138, podobnie C. Mik, *Opinia merytoryczna i prawna na temat projektu Protokołu w sprawie obaw narodu irlandzkiego co do traktatu z Lizbony*, „Zeszyty Prawnicze" 4/2011, s. 159–160.

[38] Por. J. Barcz, *Konsolidacja grupy euro: umocnienie efektywności Unii, czy groźba jej fragmentacji? Aspekty prawne i instytucjonalne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2/2011, s. 8.

stanowienia ustaw daninowych. Wprowadzone ograniczenia w art. 217 Konstytucji RP miały zapobiegać arbitralnej ingerencji w prawa jednostki ze strony rządu, nie zaś eliminować transfer kompetencji na rzecz UE. To właśnie prawa i wolności człowieka i obywatela stanowią limit działań organów państwowych. Wyłączność ustawy w regulacji finansów publicznych wyznacza z jednej strony sferę relacji między parlamentem a rządem w systemie ustrojowym państwa[39]. Z drugiej zaś wpływa na decyzje wyborcze jednostek, które dokonują swego wyboru uwzględniając układ kompetencji organów państwa. W doktrynie zauważa się również, że kompetencje organów władzy państwowej oraz ochrona praw jednostki są kategoriami różnymi. Kompetencji raczej nie powinniśmy doszukiwać się w przepisach dotyczących ochrony praw jednostki[40]. Relacja odwrotna wydaje się natomiast zasadna. Zatem nie ma konstytucyjnych przeszkód w zakresie przeniesienia na UE kompetencji w sprawach daninowych, niemniej jednak transfer ten powinien odbyć się z uwzględnieniem statusu jednostki z poszanowaniem suwerennej władzy Narodu.

5. Rdzeń finansów publicznych stanowią kwestie dochodów i wydatków państwa. Są one ujmowane w ustawach budżetowych. Te zaś akty od strony materialnej koncentrują się na zachowaniu równowagi budżetowej. W literaturze przedmiotu kategoria równowagi nie jest często opisywana na podstawie regulacji konstytucyjnej[41]. Omawiane są raczej mechanizmy ustawowe. Niemniej jednak równowaga budżetowa, jako wartość niezmiernie istotna, została podniesiona do poziomu zainteresowania ponadnarodowego.

Równowagę budżetową tłumaczy się jako taki układ budżetu, w którym wydatki są w całości pokrywane przez dochody lub też dochody przewyższają wydatki. Pojawia się ona także w kontekście zasad budżetowych.[42] Traktowana jest wówczas jako konieczność zachowania odpowiedniej relacji między dochodami i wydatkami państwa. Dochody powinny być co najmniej równe wydatkom. Dopuszczalny jest również deficyt budżetowy, stąd mówi się przeważnie o względnym zrównoważeniu budżetu państwa[43]. Równowaga budżetowa kategoryzowana jest na materialną i formalną. Ta pierwsza oznacza, że wydatki równo-

---

[39] Por. R. Mojak, op. cit., s. 57.

[40] Por. M. Granat, op. cit., s. 80.

[41] Por. W. Sokolewicz, *Artykuł 220, Uwaga 3*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom IV*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005, s. 2 oraz szerzej w kontekście regulacji ustawowej E. Kosiński, *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Warszawa 2001, s. 64–75.

[42] Por. A. Bień-Kacała, *Finanse publiczne*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, Z. Witkowski (red.), Toruń 2009, s. 652.

[43] Por. M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 138.

ważone są rzeczywistymi przychodami. Ta druga zaś odnosi się do sytuacji równoważenia wydatków rozmaitymi dochodami zwrotnymi czy przy zastosowaniu specyficznych metod obliczeniowych.

Równowaga budżetowa posiada walor przede wszystkim ekonomiczny i gospodarczy, stąd też niekiedy trudno jest opisać ją we wszystkich aspektach poprzez normy prawne. W szczególność w odniesieniu do równowagi budżetowej posługujemy się pojęciem „wartości konstytucyjnej"[44]. W działalności orzeczniczej Trybunału owe wartości pojawiają się często obok norm i zasad konstytucji, jako elementy o charakterze aksjologicznym a nie normatywnym. Na ich podstawie sprawdza się stopień wypełnienia poszczególnych zasad prawa w sytuacji ich kolizji. Odnajduje się zatem także szersze odniesienie w związku z balansowaniem czy wyważaniem zasad konstytucyjnych reprezentujących różne wartości w kontekście praw jednostki czy ich ograniczenia. Podkreśla się również stanowczo, że równowaga budżetowa powinna i może być traktowana jako zasada konstytucyjna regulująca zrelatywizowany nakaz projektowania zrównoważonego budżetu kierowany do rządu[45]. Nie ma on charakteru bezwzględnego, bowiem art. 220 Konstytucji RP dopuszcza, choć nie nakazuje, wystąpienie deficytu już na etapie planowania budżetu. Można zatem powiedzieć, że mamy do czynienia z normą konstytucyjną o zasadniczym znaczeniu dla ustroju gospodarczego państwa reprezentującą istotny, niekiedy limitujący, ładunek aksjologiczny w zakresie ustroju społecznego.

Regułę ochrony równowagi budżetowej identyfikuje się przynajmniej z kilku przepisów Konstytucji. Podstawowe budulce tej nienazwanej kategorii to art. 216 ust. 5[46] oraz 220[47]. Troska o zachowanie odpowiednich relacji między dochodami i wydatkami budżetowymi jest natomiast konstytucyjnym obowiązkiem rządu. Wniosek ten można wywieść przynajmniej z art. 146 ust. 4 pkt 5–7, art. 220 oraz 226 Konstytucji RP. Ponadto Trybunał odniósł konieczność zapewnienia równowagi budżetowej do wszystkich organów państwowych. Spoczywa ona jed-

---

[44] Por. nieco szerzej na temat wartości T. Zalasiński, *W sprawie pojęcia konstytucyjnej zasady prawa*, „Państwo i Prawo" 8/2004, s. 25–26.

[45] Por. W. Sokolewicz, *Artykuł 220, Uwaga 6 i 7*, [w:] *Konstytucja…*, s. 4–7.

[46] Zob. art. 216. 5. Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa.

[47] Zob. art. 220. 1. Zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej. 2 Ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa.

nak w szczególności na parlamencie jako organie odpowiedzialnym za nadanie budżetowi ostatecznego kształtu normatywnego (np. wyrok z 13 grudnia 2004 r., K 20/04). Identyfikuje się przy tym ograniczenie kompetencji samego parlamentu w sytuacji opisanej w art. 220 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.[48] Obowiązek dbałości o zachowanie równowagi budżetowej nakładany jest również na prezydenta w ramach trybu legislacyjnego.

Równowaga budżetowa posiada istotny ładunek orzeczniczy od strony merytorycznej. W wyroku z 22 maja 2002 r. (K 6/02) organ ten stwierdził, że zapewnienie równowagi budżetowej jest wartością konstytucyjną, gdyż od niej zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania różnorodnych problemów. W orzeczeniu z 20 listopada 2002 r. (K 41/02) przypomniał, że zapewnienie równowagi budżetowej państwa wielokrotnie uznawane było za wartość konstytucyjną. Trybunał dokonywał przy tym niejednokrotnie konfrontowania omawianej wartości z innymi. Sąd konstytucyjny przyznawał pierwszeństwo równowadze budżetowej kosztem ochrony praw nabytych m.in. w wypadkach: przejściowego zniesienia indeksacji wynagrodzeń w sferze budżetowej oraz zawieszenia systemu waloryzacji wynagrodzeń w sferze budżetowej (np. orzeczenie z 30 listopada 1993 r., K 18/92; wyrok z 17 listopada 2003 r., K 32/02), zawieszenia podwyżki płac dla pracowników państwowych szkół wyższych (np. wyrok z 18 stycznia 2005 r., K 15/03), ograniczenia uprawnień kombatanckich (np. wyrok z 9 marca 2004 r., K 12/02), zawieszenia wypłacania świadczeń z ubezpieczenia społecznego z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (np. wyrok z 31 stycznia 2006 r., K 23/03), ograniczenia uprawnień gwarantowanych w uprzednio obowiązującym systemie emerytalno-rentowym (np. wyrok z 20 listopada 2001 r., SK 15/01) czy też ograniczenia lub zniesienia ulg podatkowych (np. orzeczenie z 12 stycznia 1995 r., K 12/94 oraz wyrok z 27 lutego 2002 r., K 47/01). Można wyciągnąć zatem wniosek, że jest to kategoria często uzasadniająca ograniczenie praw konstytucyjnych. Prawa te mogą także przysługiwać podmiotom o publicznym statusie, np. partiom politycznym[49]. Status ten nie chroni przed ograniczeniami praw z uwagi na konieczność ochrony równowagi budżetowej. Trybunał dokonuje konfrontowania wartości. Ochrona równowagi budżetowej przeciwstawiana jest ochronie praw jednostki. Sytuacja ta może pogłębiać deficyt

---

[48] Por. M. Mazurkiewicz, *Artykuł 220*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, J. Boć (red.), Wrocław 1998, s. 326.

[49] Zob. wyrok TK z 20 stycznia 2010 (Kp 6/09) oraz por. A. Bień-Kacała, *Ograniczenie finansowania partii politycznych z budżetu państwa a równowaga budżetowa w dobie kryzysu (uwagi na tle wyroku TK z 20 stycznia 2010, Kp 6/09)*, [w:] *Normalność i kryzys. Jedność czy różnorodność*, J. Oniszczuk (red.), Warszawa 2010, s. 357–364.

demokracji. Wydaje się, że przykładem z życia społecznego mogą być protesty przeciwko oszczędnościom budżetowym w Grecji czy Hiszpanii.

Obowiązek dbania o równowagę budżetową spoczywa także na samym Trybunale Konstytucyjnym. W wyroku z 27 kwietnia 2005 r. (P 1/05) dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania dokonał szczegółowej analizy art. 190 ust. 3 Konstytucji RP. W zakresie równowagi budżetowej wskazał, że przepis ten formułuje w odniesieniu do odroczenia wejścia w życie wyroku jedynie warunek w postaci konieczności zasięgania opinii Rady Ministrów. Z tego obowiązku Trybunał wywodzi konieczność dbałości o równowagę budżetową państwa. Jest on aktualny w przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej. Skorzystanie z tej kompetencji nie jest odnoszone do „wyjątkowych przypadków" czy „szczególnych okoliczności". Zasięgnięcie opinii jest jedynym kryterium w odniesieniu do decyzji o innym terminie utraty moc obowiązującej przepisów niezgodnych z Konstytucją RP. Trybunałowi Konstytucyjnemu przysługuje zatem stosowana swoboda w korzystaniu z kompetencji przyznanej mu przez art. 190 ust. 3 Konstytucji RP. Swoboda ta nie oznacza jednak dowolności. Chociaż trudno precyzyjnie wyznaczyć uniwersalne granice tej swobody, jej zakres pośrednio determinowany jest konsekwencjami wynikającymi z odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej przepisów uznanych za niezgodne z wzorcem kontroli. Oczywiście o występowaniu takich wyjątków *in concreto* decyduje Trybunał Konstytucyjny, określając w odniesieniu do poszczególnych przepisów objętych kontrolą termin utraty mocy obowiązującej. Każde tego rodzaju postanowienie poprzedzone musi być wyważeniem wartości, których naruszenie stanowić będzie dające się przewidzieć następstwo przedłużonego stosowania niekonstytucyjnych przepisów, w stosunku do wartości chronionych odroczeniem wejścia w życie skutków wyroku. Nie ulega wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny winien kierować się zwłaszcza dbałością o zabezpieczenie konstytucyjnych praw i wolności jednostek. Niemniej jednak sam Trybunał dopuszcza, by odroczenie prowadziło do przejściowego utrzymania w mocy przepisów ograniczających konstytucyjne wolności i prawa.

Analiza wyroków trybunalskich, w których jedną z kluczowych kwestii był problem możliwości odroczenia terminu wejścia w życie wyroku z uwagi na możliwość powstania w konsekwencji wydatków nieprzewidzianych w ustawie budżetowej, prowadzi jednak do wniosku, że Trybunał niezwykle rzadko korzysta z tej możliwości. Odroczenie zaś związane jest z innymi okolicznościami niż sama ochrona równowagi budżetowej. Przeważnie chodzi o konieczność dokonania systemowych zmian w prawie (np. ochrona zdrowia czy system podatko-

wy)[50]. Obowiązek ten ciąży na ustawodawcy, nie zaś na Trybunale. Do wyjątków należą wyroki, w których sąd konstytucyjny odnosi wprost odroczenie do równowagi budżetowej. Przykładem może być orzeczenie z 15 października 2001 r. (K 12/01), w którym Trybunał Konstytucyjny, kierując się potrzebą uwzględnienia ewentualnych wydatków w toku prac nad budżetem państwa na rok 2002 uznał za celowe odroczyć termin utraty mocy obowiązującej przepisów. Wyrok ten wskazuje natomiast na skorelowanie art. 190 ust. 3 z art. 220 Konstytucji RP i wyłączną kompetencją rządu do ustalania dolnej granicy deficytu budżetowego.

Na podstawie poczynionych uwag uprawnione wydaje się twierdzenie, że zakres treściwy równowagi budżetowej polega na ochronie odpowiedniej relacji miedzy dochodami i wydatkami budżetowymi. Nie chodzi jednak o eliminację deficytu budżetowego, lecz o utrzymanie go w rozsądnych granicach. Wyznaczają je kategorie dobra wspólnego oraz rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Dość duże znaczenie odgrywa także ścisły związek między wpływami a wydatkami publicznymi. Te ostatnie, zgodnie z prawem Wagnera, podlegają stałemu wzrostowi. Uwypukla się to zwłaszcza w okresie kryzysu finansów publicznych, jak również innych sytuacji destabilizacji ekonomicznej. Jako jedną z recept proponuje się zastąpienie zasady egalitaryzmu zasadą pomocniczości[51]. Rozwój jej w myśleniu o finansach publicznych oraz funkcjach budżetu mógłby przeciwdziałać rozrostowi wydatków publicznych. W tym celu niezbędna jest z jednej strony prywatyzacja zadań publicznych i z drugiej, pozostawienie pewnych kwot do dyspozycji „podatnika", by przekazane pieniądze nie musiały schodzić w dół z wykorzystaniem aparatu skarbowego. Pomocniczość w UE pojmowana jest natomiast jako kategoria rodząca domniemanie właściwości podejmowanych działań na poziomie krajowym[52]. Ogranicza ona w znacznym stopniu przenoszenie kompetencji na organy unijne. Niemniej jednak kryzys ekonomiczny, który dotyka niektóre z państw wspólnoty wywołuje skutki także w gospodarkach innych krajów. Stąd też uzasadnione może być podejmowanie wspólnych działań nie tylko państw strefy euro, ale wszystkich członków Unii.

W związku z konstytucjonalizacją idei równowagi budżetowej pojawia się pytanie o granice jej europeizacji. Tym bardziej że jej europejskie znaczenie pod-

---

[50] Zob. np. wyrok z 4 maja 2004 r. (K 8/03), wyrok z 17 stycznia 2006 r. (U 6/04), wyrok z 7 listopada 2007 r. (K 18/06), wyrok z 11 lutego 2010 r. (K 15/09), wyrok z 26 października 2010 r. (K 58/07) – tu rząd wskazał na możliwość **zmniejszenia** obciążeń budżetowych w wyniku orzeczenia niekonstytucyjności przepisu.

[51] Por. C. Kosikowski, *Naprawa…*, s. 11.

[52] Por. A. Grzelak, J. Łacny, *Kontrola przestrzegania unijnej zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe – pierwsze doświadczenia*, „Zeszyty Prawnicze" 4/2011, s. 15.

lega dynamicznym zmianom. Musimy natomiast pamiętać o rodowodzie podstawowej dla tej wartości normy konstytucyjnej. Artykuł 216 ust. 5 Konstytucji RP z 1997 r. ustalający dług publiczny na poziomie 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto został wprowadzony do ustawy zasadniczej właśnie z uwagi na rozwiązania wspólnotowe[53]. Obecnie możemy się zastanawiać czy możliwa jest jego modyfikacja w związku ze zmianą warunków w ramach samej Unii (o ile potencjalnie nastąpiłaby rozbieżność regulacji). Innymi słowy, czy obowiązek dbania o właściwy poziom długu publicznego należy do zasobu kompetencji przekazywalnych na rzecz organizacji ponadnarodowej, czy też powinien być traktowany jako atrybut (istota) suwerenności (tożsamości) narodowej.

Pamiętać bowiem należy, że suwerenność budżetowa, która może być łączona z równowagą budżetową, została rozpoznana jako jedno z podstawowych zadań parlamentu niezbędnych dla demokracji[54]. Zwłaszcza w zakresie sprawowania kontroli nad rządem, gwarancji równości publicznoprawnych obciążeń finansowych oraz realizacji funkcji politycznych. Te elementy funkcji budżetowej powinny pozostać przy parlamentach narodowych. Mogą one zostać uszczuplone w wyniku zobowiązań międzynarodowych i ponadnarodowych, bez naruszania wszakże istoty funkcji parlamentu. Do istoty tej zaliczono zgodę ciała przedstawicielskiego w kwestiach dochodów i wydatków budżetowych[55]. Przy czym chodzi tu zwłaszcza o tworzenie i wykonywanie polityki budżetowej, za którą parlament ponosi odpowiedzialność. Ten zakres funkcji interesującego nas organu nie może zostać przeniesiony na żadne inne ciało o statusie narodowym czy ponadnarodowym, choćby procedura transferu została zachowana. Kluczowe jest jednak stwierdzenie, że prawo unijne nie zaprzecza autonomii budżetowej państw członkowskich lecz ją potwierdza uzależniając podejmowane działania od zgody państw i parlamentów państw członkowskich. Równowaga budżetowa uzyskuje ochronę ponadnarodową, nie zaś już tylko krajową w warunkach powiązanych gospodarek. To powiązanie, rzecz jasna, jest efektem globalnym ale szczególnej wagi nabiera w przypadku integracji europejskiej.

Wyrazem dbałości o równowagę budżetową na poziomie europejskim jest tzw. pakt fiskalny, czyli Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii

---

[53] Por. T. Dębowska-Romanowska, op. cit., s. 120–122.

[54] Por. R. Arnold, op. cit., s. 40–42. Zob. także orzeczenie FTK z 12 września 2012- 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR 1438/12, 2 BvR 1439/12, 2 BvR 1440/12, 2 BVE 6/12, BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 2.9.2012, Absatz-Nr. (1-248), http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012en.html.

[55] Por. S. Witkowski, *Materie niezmienialne w Ustawie Zasadniczej RFN (art. 79 ust. 3) a integracja europejska*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego" 2/2011, s. 159–160.

Gospodarczej i Walutowej. Został on zawarty w Brukseli 2 marca 2012 roku, do jego wejścia w życie wymagana jest ratyfikacja. Zadaniem paktu jest wzmocnienie już funkcjonujących mechanizmów. Chodzi zwłaszcza o przywrócenie dobrej sytuacji budżetowej w państwach członkowskich i stabilności budżetowej[56]. Kwestia równowagi budżetowej w państwach członkowskich stała się zatem pierwszorzędnym zagadnieniem w Unii Europejskiej.

Założeniem traktatu jest wprowadzenie przede wszystkim „zasady zrównoważonego budżetu" oraz automatycznego mechanizmu korygującego. Potrzeba ta związana jest z koniecznością zapewnienia przez rządy zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz z koniecznością unikania nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ma to bowiem zasadnicze znaczenie dla ochrony stabilności strefy euro jako całości. Rosnący dług został przecież zidentyfikowany jako szczególne zagrożenie także dla bytu samej Unii. Stąd też przypomniano, że państwa członkowskie Unii Europejskiej powinny powstrzymywać się od podejmowania środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii realizowanych w ramach unii gospodarczej, w szczególności od stosowania praktyki prowadzącej do narastania długu poza rachunkami sektora instytucji rządowych i samorządowych. Sam pakt jest odpowiedzią na nadmierny deficyt budżetowy powstały jako skutek kryzysu na rynkach finansowych.

Zgodnie z art. 1 paktu wzmocnieniu podlegać ma filar gospodarczy unii gospodarczej i walutowej poprzez przyjęcie szeregu reguł mających na celu wzmocnienie dyscypliny budżetowej poprzez pakt budżetowy, wzmocnienie koordynacji polityk gospodarczych oraz poprawę zarządzania strefą euro. Tym samym wsparte ma zostać osiąganie celów Unii Europejskiej w zakresie trwałego wzrostu, zatrudnienia, konkurencyjności i spójności społecznej. Pakt jest przy tym deklarowany jako akt spójny i powiązany z prawem unijnym.

Najważniejsza część Traktatu określona została jako pakt budżetowy. Ustalono w nim podstawowe zasady prowadzenia gospodarki budżetowej. Zgodnie z pierwszą z nich saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych musi być zrównoważone lub wykazywać nadwyżkę. W sytuacji stwierdzenia znacznych odchyleń od określonego celu i ustalonych wskaźników zostaje automatycznie uruchomiony mechanizm korygujący. Obejmuje on zobowiązanie państwa do podjęcia środków mających na celu skorygowanie odchyleń w określonym czasie.

Wskazane zasady mają zacząć obowiązywać w prawie krajowym nie później niż w ciągu roku od wejścia w życie Traktatu na mocy wiążących i trwałych przepisów krajowych, w miarę możliwości rangi konstytucyjnej, lub w inny sposób

[56] Por. J. Barcz, op. cit., s. 5.

gwarantujących pełne poszanowanie i przestrzeganie tych zasad w całym toku krajowych procedur budżetowych. Istotnym założeniem tzw. paktu fiskalnego jest poddanie jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wypełnienia obowiązku transpozycji „reguły zrównoważonego budżetu" do krajowych systemów prawnych.

6. W przyczynku zarysowane zostały kluczowe kwestie związane z wpływem UE na finanse krajowe. Najważniejsze jest stwierdzenie o możliwości transferu kompetencji finansowych. Obowiązek zapewnienia zrównoważonego budżetu odgrywa tu pierwszorzędną rolę. Granice transferu wyznaczają prawa i wolności jednostki. Organy odpowiedzialne za finanse krajowe nie mogą zostać pozbawione istotnych kompetencji w tym zakresie. Niemniej jednak otwarta jest perspektywa nawet tak ściśle powiązanych z państwem kompetencji, jak uprawnienia daninowe. Twórcy systemu prawnego musza uwzględniać zasady tworzenia prawa finansowego, aby w należyty sposób zabezpieczać jednostki przed skutkami kryzysu gospodarczego i niewłaściwych decyzji finansowych podejmowanych przez państwa. Obecne ustalenia związane są zwłaszcza ze wzmocnieniem dbałości o równowagę budżetową.

Summary

IMPACT OF EUROPEAN SOLUTIONS
TO THE NATIONAL SPHERE OF GOVERNMENT ACCOUNTS

This paper refers to the very important issue of an influence of the European solutions on the national finances. It includes several problems: financial law making rules, possibility of the competence delegation in relation to taxation matters and budgetary balance in the context of the fiscal compact. There are budgetary requirements already stated in the Polish constitution. The most important is the Article 216. In accordance to this provision, it shall be neither permissible to contract loans nor provide guarantees and financial sureties which would engender a national public debt exceeding three-fifths of the value of the annual gross domestic product. This means that the Polish constitution is normatively well prepared to prevent financial crisis.

Keywords: fiscal compact; national finances; budgetary balance; financial sureties.

Riassunto

L'INFLUENZA DI MODELLI EUROPEI SUI CONTI PUBBLICI NAZIONALI

Il tema costituisce un grande campo investigativo per gli studiosi che si occupano di legge finanziaria, europea e costituzionale. Pare impossibile preparare un elenco completo dei problemi che potranno essere rivelati. Nel presente intervento desidero concentrarmi solamente sulle questioni più rilevanti legati alla problematica accentuata nel titolo. Un'attenzione particolare è prestata al carattere dell'influenza di meccanismi europei sulle finanze pubbliche in Polonia. Saranno dunque analizzati rispettivamente: i modelli di creazione della legge finanziaria, la possibilità di trasferimento dell'obbligazione tributaria e l'equilibrio di bilancio nell'ottica del cosiddetto patto fiscale europeo. I problemi suddetti saranno ovviamente analizzati nel contesto della sovranità degli stati membri e della possibilità di trasferimento di alcune competenze degli organi di potere nell'ambito delle finanze pubbliche.

Tłumaczenie: C. Bronowski

Parola chiave: finanze pubbliche in Polonia; legge finanziaria; patto fiscale europeo.