

## **Bariery prawne w procesie naprawy finansów publicznych**

### **I. Prawo jako instrument władzy publicznej.**

1. Przedstawienie głównego tematu opracowania wymaga uprzedniego przypomnienia kilku dość oczywistych, ale zapominanych prawd o istocie prawa i o jego funkcjach. W pierwszej kolejności dotyczy to podkreślenia, że prawo stanowione przez państwo stanowi zespół norm określających powinność zachowań adresatów tych norm. Z norm prawnych wynika zatem: kto w określonych stanach faktycznych (hipoteza) ma pewne uprawnienia i obowiązki lub kompetencje oraz w jaki sposób może je zrealizować (dyspozycja), a także to, jakie poniesie konsekwencje w razie zachowania niezgodnego z wyznaczonym wzorcem (sankcja). Natomiast w drugiej kolejności trzeba przypomnieć, że **prawo stanowione przez państwo jest instrumentem sprawowania władzy publicznej**. Tej ostatniej nie można sprawować bez tworzenia i stosowania oraz egzekucji prawa.
  
2. Przypomnienia wymagają także inne **prawdy dotyczące istoty prawa i jego funkcji**, w tym to, że:
  - a) normy prawa stanowionego przez państwo nie są jedynymi regułami wyznaczającymi wzorce zachowań we współczesnym społeczeństwie. W poszczególnych sferach stosunków społecznych obowiązują także normy ekonomiczne, polityczne, kulturowe, religijne, etyczne, moralne itp. Prawo stanowione spełnia często wobec tych norm znaczenie subsydiarne. Czasami jest jednak odwrotnie, co ma np. miejsce w odniesieniu do finansów publicznych, które funkcjonują przede wszystkim w oparciu o prawo stanowione, nie zaś na podstawie norm pozaprawnych;
  - b) prawo określa zarówno uprawnienia i obowiązki obywateli oraz ich organizacji, jak i kompetencje organów władzy publicznej. Oznacza to, iż prawo ma charakter wiążący nie tylko wobec jego podmiotów biernych, lecz także dla organów władzy publicznej;
  - c) prawo stanowione pochodzi od uprawnionych organów władzy publicznej i może być przez te organy zmieniane lub uchylane, ale przy zachowaniu ustalonych konstytucyjnie reguł i warunków. Tworzy to pewne gwarancje i ochronę stabilności

obowiązywania prawa (w tym tzw. praw nabytych), ale może też oznaczać wprowadzenie barier prawnych utrudniających realizację reform inicjowanych przez państwo. Zmiana lub uchylenie prawa obowiązującego jest jednak możliwe, co oznacza także możliwość usunięcia wspomnianych barier prawnych;

- d) umiejętność tworzenia i stosowania prawa przez organy władzy publicznej gwarantuje powodzenie w polityce państwa i odwrotnie: złe prawo lub nieprawidłowe posługiwanie się nim przez państwo skazuje politykę państwa na niepowodzenie;
  - e) prawo podlega zjawisku „starzenia się”, co jest o tyle niezależne od państwa, o ile nie podejmuje ono w porę odpowiednich działań legislacyjnych, przywracających prawu adekwatność wobec rzeczywistości;
  - f) państwo ma zarówno uprawnienie, jak i obowiązek dostosowania prawa do rzeczywistości lub do kształtowania przyszłości przez stanowienie nowego prawa. Oznacza to, że tworząc prawo państwo ustanawia nie tylko pewne bariery, lecz może i w pewnym zakresie nawet powinno je znosić;
  - g) w warunkach demokracji możliwe jest podejmowanie przez adresatów prawa inicjatyw dotyczących jego zmiany lub ustanowienia nowego prawa, ale tylko w formach wyznaczonych przez konstytucję.
3. **Wniosek: tworząc prawo państwo ustanawia pewne wzorce zachowań, z których wynikają nie tylko uprawnienia i obowiązki lub kompetencje oraz sankcje prawne. Normy prawa obowiązującego uniemożliwiają jednocześnie występowanie zachowań odmiennych od wzorców wynikających z norm. Dotyczy to także zachowań organów władzy publicznej związanych z prowadzeniem polityki wbrew prawu obowiązującemu. Złe lub przestarzałe prawo może stanowić zatem przeszkodę w podejmowaniu przez państwo reform społecznych i gospodarczych. Państwo ma jednak możliwość dokonywania zmiany lub uchylenia prawa obowiązującego oraz zastępowania go nowym prawem.**

## **II. Bariery prawne.**

1. **Pojęcie bariery prawnej** oznacza istnienie w obowiązującym stanie prawnym przeszkody uniemożliwiającej lub co najmniej utrudniającej podjęcie zachowania innego niż wynikające z wzorca wyznaczonego przez prawo stanowione.

2. Konieczne jest dostrzeganie różnych **rodzajów barier prawnych**, ponieważ występują wśród nich bariery prawne:
- a) **zamierzone**, czyli ustanowione świadomie dla osiągnięcia określonego celu (zakazy), których pożądane i niepożądane skutki były przewidywane w toku ich ustanawiania, np. zakazy dewizowe lub zakaz przekraczania granic długu publicznego;
  - b) **niezamierzone**, czyli powstałe wbrew woli prawodawcy, najczęściej na skutek wadliwego tworzenia prawa, a w szczególności braku przewidywania możliwych negatywnych reakcji i skutków obowiązywania ustanowionych barier, np. ograniczenie możliwości stosowania podatkowych ulg inwestycyjnych do wyznaczonej granicy lub tylko w danym roku podatkowym ;
  - c) z woli prawodawcy **stałe**, dotyczące tzw. wolności oraz gwarancji o charakterze konstytucyjnym (np. związane z ochroną praw nabytych) lub jedynie **czasowe** (np. dotyczące jednego roku budżetowego lub podatkowego);
  - d) odnoszące się do **wszystkich** (np. normy prawa karnego skarbowego) lub do **niektórych** adresatów prawa (np. tylko do podatników);
  - e) **bezwarunkowe, nieusuwalne** w ogóle (np. utrwalone w systemie demokratycznym światowe standardy konstytucyjne, np. władztwo podatkowe należy wyłącznie do parlamentu) oraz **warunkowe, czyli trudno usuwalne** (np. wymagające uprzedniej zmiany konstytucji, co jest zwykle obwarowane) lub **usuwalne**, przy zachowaniu pewnych warunków (np. zmiana ustawy podatkowej lub zmiana ustawy, na podstawie której nastąpiło nabycie prawa) bądź **łatwo usuwalne** ze względu na brak ograniczeń i warunków (np. zmiana ustawy nie będącej ustawą budżetową lub ustawą podatkową oraz zmiana innych aktów normatywnych dokonana przy zachowaniu obowiązujących reguł legislacyjnych).
3. Wniosek: z punktu widzenia barier prawnych, które ujawniają się w związku z potrzebą podjęcia i przeprowadzenia przez państwo określonych reform społecznych lub gospodarczych najważniejsze znaczenie mają bariery nieusuwalne w ogóle lub trudno bądź łatwo usuwalne. Nie ma natomiast już tak bardzo istotnego znaczenia to, czy bariery te były ustanowione w sposób zamierzony, stały, powszechny, czy też niezamierzony, czasowy i ograniczony podmiotowo. Okoliczności te mogą jednak odzyskać swoje znaczenie wówczas, gdy okaże się, że w świetle projektowanych przez państwo reform pojawiające się bariery prawne mają charakter pozorny lub nie dotyczą bezpośrednio lub w sposób istotny istoty tych reform.

### III. Naprawa finansów publicznych i zasady jej przygotowania oraz przeprowadzenia.

1. **Finanse publiczne obejmują** stosunki społeczne powstające w toku gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Finanse publiczne nie są stanem naturalnym, lecz rzeczywistością kształtowaną przez prawo stanowione i podlegającą regułom przezeń ustanowionym. Finanse publiczne podlegają w szczególności określonym regułom (zasadom finansowym) organizacji i zarządzania.
  
2. Istnieje stała potrzeba analizowania funkcjonowania finansów publicznych oraz poddawania ich naprawie, ponieważ z różnych przyczyn stan finansów publicznych może okazać się niezadawalający i wymagać reformy. **Finanse publiczne mogą być wadliwe w szczególności ze względu na:**
  - a) strukturę i stan dochodów publicznych,
  - b) strukturę i stan wydatków publicznych,
  - c) strukturę i stan długu publicznego (wewnętrznego i zewnętrznego),
  - d) organizację sektora finansów publicznych,
  - e) system prognozowania, programowania i planowania finansowego,
  - f) brak równowagi i bilansowania w sektorze finansów publicznych,
  - g) system kontroli i sprawozdawczości finansowej,
  - h) brak dyscypliny finansów publicznych,
  - i) organizację i funkcjonowanie administracji finansowej,
  - j) stan obowiązującego prawa finansowego.
  
3. **Przedmiotem naprawy (reformy) finansów publicznych** może być każdy, nawet pojedynczy, ich element, ponieważ każdy z nich może być dotknięty wadami. Przedmiotem naprawy może być także kilka elementów, a w skrajnych wypadkach ich większość lub nawet całość. W zależności od zasięgu i przedmiotu naprawy może mieć miejsce doskonalenie (korekty) finansów publicznych lub ich reforma, bądź zmiana jednego lub kilku ogniw finansów publicznych. Nie stanowi reformy finansów publicznych, tak często tym mianem właśnie określanym przez polityków i media, liczne, lecz drobne korekty odnoszące się zresztą z reguły do nie najważniejszych elementów finansów publicznych. Praktyki takie są o tyle groźne, że maskują lub pozorują jedynie

wolę podjęcia i przeprowadzenia autentycznej reformy finansów publicznej, do której sytuacji na ogół już poważnie dojrzała. Niepokój musi ponadto budzić także i to, że niektórych elementów finansów publicznych nigdy nie bierze się pod uwagę, gdy idzie o przedmiot reformy, podczas gdy to one właśnie reformy wymagają i co gorzej są przyczyną złego stanu finansów publicznych (np. wadliwa organizacja sektora finansów publicznych, brak nowoczesnego systemu planowania finansowego, brak autentycznej dyscypliny finansów publicznych).

4. Jeżeli z **analiz** stanu i funkcjonowania finansów publicznych wynika konieczność naprawy finansów publicznych, to trzeba przede wszystkim ustalić **przyczyny** tego stanu rzeczy, nie zaś oceniać potrzebę reformy po skutkach złego stanu finansów publicznych. Tylko w ten sposób można określić **przedmiot i zasięg naprawy**. Następnie zaś należy rozważyć i ocenić **możliwości przeprowadzenia naprawy** finansów publicznych w danym czasie oraz ze względu na występujące **bariery**, w tym także bariery prawne. Dopiero na tym tle można przystąpić do **przygotowania koncepcji i programu naprawy** oraz do ich **ogłoszenia**, a także do **poddania ich badaniu ze strony ekspertów i reakcji opinii publicznej**.
5. **Rozpoznanie barier**, które mogą pojawić się na drodze naprawy finansów publicznych powinno prowadzić do ustalenia rodzaju barier (prawne lub pozaprawne). Usunięcie pierwszych wymaga zmiany lub uchylecia obowiązującego prawa. Natomiast usunięcie drugich zmusza do zastosowania innych środków, w tym głównie podjęcia czynności faktycznych dotyczących organizacji i zarządzania finansami publicznymi. Trzeba przy tym zwrócić też uwagę na szczególne bariery ograniczające lub uniemożliwiające realizację programu naprawy. Tkwią one m.in. w tym, że suwerenność finansowa państwa członkowskiego UE podlega pewnym ograniczeniom na rzecz Wspólnoty. Innego rodzaju bariera tkwić może w potrzebie respektowania jawności i demokratyczności w realizacji naprawy finansów publicznych. Wreszcie jako odrębny rodzaj bariery prawnej może pojawić się problem odpowiedzialności za podejmowanie i realizację naprawy finansów publicznych. Występowanie barier szczególnych może skutecznie zniechęcać do podejmowania dzieła naprawy finansów publicznych na szerszą skalę. Tezę tę potwierdzają fakty dotyczące praktyki polskiej, ponieważ tylko nieliczni ministrowie finansów nie obawiali się podjęcia reformy finansów publicznych w autentycznym jej znaczeniu (np. program naprawy finansów Rzeczypospolitej, opracowany przez G. W.

Kołodko). Większość zapowiadanych reform finansów publicznych miała natomiast pozorny charakter, wąski zasięg, wynikała z powierzchownych ocen stanu finansów publicznych bądź też służyła jedynie osiągnięciu doraźnych i krótkookresowych celów. Żadnej z nich nie przeprowadzono konsekwentnie i z powodzeniem. Sądzę, że dlatego, iż nie przestrzegano zasad, o których mowa wyżej.

**6. Prawo finansów publicznych (prawo finansowe) może stanowić barierę prawną w dziele naprawy finansów publicznych<sup>1</sup> z dwóch powodów:**

- a) złego poziomu legislacyjnego, a w szczególności takich wad, jak niezupełność, sprzeczność, nieczytelność, niestabilność;
- b) nieadekwatność i konserwatyzm przyjętych rozwiązań prawnych.

Reforma finansów publicznych wymaga przede wszystkim usunięcia z obowiązującego prawa rozwiązań prawnych, o których mowa w pkt b). Natomiast, gdy chodzi o wyeliminowanie wad prawodawstwa finansowego, o których jest mowa w pkt a), to można to uczynić w toku dokonywania reformy finansów publicznych z powodów określonych w pkt b), jak i odrębnie, tzn. wyłącznie w celu poprawy poziomu legislacyjnego prawa finansowego (np. zabiegi kodyfikacyjne, unifikacyjne, derogacyjne, kondensacyjne itp. podejmowane wobec aktów normatywnych z dziedziny finansów publicznych). Różnica pomiędzy reformami podejmowanymi w odniesieniu do prawa finansowego z jednego lub drugiego powodu jest następująca. Poprawa poziomu legislacyjnego prawa finansowego nie musi wiązać się z jakimikolwiek zmianami merytorycznymi w dziedzinie finansów publicznych. Natomiast reforma finansów publicznych mająca na celu poprawienie organizacji i zarządzania finansami lub wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych dotyczących struktury dochodów i wydatków publicznych oraz finansowania deficytu budżetowego i zaciągania długu publicznego wymaga na ogół głębokich zmian w prawie obowiązującym.

**7. Wniosek: naprawa finansów publicznych jest poważnym przedsięwzięciem. decyzja o jej podjęciu powinna wynikać z rzetelnych analiz obejmujących także wskazanie przyczyn złego stanu finansów publicznych. Przygotowanie i przeprowadzenie**

---

<sup>1</sup> Patrz szerzej C. Kosikowski, Potrzeba i możliwości wspierania długookresowego wzrostu gospodarczego i dynamicznego rozwoju gospodarczego Polski przez prawo, w: Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce, red. G. W. Kołodko, Warszawa 2004, s. 163 i n. oraz E. Chojna-Duch, Ład prawa gospodarczego czynnikiem wzrostu gospodarczego, tamże, s. 177 i n.

reformy finansów publicznych musi uwzględniać ustalenie przedmiotu i zasięgu oraz warunków jej realizacji. Muszą to być działania profesjonalne, wsparte ocenami ze strony ekspertów oraz uwzględniające przewidywane i możliwe reakcje społeczne na proponowane rozwiązania. Niezależnie od możliwości wystąpienia barier pozaprawnych trzeba liczyć się z tym, że prawo finansów publicznych może stanowić także barierę w przeprowadzeniu reformy finansów publicznych. Dlatego też niesposób jest, w większości proponowanych zakresów reformy, dokonać jej bez zmiany obowiązującego prawa finansowego.

#### IV. Możliwości usuwania barier prawnych w zależności od zakresu i przedmiotu naprawy finansów publicznych.

1. Nie ma poważniejszych przeszkód prawnych, aby poprzez zmiany organizacyjne, oparte na nowych lub zmienionych przepisach prawa obowiązującego dokonać naprawy finansów publicznych polegającej na:
  - a) poprawieniu dotychczasowej **organizacji sektora finansów publicznych**,<sup>2</sup> a w szczególności skorygowaniu jego zakresu ,jeśli jest zbyt wąski lub szeroki (ale zgodnie z ustaleniami ESA` 95), zweryfikowaniu form organizacyjnych jednostek sektora finansów publicznych, zwiększeniu stopnia decentralizacji finansowej i poszerzeniu samodzielności finansowej samorządu terytorialnego, wyeliminowaniu lub co najmniej znacznemu ograniczeniu wszelkich form gospodarki pozabudżetowej, a zwłaszcza funduszy celowych;
  - b) wprowadzeniu stałego **systemu prognozowania, programowania i planowania finansowego** w skali makro- i mikroekonomicznej, a zwłaszcza planowania finansowego w horyzoncie czasowym stosowanym w planowaniu finansowym UE;
  - c) wprowadzeniu **powiązań finansowych i koordynacji rozliczeń finansowych** wewnątrz sektora finansów publicznych pomiędzy jego jednostkami;
  - d) **bilansowaniu (równoważeniu) finansów publicznych** w skali sektora finansów publicznych;
  - e) podniesieniu efektywności i sprawności **systemu kontroli finansowej** (wewnętrznej i zewnętrznej);
  - f) zwiększeniu **dyscypliny finansów publicznych**;

---

<sup>2</sup> Patrz szerzej C. Kosikowski, Sektor finansów publicznych w Polsce, Warszawa 2006, s. 17 i n.

g) podniesieniu sprawności **administracji finansowej**.

2. Jeżeli przedmiotem naprawy finansów publicznych stają się **dochody publiczne**, tj. ich struktura, rodzaje, wysokość, sposoby gromadzenia itp., to główną barierą w dokonaniu reformy stanowią nie tyle utrudnienia wynikające ze szczególnego reżimu prawnego ustawy daninowej, co względy natury społecznej, ekonomicznej i politycznej, które wyznaczają pewne dopuszczalne granice obciążenia ciężarami publicznymi i wynikające z tego skutki. Problem polega więc nie na tym, czy z punktu widzenia prawnego możliwe jest zwiększenie dochodów publicznych, lecz na tym, czy takie zwiększenie nie wpłynie negatywnie na poziom zamożności społeczeństwa oraz na jego postawy w zakresie konsumpcji, oszczędzania i inwestowania oraz czy nie odbije się ujemnie na zachowaniach przedsiębiorców. Reformę dochodów publicznych powinny więc poprzedzać rzetelne i obiektywne analizy i symulacje (rachunki).

**Wprowadzenie nowych tytułów dochodów publicznych jest w zasadzie nieograniczone**, ponieważ nie przeczy takiej możliwości prawo UE. W polu jego zainteresowania podatkami leży bowiem jedynie opodatkowanie towarów i usług oraz aktyzy, a w ograniczonym zakresie także opodatkowanie dochodów przedsiębiorców. Z kolei, **prawo polskie wymaga od nowej lub zmienionej ustawy daninowej, aby odpowiadała ona dyspozycji art. 217 Konstytucji RP<sup>3</sup> oraz była uchwalona i ogłoszona oraz weszła w życie zgodnie z utrwalonymi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego standardami konstytucyjnymi, w tym zasadami przyzwoitej legislacji.**<sup>4</sup> Jeżeli te warunki zostaną spełnione, to nie ma innych barier prawnych do przeprowadzenia reformy dochodów publicznych.

Przepis art. 217 Konstytucji RP wymaga, aby daniny, w tym podatek, był nałożony w drodze ustawy, która określi jego konstrukcję prawną (podmiot, przedmiot, stawki, zasady przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorie podmiotów zwolnionych od podatku). Należy przyjąć, że w tym zakresie ustawa nie może ustanowić upoważnienia do wydania rozporządzenia, w którym nastąpi uregulowanie wymienionych elementów konstrukcji podatku. W obecnej praktyce legislacyjnej nie ma w tym zakresie sporów, poza wątpliwym

---

<sup>3</sup> Patrz szerzej C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* (na tle porównawczym), Warszawa 2004, s. 203 i n.

<sup>4</sup> Patrz J. Oniszczyk, *Podatki i inne daniny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2001, s. 100 i n.



co do zgodności z Konstytucją uprawnieniem Ministra Finansów do określania stawek podatku akcyzowego w ramach pułapu ustalonego w ustawie.

Ustawa daninowa podlega uchwaleniu w takim samym trybie, jak każda inna ustawa zwykła (z wyjątkiem ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym i ustawy o zmianie ustawy budżetowej). Nie można jedynie projektowi ustawy daninowej, wniesionemu przez Radę Ministrów, nadać charakteru projektu pilnego (art. 123 ust. 1 Konstytucji RP). Prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy daninowej nie jest ograniczone. Projekt ustawy daninowej nie może być natomiast przedmiotem referendum ogólnokrajowego. Rząd, który zamierza przeprowadzić reformę dochodów publicznych, może mieć jednak pewien kłopot, gdy z projektami, zwłaszcza idącymi w innym kierunku niż projekty rządowe, zaczną występować pozostałe podmioty wyposażone w prawo inicjatywy ustawodawczej. Ze strony opozycji parlamentarnej jest to niemal pewne. Trzeba więc włożyć pewien wysiłek w prace parlamentarne nad takimi projektami, aby nie doszło do ich uchwalenia.

Ze standardów konstytucyjnych, które utrwaliły się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w zakresie dotyczącym ustawy daninowej, przypomnieć należy zwłaszcza te, które dotyczą: 1) zakazu obowiązywania ustawy daninowej z mocą wsteczną, 2) zakazu oznaczania daty wejścia ustawy daninowej, dotyczącej większości podatków, w ciągu roku podatkowego, w którym została ona uchwalona i ogłoszona; 3) nakazu zachowania przyzwoitego *vacatio legis* dla wejścia w życie ustawy daninowej.

Co do pierwszego zakazu odnotować trzeba też dopuszczalność stosowania wyjątku od zasady *lex retro non agit*, gdy postanowienia ustawy daninowej są w całości korzystniejsze dla opodatkowanych.

Drugi z zakazów nie odnosi się – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – do podatków pośrednich (podatku od towarów i usług, podatku akcyzowego), natomiast wyraźnie dotyczy podatków dochodowych i majątkowych. Nie rozstrzygnięty jest problem, czy zakaz ten dotyczy innych danin publicznych, a zwłaszcza opłat. Wydaje się, że Trybunał Konstytucyjny zupełnie niepotrzebnie poddał się sugestii rządu i nie traktuje tego zakazu w sposób bezwzględny. Obciążenie obywateli podatkami pośrednimi, w tym podatkami konsumpcyjnymi, jest tak powszechne i znaczące, że w tym zakresie powinna również obowiązywać zasada pełnego zaufania obywatela do państwa.

Z analizy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wynika, że trzeci nakaz jest uważany za spełniony, gdy w ustawie daninowej przewidziano co najmniej 30-dniowe *vacatio legis*. Niestety, zasady tej nie odnosi się, niewiedzieć dlaczego, do ustaw dotyczących podatków

pośrednich. W stosunku do nich za usprawiedliwiony przyjmuje się minimalny czas na wejście ustawy od dnia jej ogłoszenia, czyli 14 dni, a w wyjątkowych wypadkach nawet 7 dni. Praktyka ta nie znajduje racjonalnego uzasadnienia, jeśli zważyć na to, że czasy, w których rząd zaskakiwał społeczeństwo zmianami cen i stawek podatkowych wprowadzanych z soboty na niedzielę mamy już poza sobą. Otóż nie, czas ten wydłużył się jedynie o kilka dni ! Ułatwia to niewątpliwie przeprowadzanie niektórych zmian w prawie podatkowym, ale z rzetelnie przygotowana, ogłoszona i wdrożona jego reformą ma to niewiele wspólnego.

Przeprowadzaniu reform dochodów publicznych przez rząd może sprzyjać także okoliczność wynikająca z art. 190 ust. 3 Konstytucji RP, ponieważ termin wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego uchylającego przepis badanego aktu normatywnego może być przesunięty w czasie aż do 18 miesięcy, a ustawy o 12 miesięcy.

3. Inaczej jest wtedy, gdy przedmiotem naprawy finansów publicznych czynimy **wydatki publiczne**. Od strony prawnej bariery dotyczą wówczas znoszenia tytułów wydatków publicznych, zwłaszcza tych, które są podstawą indywidualnych roszczeń finansowych wobec państwa. To samo dotyczy zmian prowadzących do zmniejszenia wysokości świadczeń otrzymywanych od państwa. Poważnym ograniczeniem staje się bowiem ochrona praw słusznie nabytych, która w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego<sup>5</sup> oraz orzecznictwa sądowego pozostaje poza dyskusją. To zaś oznacza, że **zniesienie lub zmniejszenie wysokości pewnych świadczeń finansowanych ze środków publicznych jest możliwe dopiero i w odniesieniu do takich tytułów, które znajdują się poza sferą chronionych praw nabytych**. Sytuacja ta może prowadzić do odłożenia skutków finansowych reformy wydatków publicznych w czasie i to niekiedy nawet długim. Ma tutaj zastosowanie również przepis art. 190 ust. 3 Konstytucji RP. W przypadku orzeczeń trybunału Konstytucyjnego, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów.

Dlatego też **reforma wydatków publicznych wymaga znacznie poważniejszych zabiegów niż reforma dochodów publicznych**. Powinna bowiem zmierzać przede wszystkim do zmniejszenia zakresu wydatków publicznych, a także do ich racjonalnego

---

<sup>5</sup> Patrz J. Oniszczyk, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Kraków 2000, s. 75 i n.

planowania, efektywnego finansowania i ścisłej kontroli. Wydawać można nawet więcej, jeśli czyni się to lepiej i w słusznym celu. Pomysłów na to, jak racjonalizować wydatki publiczne jest jednak tak wiele,<sup>6</sup> że w praktyce ... nie korzysta się z żadnego z nich.

**W nielicznych próbach rządu do ograniczenia wydatków publicznych popełniano liczne błędy.** Polegały one w pierwszej kolejności na tym, że wyboru podmiotów lub sfery, w której można byłoby takie ograniczenia wprowadzić dokonywano niemalże drogą losową, po uprzednim przyjęciu założenia, iż niektórych podmiotów (np. jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw publicznych) lub niektórych sfer finansowania ze środków publicznych nie należy dotykać (np. systemu ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia, ochrony środowiska, rolnictwa). W rezultacie ofiarami swoistego „losowania” prawie zawsze stają się takie obiekty finansowania ze środków publicznych, jak: administracja publiczna, nauka, kultura, transport. Są to działy, na których zaoszczędzić można akurat najmniej, ponieważ i tak są bardzo mocno niedoinwestowane. Błąd polega też na tym, że „tanie państwo” nie może być jednocześnie „sprawnym państwem”, tak jak nigdy tanie buty nie będą eleganckimi i służącymi dłużej niż parę miesięcy.

**Reforma wydatków publicznych napotyka więc na istotną barierę prawną w postaci ochrony praw słuszenie nabytych. Nie czyni to jednak tej reformy niemożliwą w czasie, którym okres ochronny przestanie obowiązywać. Problem sprowadza się więc do tego, aby rząd miał odwagę takie rozwiązanie zaproponować, nie bacząc na to, że plony reformy może zbierać już inna ekipa polityczna.**

3. Innego rodzaju bariery dotyczą reformy w zakresie **deficytu budżetowego oraz zaciągania długu publicznego i zarządzania nim.** Deficyt budżetowy oraz źródła i formy jego finansowania wynikają z przyjętej organizacji sektora finansów publicznych oraz podlegają planowaniu i ustalaniu przez wyznaczone organy i według prawnie określonych reguł. Nie powinny więc być traktowane jako zdarzenia nieprzewidziane lub przypadkowe. Deficyt budżetowy jest natomiast wielkością planowaną w ramach tworzenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

---

<sup>6</sup> Patrz szerzej Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych, t. I i II, pod red. J. Głuchowskiego, A. Pomorskiej, J. Szolno-Koguc, Lublin 2005.

Prawo<sup>7</sup>, w tym przepisy konstytucyjne oraz przepisy ustawy o finansach publicznych, a także ustalenia międzynarodowe obowiązujące państwa członkowskie OECD i UE, określają podział kompetencji w zakresie ustalania deficytu budżetowego, zapewniając w tym względzie wyłączność rządu (i odpowiednio organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego) w określaniu górnego poziomu deficytu budżetowego. Ten zaś nie może przekraczać limitów ustalonych w aktach normatywnych organów UE. Limity te są wiążące dla państw członkowskich Unii Europejskich. W taki sam sposób ustalone są również granice długu publicznego. Obowiązuje także zakaz finansowania deficytu budżetowego ze środków centralnego banku państwa.

**Wynikające stąd ograniczenia prawne nie mogą być uchylone przez władze polskie.** Te ostatnie nie mogą także zmienić polskich przepisów prawnych, które są wynikiem harmonizacji prawa polskiego z prawem UE.<sup>8</sup> Dlatego też zmiany w zakresie deficytu i długu publicznego mogą być projektowane w ramach naprawy finansów publicznych nie jako zmiany w prawie finansów publicznych, lecz jako rezultat (efekt) działań podejmowanych w celu ograniczenia lub wyeliminowania rozmiarów deficytu i długu publicznego.<sup>9</sup>

Przyczyną powstawania deficytu budżetowego mogą być różne okoliczności. Najczęściej są to nadmierne wydatki publiczne. Rzadziej są nim natomiast zbyt niskie podatki i inne dochody publiczne. Współcześnie pojawiają się także inne przyczyny, jak np. istnienie silnych grup roszczeniowych związanych z funkcjami socjalnymi państwa, bądź też zmiana ustroju gospodarczego i finansowego państwa z ustroju socjalistycznego na ustrój kapitalistyczny, powiązana z koniecznością ponoszenia w nowym ustroju skutków rozwiązań przyjętych w dawnym ustroju. Taka sytuacja dotyczy m.in. Polski, w której zmieniły się przyczyny występowania deficytu budżetowego w latach 80-tych oraz w latach 90-tych.<sup>10</sup> Niesposób także nie dostrzegać międzynarodowych uwarunkowań

---

<sup>7</sup> Patrz E. Kosiński, *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Warszawa 2001, s.64 i n., s.76 I n. oraz s. 112 i n.

<sup>8</sup> Por. T. Perkowski, *Konstytucyjne ograniczenia długu publicznego i deficytu budżetowego w Polsce a regulacje w innych krajach*, w: *Deficyt budżetowy i dług publiczny w wybranych krajach europejskich*, red. E. Ruśkowski, Białystok 2003, s. 85 i n

<sup>9</sup> Patrz szerzej C. Kosikowski, *Deficyt budżetowy i dług publiczny z punktu widzenia uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywatela*, w: *Deficyt budżetowy i dług publiczny w wybranych krajach europejskich*, red. E. Ruśkowski, Białystok 2003, s. 61 i n.

<sup>10</sup> W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Poznań 2000, s. 234 i n.

polityki budżetowej, w tym roli podaży pieniądza krajowego, równowagi bilansu płatniczego w warunkach stałego i zmiennego kursu walutowego itd.<sup>11</sup>

Ustalanie deficytu budżetowego i długu publicznego może zatem odbywać się tylko w ramach reguł określonych prawem. Mimo tego ograniczenia, a może także dzięki jego istnieniu, planowanie i ustalanie deficytu budżetowego i jego finansowanie jest przedmiotem polityki finansowej rządu. To zaś oznacza, że staje się rodzajem sztuki lub umiejętności, które nie wypływają, nawet z najlepszych programów politycznych (partyjnych, rządowych, parlamentarnych), lecz z głębokiej wiedzy o przyczynach i skutkach deficytu budżetowego, a także o warunkach prowadzenia prawidłowej polityki finansowej w zakresie jego ustalania, finansowania, ograniczania i eliminacji.

## **V. Wnioski końcowe.**

1. Prawo stanowione obowiązuje zarówno podmioty bierne, jak i organy władzy publicznej.
2. Obowiązujące prawo stanowi instrument sprawowania władzy publicznej, ale może okazać się również barierą prawną uniemożliwiającą tej władzy podejmowanie i przeprowadzanie pożądaných reform społecznych, gospodarczych i politycznych. Władza publiczna musi wówczas zmienić prawo obowiązujące. Tymczasem zmiany prawa obowiązującego są czasami niemożliwe lub bardzo trudne, bądź też wymagające upływu czasu.
3. Naprawa finansów publicznych należy zwykle do fundamentalnych reform w państwie. Tymczasem przez praktykę rządzących traktowana jest na ogół w sposób nieprofesjonalny i koniunkturalny oraz mało odpowiedzialny za jej pożądanę i niepożądaną skutki. Obowiązujące prawo w różnym stopniu umożliwia lub stanowi barierę w dokonaniu naprawy finansów politycznych. To zależy od przedmiotu reformy i jej zasięgu. Tam, gdzie prawo uniemożliwia usunięcie tej bariery, wchodzi najczęściej w grę uniwersalne i utrwalone standardy międzynarodowe i konstytucyjne. Tam zaś, gdzie występują tylko ograniczenia, istnieją zwykle możliwości pokonania tych przeszkód. Występuje wreszcie, wcale niemała, sfera finansów publicznych, dla której prawo nie stanowi bariery dla jej naprawy. Nie można zatem roli prawa postrzegać zbyt ekstremalnie, tzn. nie doceniać jego mocy, ani też przeceniać jego siły sprawczej.

---

<sup>11</sup> Patrz szerzej U. Kosterna, Deficyt budżetu państwa i jego skutki ekonomiczne, Warszawa 1995, s. 147 i n.

