

Zjazd Katedr i Zakładów
Prawa Finansowego i Podatkowego

**Prawo europejskie
- 5 lat doświadczeń
w polskim prawie finansowym**

Warszawa, 10-11 czerwca 2010 r.

pod redakcją
prof. dr hab. Hanny Litwińczuk

Autorzy: Dobrosława Antonów, Krzysztof Biernacki, Ewelina Bobrus, Andrzej Borodo, Elżbieta Chojna-Duch, Iwona Ciepela, Małgorzata Cilak, Krzysztof Czarnecki, Magdalena Fedorowicz, Eugenia Fojcik-Mastalska, Dominik Gajewski, Wojciech Gonet, Witold Grygorowicz, Andrzej Huchla, Marcin Jamroży, Joanna Kiszka, Marta Kluzek, Katarzyna Kopyściańska, Marek Kopyściański, Elżbieta Kornberger-Sokołowska, Michał Koziół, Krzysztof Lasiński-Sulecki, Paweł J. Lewkowicz, Dominik Mączyński, Andrzej Michór, Alicja Młynarczyk, Witold Modzelewski, Artur Mudrecki, Tomasz Nieborak, Małgorzata Ofiarska, Zbigniew Ofiarski, Piotr Pietrasz, Krystyna Piotrowska-Marczak, Michał Radvan, Edyta Rutkowska-Tomaszewska, Joanna M. Salachna, Paweł Selera, Justyna Siemieniako, Ryszard Sowiński, Tomasz Sowiński, Maciej Ślifirczyk, Katarzyna Święch, Krzysztof Teszner, Rafał Tucholski, Marcin Tyniewicki, Jacek Wantoch-Rekowski, Małgorzata Wróblewska, Adam Złasiński, Anna Zalcewicz, Patrycja Zawadzka, Marek Zdebel

Copyright © by Uniwersytet Warszawski

Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów niniejszej pracy bez jej zgody zabronione.

ISBN 978-83-269-0931-3

Redaktor: Alicja Szewczyk

Korekta: Zespół

Skład i łamanie: IGAWA Ireneusz Gawliński

Projekt okładki: Ireneusz Gawliński

Koordinacja produkcji: Mariusz Jezierski

Redaktor Naczelna Wydawnictw Książkowych i Czasopism:

Beata Chanowska-Dymlang

Wydawca:

Sylwia Krawczyk

„Oficyna Prawa Polskiego”

Wydawnictwo Wiedza i Praktyka Sp. z o. o.

ul. Łotewska 9a, 03-918 Warszawa

Spis treści



Notki o autorach	10
Wprowadzenie	15
Część 1	
Rozdział 1. Finanse publiczne	
<i>Krystyna Piotrowska-Marczak</i>	
Prawno-ekonomiczne bariery stabilności finansów publicznych	21
<i>Elżbieta Chojna-Duch</i>	
Uwarunkowania globalnego kryzysu zadłużenia publicznego – problemy regulacji prawnych	32
<i>Iwona Ciepela, Marek Zdebel</i>	
Współdziałanie państwa polskiego oraz innych państw członkowskich UE na rzecz utrzymania krajowej i transgranicznej stabilności finansowej w świetle Porozumienia o współpracy pomiędzy organami nadzoru finansowego, bankami centralnymi i ministrami finansów UE na temat transgranicznej stabilności finansowej (MoU) oraz ustawy o Komitecie Stabilności Finansowej ...	43
<i>Andrzej Borodo</i>	
Niektóre aspekty budżetu i prawa budżetowego Unii Europejskiej	58
<i>Paweł J. Lewkowicz, Marcin Tyniewicki</i>	
Ocena unijnych i krajowych regulacji prawnych ograniczających dług publiczny ...	66
<i>Wojciech Gonet</i>	
Problematyka łącznego zadłużenia sektora publicznego	87
<i>Rafał Bucholski</i>	
Zakres swobody lokowania wolnych środków przez jednostki sektora finansów publicznych w „starej” i „nowej” ustawie o finansach publicznych	98
<i>Witold Grygorowicz</i>	
Hierarchia wartości konstytucyjnych chroniących równowagę finansów publicznych w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego	110

<i>Tomasz Sowiński</i>	
Pięć lat doświadczeń prawa finansów publicznych w Polsce w dziedzinie prawa emerytalnego – przestrzeń niezagospodarowana	121
<i>Jacek Wantoch-Rekowski</i>	
Powiązania budżetu państwa z systemem finansowym ubezpieczeń społecznych. . .	130
<i>Krzysztof Czarnecki</i>	
Uwagi na temat dotacji z budżetu państwa i kwestii ich prawnego dochodzenia	144
<i>Małgorzata Wróblewska</i>	
Prawnofinansowe instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej (WPR)	153
Rozdział 2. Finanse jednostek samorządu terytorialnego.	
Podatki i opłaty lokalne	
<i>Elżbieta Kornberger-Sokołowska</i>	
Realizacja zasady wyrównywania sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w polskim systemie finansów publicznych	167
<i>Małgorzata Ofiarska, Zbigniew Ofiarski</i>	
Umowa w sprawie udzielenia dotacji celowej z budżetu państwa, w tym na dofinansowanie wybranych zadań własnych gmin w sferze infrastruktury . .	175
<i>Alicja Młynarczyk</i>	
Dostosowanie finansów publicznych polskich jednostek samorządu terytorialnego do uregulowań prawa europejskiego	196
<i>Joanna M. Salachna</i>	
Nowe instytucje prawne zarządzania długiem w samorządzie terytorialnym – założenia a realia zastosowania	207
<i>Małgorzata Cilak</i>	
Dotacje z budżetu gminy dla przedsiębiorców a regulacje UE dotyczące pomocy publicznej	221
<i>Ewelina Leja</i>	
Ewolucja regulacji finansów regionalnych w Konwencjach Europejskich	228
<i>Michał Radwan, Michał Kozieł</i>	
Nowe regulacje prawne w zakresie opodatkowania budowli powierzchniowych w Republice Czeskiej	236
Rozdział 3. Prawo bankowe. Rynki finansowe	
<i>Eugenia Fojcik-Mastalska</i>	
Zniesienie zasady walutowości	245

<i>Magdalena Fedorowicz</i>	
Proces europeizacji polskiego prawa bankowego 5 lat po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia	252
<i>Anna Zalcewicz</i>	
Polskie prawo bankowe jako element systemu prawa regulującego funkcjonowanie jednolitego rynku finansowego w Unii Europejskiej	266
<i>Patrycja Zawadzka</i>	
Stan i kierunki rozwoju regulacji prawnych w zakresie gwarantowania depozytów ..	279
<i>Edyta Rutkowska-Tomaszewska</i>	
Ochrona konsumenta na rynku usług finansowych w prawie europejskim na przykładzie najnowszych dyrektyw unijnych	288
<i>Andrzej Michór</i>	
Nadzór nad rynkami finansowymi w Unii Europejskiej	307
Część 2	
Rozdział 1. Zagadnienia ogólne podatków i prawa podatkowego	
<i>Witold Modzelewski</i>	
Rola wykładni w procesie stanowienia harmonizowanego prawa podatkowego – zarys problemu	327
<i>Joanna Kiszka</i>	
Wykładnia prowspólnotowa jako element interakcji prawa krajowego ze wspólnotowym i jej obecność w procesie sądowego stosowania polskich regulacji podatków pośrednich	332
<i>Krzysztof Lasiński-Sulecki</i>	
Granice prounijnej wykładni prawa podatkowego	356
<i>Katarzyna Kopyściańska, Marek Kopyściański</i>	
Wykładnia prowspólnotowa w orzecznictwie ETS	371
<i>Artur Mudrecki</i>	
Wykładnia prowspólnotowa w orzecznictwie sądów administracyjnych w podatkach obrotowych	382
<i>Dobrosława Antonów</i>	
Recepcja postulatów wykładni prounijnej w strategii interpretacyjnej sądów administracyjnych w sprawach podatkowych	396
<i>Krzysztof Teszner</i>	
Wykładnia prowspólnotowa w interpretacjach przepisów prawa podatkowego dokonywanych przez krajową administrację publiczną	413

<i>Andrzej Huchla</i>	
Prawo podatkowe Unii Europejskiej w interpretacjach ministra finansów	429
<i>Adam Zalaśiński</i>	
Koncepcja nadużycia podatkowego w unijnym prawie podatkowym – potencjalne kierunki oddziaływania na prawo polskie	440
<i>Dominik Mączyński, Ryszard Sowiński</i>	
Klauzule generalne oraz pojęcia niedookreślone w europejskim i krajowym prawie podatkowym a obejście (nadużycie) prawa	464
<i>Maciej Ślifirczyk</i>	
Wybrane zagadnienia problematyki przeciwdziałania obejściu prawa podatkowego przed i po akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej . . .	479
<i>Piotr Pietrasz, Justyna Siemieniako</i>	
Przepisy ogólne prawa administracyjnego a realizacja zobowiązań podatkowych – wybrane zagadnienia	489
Rozdział 2. Podatek dochodowy	
<i>Krzysztof Biernacki</i>	
<i>Funktionsverlagerung</i> a modele korekty kosztów w polskich przedsiębiorstwach powiązanych	505
<i>Marcin Jamroży</i>	
Skutki zmian w składzie wspólników spółki osobowej z perspektywy umów o unikaniu podwójnego opodatkowania	515
<i>Marta Kluzek</i>	
Zastosowanie wybranych elementów konstrukcji podatku dochodowego od przedsiębiorstw w warunkach ograniczonej harmonizacji podatkowej w Unii Europejskiej	530
<i>Katarzyna Święch</i>	
Ewolucja warunków kumulatywnego opodatkowania dochodów małżonków w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej	545
Rozdział 3. Podatek od towarów i usług	
<i>Paweł Selera</i>	
Wpływ unijnej zasady proporcjonalności na polskie regulacje w zakresie podatku od towarów i usług	557
<i>Ewelina Bobrus</i>	
Harmonizacja prawa podatkowego w zakresie systemu podatku od wartości dodanej na przykładzie zwolnienia z VAT dostawy budynków, budowli lub ich części	571

Paweł J. Lewkowicz
Marcin Tyniewicki

Ocena unijnych i krajowych regulacji prawnych ograniczających dług publiczny



1. Wprowadzenie.....	66
2. Ograniczanie długu publicznego w prawie Unii Europejskiej	67
2.1. Zakres koordynacji polityki fiskalnej w UE	67
2.2. Przestrzeganie dyscypliny budżetowej w zakresie długu publicznego przez państwa członkowskie UE w latach 1997–2011.	68
2.3. Dług publiczny w procedurze nadmiernego deficytu – charakter regulacji	69
3. Ograniczanie długu publicznego w prawie polskim	73

1. Wprowadzenie

Ograniczanie, a co najmniej utrzymanie na określonym poziomie długu publicznego ze względu na jego negatywne skutki, jest działaniem – jak się wydaje – pożądanym i oczywistym. Nie budzi więc ono wątpliwości zarówno w sferze deklaracji politycznych, jak w sferze prawnej, poprzez stanowienie odpowiednich przepisów prawa. Problemy pojawiają się jednak na etapie faktycznych działań zamierzających ku realizacji tychże deklaracji i przepisów. Perspektywa cięć wydatków publicznych, a co za tym idzie – niepopularność decyzji w tym zakresie, dość skutecznie powstrzymują polityków od podejmowania realnych kroków zmierzających do ograniczania długu publicznego lub też powodują chęć zmiany rygorystycznych przepisów. Problem ten jest jak najbardziej aktualny w kontekście problemów finansowych zarówno krajów członkowskich Unii Europejskiej (m.in. Grecji, Portugalii oraz Hiszpanii), jak i pozostałych państw.

Niniejszy referat będzie próbą oceny stosowania regulacji prawnych unijnych i krajowych, ustanowionych w celu zapobiegania występowaniu nadmiernego zadłużenia publicznego.

2. Ograniczanie długu publicznego w prawie Unii Europejskiej

2.1. Zakres koordynacji polityki fiskalnej w UE

Polityka gospodarcza stanowi jeden z najważniejszych obszarów zainteresowań Unii Europejskiej¹. Z tego powodu prowadzone polityki gospodarcze przez poszczególne kraje członkowskie wymagają określonego stopnia koordynacji, który jest różny w zależności od rodzaju polityk, stanowiących części składowe polityki gospodarczej. Przykładowo, polityka pieniężna w odniesieniu do państw strefy euro jest skoordynowana w najwyższym stopniu, bowiem realizuje się ją w formie jednolitej polityki². Oznacza to, że odbywa się ona na poziomie ponadpaństwowym, tzn. za jej prowadzenie odpowiada instytucja unijna – Europejski Bank Centralny (EBC). W konsekwencji stosowane przez niego instrumenty polityki pieniężnej, np. ustalanie stóp procentowych, są wiążące dla wszystkich krajów skupionych w Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW). Praktycznie więc banki centralne tych krajów są pozbawione możliwości indywidualnego prowadzenia własnej polityki monetarnej, a tylko mogą podejmować działania wspólnie i w ramach EBC oraz Eurosystemu. Tak scentralizowanej koordynacji nie podlega już polityka fiskalna państw członkowskich. Co prawda UE stara się zbliżać ich działania w tym zakresie, ale nie w pełnym wymiarze, tzn. nie we wszystkich obszarach tej polityki narzuca się państwom członkowskim jednolite reguły, ale tylko w tych, które uznane zostały za istotne chociażby dla polityki gospodarczej UE. Taki sposób koordynacji oznacza, że polityka fiskalna członków UE podlega tzw. ścisłej koordynacji³. Uchwalając Traktat z Maastricht w 1992 r., przewidujący powołanie UGiW opierającej się na wspólnej walucie euro i jednolitej polityce pieniężnej, kraje członkowskie zgodziły się na poszanowanie zasad dotyczących stabilności cen, zdrowych finansów publicznych i warunków pieniężnych oraz trwałej równowagi płatniczej⁴. Zasady te stanowią podstawy tzw. kryteriów konwergencji (zbieżności), których spełnienie jest wymagane do przystąpienia do strefy euro. Zdrowe finanse publiczne rozumiane są przez pryzmat ograniczania wielkości deficytu budżetowego i długu publicznego w krajach członkowskich, tak aby nie przekraczały one tzw. wielkości

¹ Zob. tytuł VIII Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE z 30 marca 2010 r., C 83, s. 47), dalej: TFUE.

² European Commission, *Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Coordination of economic policies in the EU: a presentation of key features of the main procedures*, „Euro Papers” 2002, nr 45, s. 4; M. Tyniewicki, *Polityka budżetowa*, [w:] red. E. Sulima, *Obszary integracji Unii Europejskiej*, Białystok 2006, s. 101 i nast.

³ *Ibidem*.

⁴ Art. 119 TFU (dawny art. 4 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską).

odniesienia (wartości referencyjne), tj. odpowiednio 3% i 60% PKB (fiskalne kryteria konwergencji)⁵. Celem tych ograniczeń miało być zachowanie dyscypliny budżetowej służącej stabilności waluty euro. Jednocześnie postanowiono stworzyć prawne instrumenty, które miałyby zabezpieczyć jej przestrzeganie, a także zmusić do podjęcia stosownych działań naprawczych w sytuacji przekroczenia ustanowionych limitów. Instrumenty te wynikają z tzw. procedury nadmiernego deficytu uregulowanej w art. 126 ust. 1–14 TFUE. Jej uzupełnieniem jest rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009⁶, które m.in. reguluje kwestie terminologiczne (w tym pojęcie i zakres długu publicznego), obowiązki przekazywania sprawozdań statystycznych o wysokości deficytu i długu, ocenę i wiarygodność tych sprawozdań przez Komisję (Eurostat).

Jednocześnie w 1997 r., czyli przed rozpoczęciem III etapu tworzenia UGiW, powołano do życia Pakt Stabilności i Wzrostu⁷, którego przedmiotem było wzmocnienie procedury nadmiernego deficytu. W istocie stanowi on jej doprecyzowanie i uszczegółowienie w zakresie składania programów stabilności i konwergencji przez kraje członkowskie, terminów wdrażania kolejnych etapów procedury, wysokości kar.

2.2. Przestrzeganie dyscypliny budżetowej w zakresie długu publicznego przez państwa członkowskie UE w latach 1997–2011

Przed przejściem do III etapu UGiW, który formalnie rozpoczął się z dniem 1 stycznia 1999 r., oceniono, które z krajów ówczesnej „piętnastki” spełniają kryteria konwergencji. Skupiając się tylko na wysokości długu publicznego, z danych za lata 1997–1998 wynika, że relację nie większą niż 60% PKB spełniały tylko 4 kraje w pierwszym roku (Francja, Luksemburg, Finlandia i Wielka Brytania), a w kolejnym również Dania i Portugalia. Wywołało to wątpliwość co do sensu tworzenia strefy euro, w sytuacji gdy większość członków nie spełniała ustalonych warunków⁸. Ostatecznie jednak Rada Europejska w maju 1998 r. podjęła decyzję o zakwalifikowaniu do III etapu UGiW 11 państw, także

⁵ Art. 126 ust. 2 oraz protokół 12 TFUE.

⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE z 10 czerwca 2009 r., L 145, s. 1).

⁷ Pakt Stabilności i Wzrostu został powołany do życia uchwałą Rady Europejskiej z 17 czerwca 1997 r. w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu. Składają się na niego dwa rozporządzenia: rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE z 7 lipca 1997 r. w sprawie nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz.Urz. UE z 2 sierpnia 1997 r., L 209, s. 1 ze zm.) oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.Urz. UE z 2 sierpnia 1997 r., L 209, s. 6 ze zm.).

⁸ W. Baka, *Bankowość centralna. Funkcje, metody, organizacja*, Warszawa 2001, s. 284 i nast.

tych, które nie spełniały kryterium długu publicznego. Przy jego ocenie przyjęto bowiem nie tylko ścisłe przestrzeganie limitu 60%, ale również tendencję redukcji wydatków publicznych i perspektywę ograniczania długu do PKB do wskazanej wysokości. W konsekwencji w strefie euro od początku znalazły się te kraje, które wykazywały najwyższy dług publiczny, oscylujący lub przekraczający 100% PKB, tj. Włochy i Belgia, poza Grecją, którą przyjęto w 2001 r. W kolejnych latach, przed rozszerzeniem UE w 2004 r., coraz większa część państw zaczęła spełniać kryterium zadłużenia (np. w 2001 r. – 11 państw na 15, w 2002 r. – 10 państw na 15, w 2003 r. – 9 państw na 15). Z kolei po przyjęciu nowych członków w 2004 i 2009 r., w zależności od poszczególnych okresów, od 15 do 16 państw na 27 spełniało to kryterium (wykres nr 2)⁹. Komisja Europejska na lata 2010–2011 prognozuje jednak, że sytuacja ulegnie pogorszeniu, choć tendencja ta jest już zauważalna od 2008 r. Nie chodzi tu tylko o spadek ilości państw, w których dług publiczny nie przekroczy 60% (ma ich być 13), ale także o średni wzrost długu w całej UE i strefie euro (wykres nr 5). O ile w 2009 r. średnia wartość długu wszystkich państw członkowskich wyniosła 73,6% PKB, o tyle w latach 2010–2011 wskaźnik ten ma już oscylować na poziomie 79,6% oraz 83,8%. Dla strefy euro dane te są jeszcze bardziej niekorzystnie, bowiem wynoszą odpowiednio w 2009 r. – 78,7%, w 2010 r. – 84,7%, w 2011 r. – 88,5%. Oznacza to dalsze narastanie zobowiązań krajów od dłuższego czasu wykazujących najgorsze wyniki w tym zakresie, co wydaje się być tendencją bardzo niepokojącą. Szybsze narastanie długu publicznego w całej UE w dużej mierze jest spowodowane wysokimi deficytami budżetowymi państw członkowskich, o czym dowodzi fakt, że tylko 3 z nich w 2009 r. spełniały drugie kryterium konwergencji – deficyt nie większy niż 3% PKB. W wielu państwach limit ten został przekroczony dwukrotnie lub trzykrotnie (wykres nr 1), a w żadnym nie wystąpiła nadwyżka budżetowa.

2.3. Dług publiczny w procedurze nadmiernego deficytu – charakter regulacji

Zgodnie z art. 126 ust. 3 TFUE podjęcie działań przez Komisję i Radę w ramach procedury nadmiernego deficytu następuje w konsekwencji ustalenia naruszenia jednego lub dwóch fiskalnych kryteriów konwergencji. Jest to podstawowa przesłanka, w efekcie której Rada może podjąć decyzję o występowaniu nadmiernego deficytu. Sam fakt przekroczenia limitów 3% i 60% nie zawsze jest jednak decydujący. W odniesieniu do długu publicznego przekroczenie to może występować bez negatywnych konsekwencji, pod warunkiem że zmniejsza się ono *dostatecznie i zbliża do wartości odniesienia w zadowalającym tempie*. Jak

⁹ Na podstawie danych Eurostat na stronie internetowej: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

widać, warunek ten jest nieprecyzyjny, pozwalający na dość szeroką interpretację. Nie został on doprecyzowany w rozporządzeniu nr 1467/97, w odróżnieniu od przekroczenia wielkości deficytu budżetowego. W tym ostatnim przypadku przesłankami wyłączającymi dalsze postępowanie jest np. wyjątkowość i tymczasowość przekroczenia, a wspomniane rozporządzenie w art. 2 ust. 1 precyzuje, co przez te terminy należy rozumieć. Trzeba zauważyć, że w treści przepisów tego aktu, a także w art. 126 TFUE, większą wagę przy ocenie zasadności podjęcia decyzji o istnieniu nadmiernego deficytu przywiązuje się do występowania niedoboru budżetowego niż długu publicznego na określonym poziomie. Wymowna jest również przyjęta terminologia – „procedura nadmiernego deficytu”.

W tym miejscu można podać przykłady kilku krajów, wobec których podjęto decyzję o istnieniu nadmiernego deficytu, a następnie ją uchylono, pomimo że poziom długu w dalszym ciągu przekraczał 60% PKB, były to m.in. Francja¹⁰, Niemcy¹¹, Grecja¹², Włochy¹³, Portugalia¹⁴. Wymownym przykładem jest tu również Belgia, której poziom zadłużenia od powstania UGiW oscylował od 113% w 1999 r. do 96,7% PKB w 2009 r., a procedura nadmiernego deficytu w stosunku do niej została wszczęta po raz pierwszy w bieżącym roku, bowiem po raz pierwszy jej deficyt przekroczył wartość referencyjną 3%, osiągając w październiku 2009 r. poziom 5,9%¹⁵. Obecnie procedura toczy się w stosunku do 20 krajów członkowskich UE, w tym Polski¹⁶.

W rezultacie to poziom deficytu, a nie dług stał się głównym i nadrzędnym kryterium fiskalnym, przez co kraje członkowskie podchodziły do polityki fiskalnej, mając na uwadze perspektywę krótkookresową¹⁷.

Kwestią kluczową jest ponadto wszczęcie procedury nadmiernego deficytu. Z art. 126 TFUE nie wynika automatyzm podejmowania określonych działań,

¹⁰ Decyzja Rady nr 2003/487/EC z 3 czerwca 2003 r. o istnieniu nadmiernego deficytu (Dz.Urz. UE z 3 lipca 2003 r., L 165, s. 29); decyzja uchylająca powyższą decyzję – nr 2007/154/EC z 30 stycznia 2007 r. (Dz.Urz. UE z 8 marca 2007 r., L 68, s. 3).

¹¹ Decyzja Rady nr 2003/89/EC z 21 stycznia 2003 r. o istnieniu nadmiernego deficytu (Dz.Urz. UE z 11 lutego 2003 r., L 34, s. 16); decyzja uchylająca powyższą decyzję – nr 2007/49/EC z 5 lipca 2007 r. (Dz.Urz. UE z 13 lipca 2007 r., L 183, s. 23).

¹² Decyzja Rady nr 2004/97/EC z 5 lipca 2004 r. o istnieniu nadmiernego deficytu (Dz.Urz. UE z 30 grudnia 2004 r., L 389, s. 25); decyzja uchylająca powyższą decyzję – nr 2007/465/EC z 5 lipca 2007 r. (Dz.Urz. UE z 6 lipca 2007 r., L 176, s. 21).

¹³ Decyzja Rady nr 2005/694/EC z 28 lipca 2005 r. o istnieniu nadmiernego deficytu (Dz.Urz. UE z 11 października 2005 r., L 266, s. 57); decyzja uchylająca powyższą decyzję – nr 2008/560/EC z 3 czerwca 2008 r. (Dz.Urz. UE z 10 lipca 2008 r., L 181, s. 39).

¹⁴ Decyzja Rady nr 2005/730/EC z 20 września 2005 r. o istnieniu nadmiernego deficytu (Dz.Urz. UE z 20 października 2005 r., L 274, s. 91); decyzja uchylająca powyższą decyzję – nr 2008/561/EC z 3 czerwca 2008 r. (Dz.Urz. UE z 10 lipca 2008 r., L 181, s. 41).

¹⁵ Decyzja Rady nr 2010/283/EU z 19 stycznia 2010 r. o istnieniu nadmiernego deficytu (Dz.Urz. UE z 21 maja 2010 r., L 125, s. 34).

¹⁶ Zob. stronę internetową: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm.

¹⁷ E. Rostowski, *Pakt Stabilności i Wzrostu – niezbędny i nie do wyegzekwowania*, [w:] *Funkcjonowanie Unii Gospodarczej i Walutowej*, Zeszyty BRE Bank – Case 2004, nr 75, s. 37 i nast.

a poszczególne środki – np. decyzja o istnieniu nadmiernego deficytu i jej uchylenie, kierowanie zaleceń do państwa członkowskiego, stosowanie kar – Rada stosuje po przeprowadzeniu głosowania kwalifikowaną większość głosów. Co prawda odbywa się ono bez udziału państwa, którego te środki dotyczą, ale zawsze należy mieć na uwadze pewien aspekt psychologiczny związany z sytuacją, gdy państwa duże i wpływowe, w których istnieje groźba wystąpienia nadmiernego deficytu, mogą wywierać naciski o charakterze politycznym na pozostałe państwa podczas głosowania. Wbrew wielu opiniom sytuacja, w której procedura nadmiernego deficytu nie została wszczęta wobec Niemiec w 2002 r. i Francji w 2003 r. na skutek ich nacisków, nie miała miejsca. Stosowne postępowanie zostało podjęte na podstawie odpowiednich decyzji Rady, tj. decyzji nr 2003/89/EC oraz nr 2003/487/EC¹⁸. W jego toku Rada nie przegłosowała jednak decyzji na zalecenie Komisji o zastosowaniu odpowiednich środków, o których stanowił ówczesnie obowiązujący art. 104 ust. 8 i 9 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (obecnie art. 126 ust. 8 i 9 TFUE), w celu zmniejszenia deficytów w tych państwach. Rada również przyjęła wnioski zawierające decyzje o zawieszeniu procedury nadmiernego deficytu wobec Niemiec i Francji oraz zmieniające zalecenia uprzednio przyjęte na podstawie art. 104 ust. 7 TWE (obecnego art. 126 ust. 8 i 9 TFUE). Na tym tle rozgorzał spór między Komisją a Radą, który ostatecznie został rozstrzygnięty przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Stwierdził on, że skarga Komisji w sprawie nieprzyjęcia przez Radę formalnych instrumentów zawartych w zaleceniach Komisji na podstawie art. 104 ust. 8 i 9 TWE jest niedopuszczalna. Uznał również, że wspomniane wnioski Rady zawieszające procedurę w stosunku do Niemiec i Francji oraz zmieniające uprzednio przyjęte zalecenia w trybie art. 104 ust. 7 TWE są nieważne¹⁹.

Ze względu na charakter instrumentów stosowanych wobec państwa członkowskiego w związku z groźbą zaistnienia przekroczenia długu lub deficytu bądź też jego wystąpieniem, stosowana jest zasada stopniowania środków, tzn. od najłżejszych do najbardziej dolegliwych. Po wydaniu decyzji o istnieniu nadmiernego deficytu Rada w ramach działań sanacyjnych (art. 126 ust. 7–9 TFUE):

- 1) bez uzasadnionej zwłoki kieruje zalecenia do danego państwa członkowskiego, oczekując w terminie 6 miesięcy podjęcia skutecznych działań oraz określa ostateczny termin skorygowania nadmiernego deficytu; na tym etapie zalecenia te nie są podawane do publicznej wiadomości;
- 2) wydaje zmienione zalecenie, jeżeli państwo członkowskie podjęło skuteczne działania, lecz po wydaniu poprzednich zaleceń wystąpiły zdarzenia gospodarcze, wywołujące negatywne konsekwencje budżetowe;

¹⁸ Zob. przepisy nr 10 i 11.

¹⁹ Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 13 lipca 2004 r., Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Radzie (sygn. C-27/04).

- 3) może natychmiast podać do publicznej wiadomości skierowane wcześniej zalecenia, gdy stwierdzi, że państwo członkowskie nie podjęło skutecznych działań w wyznaczonym terminie;
- 4) może wezwać dane państwo członkowskie do przyjęcia w wyznaczonym terminie środków zmierzających do takiego ograniczenia deficytu, jakie zostanie uznane przez Radę za niezbędne dla zaradzenia sytuacji, w przypadku gdy w dalszym ciągu państwo nie podejmuje skutecznych działań; zgodnie z art. 5 zgodnie rozporządzenia 1467/97 Rada w wezwaniu żąda od państwa członkowskiego dokonania rocznej korekty deficytu o co najmniej 0,5 % PKB.

Z kolei na skutek niezastosowania się do wezwań Rady, o których mowa w pkt 4, może ona wprowadzić środki o charakterze sankcyjnym (art. 126 ust. 11 TFUE), tj.:

- 1) żądać od państwa członkowskiego publikowania dodatkowych informacji przed emisją obligacji i papierów wartościowych;
- 2) wezwać Europejski Bank Inwestycyjny do ponownego rozważenia polityki udzielana pożyczek wobec państwa członkowskiego;
- 3) zażądać złożenia przez państwo członkowskie nieoprocentowanego depozytu do wysokości 0,5% PKB;
- 4) przekształcić depozyt w grzywnę, jeżeli dwa lata od wydania decyzji wzywającej państwo do złożenia depozytu nadmierny deficyt nie zostanie skorygowany w opinii Rady.

W odniesieniu do wymienionych powyżej środków należy przedstawić kilka uwag. Po pierwsze, jak widać, Rada posiada swobodę stosowania środków, nie ma tu automatyzmu prawnego, o czym była już mowa. Po drugie, dotychczas na żadne z państw członkowskich nie zostały nałożone najbardziej dolegliwe sankcje, tj. złożenie depozytu i grzywna, choć deficyt i dług przekraczające wyznaczone limity utrzymywał się przez kilka lat z rzędu. Po trzecie, środki o charakterze sankcyjnym nie są stosowane do krajów członkowskich, które nie przyjęły wspólnej waluty euro. Są one bowiem objęte okresem derogacji, co oznacza, że część przepisów traktatowych nie ma do nich zastosowania, w tym także art. 126 ust. 9 i 11 TFUE (zob. art. 139 ust. 2 TFUE). Również nie stosuje się do nich określonych przepisów zawartych w rozporządzeniu nr 1467/97, które stanowi tzw. część represyjną Paktu Stabilności i Wzrostu. Tak więc wobec państw spoza UGiW może być wszczęta procedura nadmiernego deficytu, ale stosowanie sankcji jest już wyłączone.

Mając na uwadze poczynione rozważania, procedura nadmiernego deficytu, jak i Pakt Stabilności i Wzrostu, wymagają reformy w kierunku większej skuteczności w zakresie przestrzegania reguły, że deficyt budżetowy i dług publiczny nie powinny przekraczać wyznaczonych poziomów, szczególnie jeżeli chodzi o tę drugą wielkość. Z praktyki funkcjonowania procedury nadmiernego deficytu wynika, że w większym stopniu wymaga się od państw członkowskich działań w zakresie redukcji ujemnej nierównowagi budżetowej niż długu publicznego.

Jest to zasadne o tyle, że z przedstawionych danych statystycznych jasno wynika tendencja narastania wielkości zobowiązań członków UE, które i tak już są na poziomach znacznie przekraczających 60% PKB. W kontekście problemów Grecji pojawiają się postulaty wprowadzenia dodatkowych sankcji na kraje nadmierne zadłużone, polegające na pozbawieniu ich prawa do części środków z funduszy unijnych. Problem nie leży chyba jednak w katalogu kar, bo w obecnym systemie sankcje polegające na złożeniu depozytu i jego przekształceniu w karę pieniężną są dość dotkliwe. Problem, jak się wydaje, wynika z ich niestosowania. W naszej opinii zasadne jest również rozszerzenie części represyjnej Paktu Stabilności i Wzrostu na państwa członkowskie, które nie należą do strefy euro. Stosowanie sankcji w tym przypadku nie powinno się rozpatrywać tylko w kontekście polityki pieniężnej i ochrony waluty euro, ale głównie w kontekście dbania o finanse publiczne i politykę budżetową całej UE. Nie chodzi tu jednak o całkowite ubezwłasnowolnienie państw członkowskich w zakresie ich krajowych polityk fiskalnych, a o większą aktywność oraz skuteczność instytucji unijnych w zakresie przestrzegania ustalonych wartości referencyjnych deficytu i długu publicznego.

3. Ograniczanie długu publicznego w prawie polskim

Funkcjonowanie zadłużenia publicznego w Polsce związane jest, pomijając aspekt historyczny, przede wszystkim ze stale wzrastającymi potrzebami finansowymi państwa na wykonywanie coraz to nowych, niekiedy nawet zbyt licznych, zadań. Zadania te wynikają często z braku racjonalności w działaniu władz publicznych, które prowadzą do konieczności dostarczania większych środków w celu ich realizacji. Środki te natomiast, wobec braku lub znacznego ograniczenia budżetowych możliwości finansowych, pochodzą głównie z tzw. pożyczek publicznych, których stały wzrost powoduje powstawanie nadmiernych deficytów budżetowych, co w konsekwencji prowadzi do okresowego wzrostu ogólnego zadłużenia publicznego państwa²⁰. Stan taki utrzymuje się w Polsce od lat. Wystarczy wspomnieć w tym miejscu, że według planów przyjętych w ustawie budżetowej na 2009 r.²¹ deficyt w tym roku miał wynieść 27.186.300 tys. zł, a według szacunkowych danych o wykonaniu budżetu państwa wyniósł 23.790.000 tys. zł²². Spadek wysokości deficytu nie oznacza jednak zmiany wielkości środków wydatkowanych w tym

²⁰ Zob. szerzej A. Drwiłło, *Koncepcja długu publicznego w świetle przepisów konstytucyjnych w dobie światowego kryzysu finansowego*, [w:] P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.), *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, Białystok 2010.

²¹ Ustawa budżetowa na 2009 r. z 9 stycznia 2009 r. (Dz.U. nr 10, poz. 58.)

²² Szacunkowe dane Ministerstwa Finansów o wykonaniu budżetu państwa za okres styczeń – grudzień 2009 r. 2 lutego 2010 r., strona internetowa: <http://www.mf.gov.pl> [dostęp: 20 maja 2010 r.].

roku czy potrzeb pożyczkowych budżetu. Jest on bowiem wynikiem wzrostu dochodów budżetowych, przede wszystkim podatkowych, w stosunku do założeń zawartych w ustawie budżetowej na 2009 r. Natomiast na 2010 r. przewidziano znaczny wzrost niedoboru budżetowego państwa. Według ustawy budżetowej na 31 grudnia 2010 r. nie może on przekroczyć 52.214.216 tys. zł²³, co stanowi wzrost o 28.424.216 tys. zł. Na marginesie należy zauważyć, że kwota ta nie obejmuje deficytu budżetu środków europejskich ustalonego na poziomie 14.432.905 tys. zł, który również wpływa na wielkość potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz na państwowy dług publiczny.

Porównując jednak poziom deficytu samego budżetu państwa, według szacunków rządowych, oznacza to jego wzrost z 3,3% PKB w 2009 r. do 5,9% PKB w 2010 r. Natomiast według szacunków Narodowego Banku Polskiego wielkość ta w 2010 r. przekroczy 7% PKB. Wskaźnik ten wynika przede wszystkim ze znacznego wzrostu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz z deficytu budżetu środków europejskich. Środki zaplanowane na 2010 r. mogą być jednak niewystarczające przede wszystkim ze względu na wystąpienie w ostatnim czasie w Polsce dwóch wydarzeń powodujących konieczność uruchomienia dodatkowych, nieprzewidzianych w ustawie budżetowej, wydatków. Chodzi o konsekwencje finansowe katastrofy pod Smoleńskiem oraz występującej w maju powodzi. Już z szacunkowych danych wynika, że nie wystarczy uruchomienie rezerwy budżetowej, nawet przy założeniu, że rząd otrzyma dodatkowe środki z unijnego Funduszu Solidarności. Na posiedzeniu Sejmu 21 maja 2010 r. padły pierwsze propozycje zmiany ustawy budżetowej, idące w kierunku podwyższenia wydatków. Może to oznaczać dalszy wzrost deficytu budżetowego w tym roku. Konsekwencją stałego podnoszenia wydatków publicznych jest stały wzrost długu publicznego, a także – co jest bezpośrednio z tym związane – wzrost kosztów obsługi tego długu. Aby zapobiec wzrostowi wydatków publicznych, prowadzących do nadmiernego wzrostu długu publicznego, polski system prawny przewiduje unormowania mające „wymusić” na władzy publicznej swego rodzaju racjonalizację wydatków tak, aby nie przekroczyć określonych granic zadłużania publicznego. Normy te można podzielić na dwa rodzaje: konstytucyjne oraz będące w części przypadków ich uszczegółowieniem – ustawowe zawarte w ustawie o finansach publicznych²⁴.

Podstawowe znaczenie w zakresie ograniczania wysokości długu publicznego ma art. 216 ust. 5 Konstytucji RP²⁵. Przepis ten stanowi, że nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy trzy piąte wartości rocznego produktu krajowego brutto. Natomiast sposób obliczania wartości rocznego produktu krajo-

²³ Zob. art. 1 ust. 3 ustawy budżetowej na 2010 r. z 22 stycznia 2010 r. (Dz.U. nr 19, poz. 102).

²⁴ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.).

²⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm., sprost. Dz.U. z 2001 r. nr 28, poz. 319).

wego brutto oraz państwowego długu publicznego pozostawiono przepisom rangi ustawowej. Regulacja ta, będąc „nieprzekraczalną” granicą wysokości państwowego długu publicznego, jest swego rodzaju wyjątkiem w unormowaniach konstytucyjnych, ze względu na fakt, że polska konstytucja wprowadza bezwzględny charakter tej normy oraz w sposób matematyczny określa wartość, co – jak się słusznie podkreśla w doktrynie – powoduje, że przekroczenie jej zawsze staje się ewidentne i oczywiste²⁶. Ponadto zakaz wyrażony w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP ma charakter bezwzględny²⁷ i rodzi konieczność zarówno reakcji powodującej doprowadzenie wysokości długu publicznego do wielkości jej nienaruszającej, jak i powstanie odpowiedzialności podmiotów bezpośrednio i pośrednio związanych ze złamaniem tego przepisu. Bezwzględności obowiązywania art. 216 ust. 5 Konstytucji RP nie narusza także wyjątek zawarty w art. 228. Jak słusznie twierdzi T. Dębowska-Romanowska, że *jest rzeczą oczywistą, że w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeśli zwykłe środki konstytucyjne okażą się niewystarczające i kiedy wprowadza się stan nadzwyczajny, wojenny, wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej, zwiększenie zadłużenia może okazać się konieczne*²⁸. Po tych jednak stanach wraca obowiązek rygorystycznego stosowania granicy zadłużenia. Należy jednak zaznaczyć – co naszym zdaniem jest istotne z punktu widzenia ewentualnego, koniecznego i niekiedy niezależnego od działania państwa „zbliżania” się do granicy zadłużenia wyrażonej w konstytucji – że wyjątek wynikający z art. 228 został doprecyzowany w sposób, jak się wydaje, nie do końca właściwy w treści art. 88 ufp., o czym będzie mowa w dalszej części opracowania. Limit zadłużenia wynikający z konstytucji jest zgodny z przepisami UE. Obecnie jest on uregulowany w art. 126 ust. 2 TFUE i załączonym do niego Protokole 12²⁹, co zostało już zasygnalizowane we wcześniejszej części referatu.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że zupełnie nieuzasadnione są, zdaniem autorów, postulaty likwidacji konstytucyjnej granicy wysokości długu publicznego. Granica ta jest bowiem swoistym „zaworem bezpieczeństwa” nieumiejętnego zadłużania się państwa i dowolności w działaniach rządu przygotowującego kolejne projekty ustaw budżetowych. Jest ona także jednym z elementów finansowo-prawnej ochrony interesów Skarbu Państwa, gdyż nie dopuszcza do nadmiernego zadłużania się państwa, a w konsekwencji zapobiega możliwości wpadnięcia w tzw. pułapkę zadłużenia.

²⁶ Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 118.

²⁷ Przeciwny pogląd prezentuje np. W. Sokolewicz, twierdząc, że przepis ten nie ma charakteru absolutnego ze względu m.in. na możliwość przekroczenia progu w imię wspólnego dobra lub nagłej konieczności, wyrażonych tak w art. 228, jak i w art. 126 ust. 2 Konstytucji RP. Zob. w tym zakresie W. Sokolewicz, *Komentarz do Rozdziału X Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom IV, rozdział X, Warszawa 2005, s. 20 i nast.

²⁸ Tamże, s. 119.

²⁹ Zob. szerzej M. Tyniewicki, *Komentarz do art. 74 u.f.p.*, [w:] E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2010, s. 267–268.

Zakaz wynikający z brzmienia art. 216 ust. 5 odnosi się bezpośrednio do podmiotów mających kompetencję do zaciągania pożyczek, udzielania poręczeń i gwarancji, czyli do Rady Ministrów oraz Narodowego Banku Polskiego i jego organów³⁰. Oznacza to, że ustawodawca, zakładając jego racjonalne działania, jest zobowiązany do wprowadzenia takich regulacji prawnych, które w sposób jak najbardziej skuteczny nie dopuszczałyby do naruszenia konstytucji w tym zakresie. Regulacje te znalazły się w przepisach ustawy o finansach publicznych. Podstawowym zapisem ograniczającym wysokość długu publicznego jest art. 86 ufp. Zgodnie z jego brzmieniem, w przypadku gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a, ogłoszonej zgodnie z art. 38, czyli do 31 maja roku następnego:

- 1) jest większa od 50%, a nie większa od 55%, to na kolejny rok Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie może być wyższa niż relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa z roku bieżącego wynikająca z ustawy budżetowej;
- 2) jest większa od 55%, a mniejsza od 60 %, to:
 - a) na kolejny rok Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym:
 - nie przewiduje się deficytu budżetu państwa lub przyjmuje się poziom różnicy dochodów i wydatków budżetu państwa, zapewniający, że relacja długu Skarbu Państwa do produktu krajowego brutto przewidywana na koniec roku budżetowego, którego dotyczy projekt ustawy, będzie niższa od relacji, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. b, ogłoszonej zgodnie z art. 38,
 - nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej, w tym pracowników jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2,
 - waloryzacja rent i emerytur nie może przekroczyć poziomu odpowiadającego wzrostowi cen towarów i usług konsumpcyjnych, ogłoszonego przez Główny Urząd Statystyczny za poprzedni rok budżetowy,
 - wprowadza się zakaz udzielania pożyczek i kredytów z budżetu państwa z wyjątkiem rat kredytów i pożyczek udzielonych w latach poprzednich,
 - nie przewiduje się wzrostu wydatków w jednostkach, o których mowa w art. 139 ust. 2, na poziomie wyższym niż w administracji rządowej;
 - b) Rada Ministrów dokonuje przeglądu wydatków budżetu państwa finansowanych środkami pochodzącymi z kredytów zagranicznych oraz przeglądu programów wieloletnich;

³⁰ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 273.

- c) Rada Ministrów przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający na celu obniżenie relacji, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a;
 - d) wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego określone w uchwale budżetowej na kolejny rok mogą być wyższe niż dochody tego budżetu powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3;
- 3) jest równa lub większa od 60%, to:
- a) stosuje się odpowiednio postanowienia pkt 2 lit. a i b;
 - b) Rada Ministrów, najpóźniej w terminie miesiąca od dnia ogłoszenia relacji, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a, przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający na celu ograniczenie tej relacji do poziomu poniżej 60%;
 - c) wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego określone w uchwale budżetowej na kolejny rok nie mogą być wyższe niż dochody tego budżetu;
 - d) poczynając od siódmego dnia po dniu ogłoszenia relacji, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a, jednostki sektora finansów publicznych nie mogą udzielać nowych poręczeń i gwarancji.

Regulacje art. 86 ufp wprowadzają podstawowy harmonogram działań (procedury ostrożnościowe i sanacyjne) mających nie dopuścić do przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia, ale także plan czynności, do których jest zobligowana Rada Ministrów już po ewentualnym przekroczeniu wartości granicznej 60% PKB. Jak łatwo zauważyć, program podzielono na trzy etapy. Pierwszy, w którym relacja wysokości długu publicznego do PKB mieści się w granicach od ponad 50% do nie więcej niż 55%, jest najmniej dotkliwym dla finansów państwa, gdyż zakłada tylko utrzymanie w projektowanym budżecie relacji deficytu budżetowego do dochodów budżetowych na tym samym poziomie co w roku ogłoszenia przekroczenia tego progu. Pozostałe dwa etapy wprowadzają już znacznie dalej idące obostrzenia, mające na celu nie tylko nie dopuścić do przekroczenia progu 60% PKB, ale także, zarówno w progu od ponad 55% do nie więcej niż 60%, jak i powyżej 60%, spowodować obniżenie relacji do stanu bezpiecznego, a w konsekwencji do sytuacji, w której relacja będzie niższa niż 50% PKB. Oznacza to, że procedury ostrożnościowe i sanacyjne są instrumentami o charakterze kontrolno-nadzorczym, a istotnym czynnikiem uzależniającym wprowadzenie danej procedury jest wielkość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto, którego z kolei metoda obliczania została określona w ustawie z 26 października 2000 r. o sposobie obliczania produktu krajowego brutto³¹. W zakresie stosowania procedur istotny jest ter-

³¹ Dz.U. nr 114, poz. 1188 ze zm.

min ich wprowadzenia. Ustawodawca wyraźnie bowiem określa, że mają one zastosowanie po przekroczeniu kolejnych progów w odniesieniu do projektu budżetu państwa na rok następny po roku, w którym relacje przekraczające określony próg zostały ogłoszone. W praktyce oznacza to okres dotyczący drugiego roku po roku, w którym przekroczony został określony próg. Wynika to z literalnego brzmienia art. 86 ust. 1 zd. 1, w którym wprowadzenie ich uzależniono od ogłoszenia relacji, do którego zobowiązany jest Minister Finansów na podstawie art. 38 ufp. Zgodnie natomiast z brzmieniem tego przepisu Minister Finansów ogłasza do 31 maja roku następnego w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” kwotę i relację do produktu krajowego brutto: państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa oraz niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa. Taki zapis w treści art. 86 powoduje brak konieczności podejmowania bieżących działań rządu, celem ograniczenia wzrostu relacji jeszcze w roku jej wystąpienia lub następnym, zostawiając ten obowiązek dopiero na rok przyszły, a co za tym idzie – może w pewnych przypadkach się okazać, że podejmując działania i wprowadzając procedurę sanacyjną, np. po przekroczeniu progu 55%, w istocie zadłużenie państwa sięga już progu ostatniego, którego przekroczenie jednocześnie jest naruszeniem art. 216 ust. 5 Konstytucji RP. Racjonalnie z punktu widzenia finansów publicznych wprowadzenie tych procedur powinno być, naszym zdaniem, znacznie szybsze, a działania rządu i w konsekwencji Sejmu powinny być natychmiastowe po ogłoszeniu relacji i – co wydaje się słuszne ze względu na bezpieczeństwo finansowe państwa – iść w kierunku obniżenia bieżących wydatków już w roku ogłoszenia relacji, nawet jeżeli miałyby się to wiązać ze zmianą (korektą) budżetu na dany rok. Jest to o tyle istotne, że w ostatnim czasie zadłużenie publiczne Polski znacznie wzrosło, a perspektywy w tym zakresie również nie są optymistyczne. Szczególnie że w „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2010–2012” Ministerstwo Finansów podaje, że dług publiczny w 2009 r. (dane szacunkowe) wyniósł 658,8 mld zł (49,8% PKB), w 2010 r. – 739,1 mld zł (54,7% PKB), a w latach następnych wyniesie odpowiednio: w 2011 r. – 770,8 mld zł (54,5%), a w 2012 r. – 816,1 mld zł (54,8%). Zgodnie natomiast z informacją dotyczącą zadłużenia sektora finansów publicznych za IV kwartał 2009 r. dług wyniósł 669.992.600.000. zł, co stanowi 49,9% PKB, a zatem jest o 0,1% wyższy niż zakładano w Strategii³².

Powyższe dane powyższe (zob. również wykres nr 6), że w 2010 r. przekroczony został pierwszy próg ostrożnościowy, a co za tym – idzie pierwsza procedura ostrożnościowa wynikająca z art. 86 ufp wprowadzona będzie dopiero w bu-

³² Dane wstępne zawarte w informacji kwartalnej Ministerstwa Finansów z 30 marca 2010 r., strona internetowa: <http://www.mf.gov.pl> [dostęp: 20 maja 2010 r.].

dżecie na 2012 r. Nietrudno także zauważyć, że informacje zawarte w Strategii oscylują na granicy przekroczenia drugiego progu, począwszy od 2011 r., czego jednak nie potwierdzają analizy dokonywane przez światowe i europejskie organizacje. Zgodnie bowiem z raportem OECD z kwietnia 2010 r. relacja długu publicznego do produktu krajowego brutto w Polsce w 2010 r. wyniósł 56,4%, a w 2011 r. przekroczy 60%³³. Z kolei prognozy Komisji Europejskiej kształtują się odpowiednio na poziomie 53,9% oraz 59,3%³⁴.

Oczywiście różnice te mogą po części wynikać z innej metody obliczania wysokości długu publicznego, jednak tak duża różnica pomiędzy szacunkami krajowymi a zagranicznymi może wskazywać także na zaniżenie tych wartości w strategii zarządzania długiem, celem nieprzekroczenia 55% PKB. Nie można jednak nie zauważać danych OECD i Komisji Europejskiej. Ponadto istotne jest, że obecna regulacja art. 86 nieznacznie zmieniła się w stosunku do poprzednio obowiązujących przepisów, lecz w sposób istotny różni się od zapisów zawartych w projekcie ustawy o finansach publicznych³⁵. Artykuł 81 projektu ustawy o finansach publicznych wprowadzał bowiem nie trzy, ale cztery progi, których przekroczenie powodowało określone skutki prawne. Pierwszy próg był natomiast znacznie obniżony i mieścił się w granicach 47–52% PKB. Kolejne to 52–55%, 55–60% oraz 60% i więcej. Uzasadnieniem ustanowienia takich regulacji było wzmocnienie norm ostrożnościowych w budżecie państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca zrezygnował z wprowadzenia tych zmian prawdopodobnie ze względu na posiadane dane dotyczące 2009 r., zgodnie z którymi dług publiczny przekraczałby już pierwszy próg nowych regulacji w chwili ich wprowadzenia³⁶.

Procedury ostrożnościowe i sanacyjne nie mają jednak zastosowania w szczególnych sytuacjach. Zgodnie z brzmieniem art. 88 ufp zapisy art. 86 oraz art. 87, określającego, co zawiera program sanacyjny, nie obowiązują w przypadku wprowadzenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego na całym terytorium Polski oraz stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Polski. Jest to także wypełnienie normy zawartej w art. 228 Konstytucji RP. Na uwagę zasługuje jednak fakt odniesienia do terytorium całej Polski, a nie jej fragmentów, co jest niekorzystne dla finansów publicznych. Brak bowiem wprowadzenia stanu klęski żywiołowej lub stanu wyjątkowego na terytorium całego kraju uniemożliwia w istocie dokonywania dodatkowych, nieprzewidzianych wydatków, w sytuacji gdy stosowane są procedury ostrożnościowe i sanacyjne. Jest to o tyle istotne, że brak wprowa-

³³ *Economic Survey of Poland 2010*, OECD April 2010, s. 5.

³⁴ European Commission, *European Economic Forecast – Spring 2010*, „European Economy” 2/2010, s. 128.

³⁵ Druk sejmowy nr 1181 z 20 października 2008 r.

³⁶ Na temat procedur ostrożnościowych i sanacyjnych zob. szerzej M. Tyniewicki, *Komentarz do art. 86 u.f.p.*, [w:] E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2010, s. 288–294.

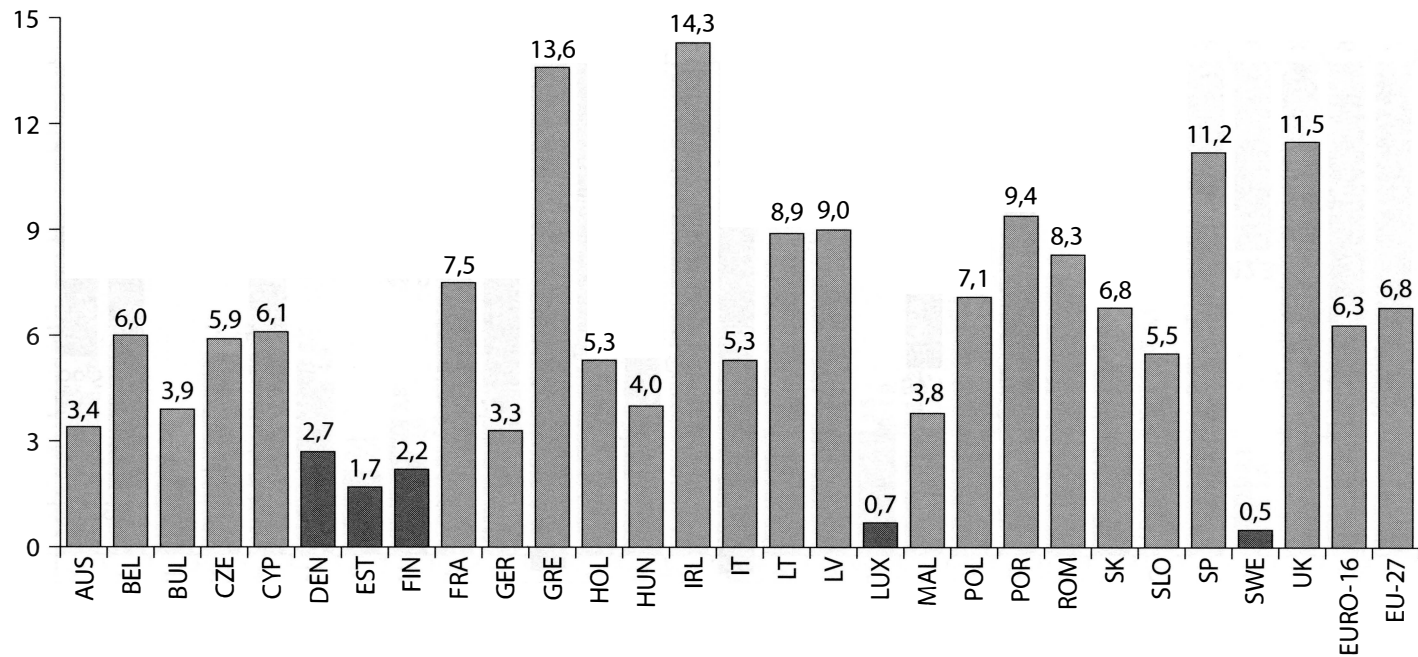
dzenia tych stanów może być uzależnione faktycznym brakiem konieczności wprowadzenia, ale także przesłankami politycznymi.

Ograniczanie wysokości długu publicznego należy w istocie do zadań rządu. Z tego względu ustawa o finansach publicznych nakłada na Ministra Finansów obowiązek sprawowania bieżącej kontroli nad wysokością państwowego długu publicznego oraz długu Skarbu Państwa (art. 74 ufp). Wynikiem tego obowiązku jest konieczność sporządzania strategii zarządzania długiem publicznym na podstawie art. 75 ufp. Działania te, chociaż niezwiązane bezpośrednio z ograniczaniem wysokości długu publicznego, mają się przyczynić do takiego planowania, aby relacja długu publicznego do produktu krajowego brutto nie przekroczyła zarówno norm wynikających z ufp, jak i z konstytucji. Konsekwencją powyższego i jednym z rodzajów rozwiązań mających na celu nadzór nad ewentualnym wzrostem długu publicznego, jest wynikające z ufp coroczne ustalanie w budżecie państwa określonych limitów. W 2010 r. limity te dotyczą przede wszystkim maksymalnej wartości nominalnej wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych określonej na 15.000.000.000 zł, łącznych zobowiązań Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. z tytułu gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych oraz gwarancji ubezpieczeniowych na kwotę 10.500.000.000 zł, a także przyrostu zadłużenia na 31 grudnia 2010 r. z tytułu zaciągniętych lub spłaconych kredytów i pożyczek oraz emisji i spłaty skarbowych papierów wartościowych na sumę 120.000.000.000 zł.

Powyżej przedstawione zagadnienia dotyczące ograniczania wysokości długu publicznego w Polsce są tylko częściowymi regulacjami prawnymi. Do innych, mających bezpośredni wpływ na poziom długu publicznego, należy m.in. art. 220 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiący o tym, że zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie budżetu. Także art. 220 ust. 2 jest pewnego rodzaju ograniczeniem wysokości długu publicznego, gdyż zakazuje możliwości pokrywania deficytu poprzez zaciągnięcie zobowiązań w NBP.

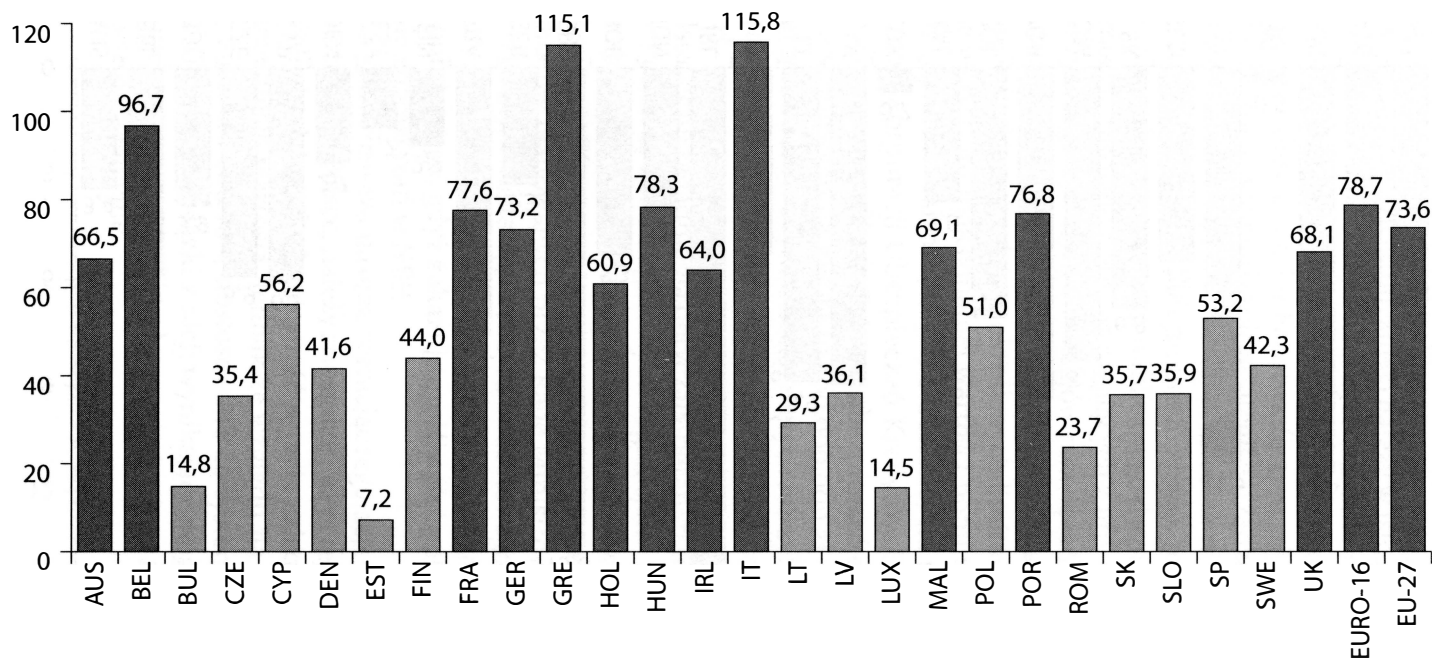
Reasumując powyższe rozważania oraz oceniając regulacje w zakresie ograniczania długu publicznego w Polsce, należy stwierdzić, że przepisy te są w istocie wystarczające, jeżeli chodzi o ich skuteczność w razie zaistnienia przesłanek przekroczenia określonych wartości. Jednak ze względu na cel tych regulacji powinny być one, zdaniem autorów, dostosowane do systemu finansów publicznych w ten sposób, aby obowiązki z nich wynikające mogły być szybko zastosowane w praktyce ustawodawczej i wykonawczej, nawet jeżeli miałyby być to działania w istocie prewencyjne.

Wykres 1. Deficyt budżetowy w stosunku do PKB w UE-27 w 2009 r. (w proc.)



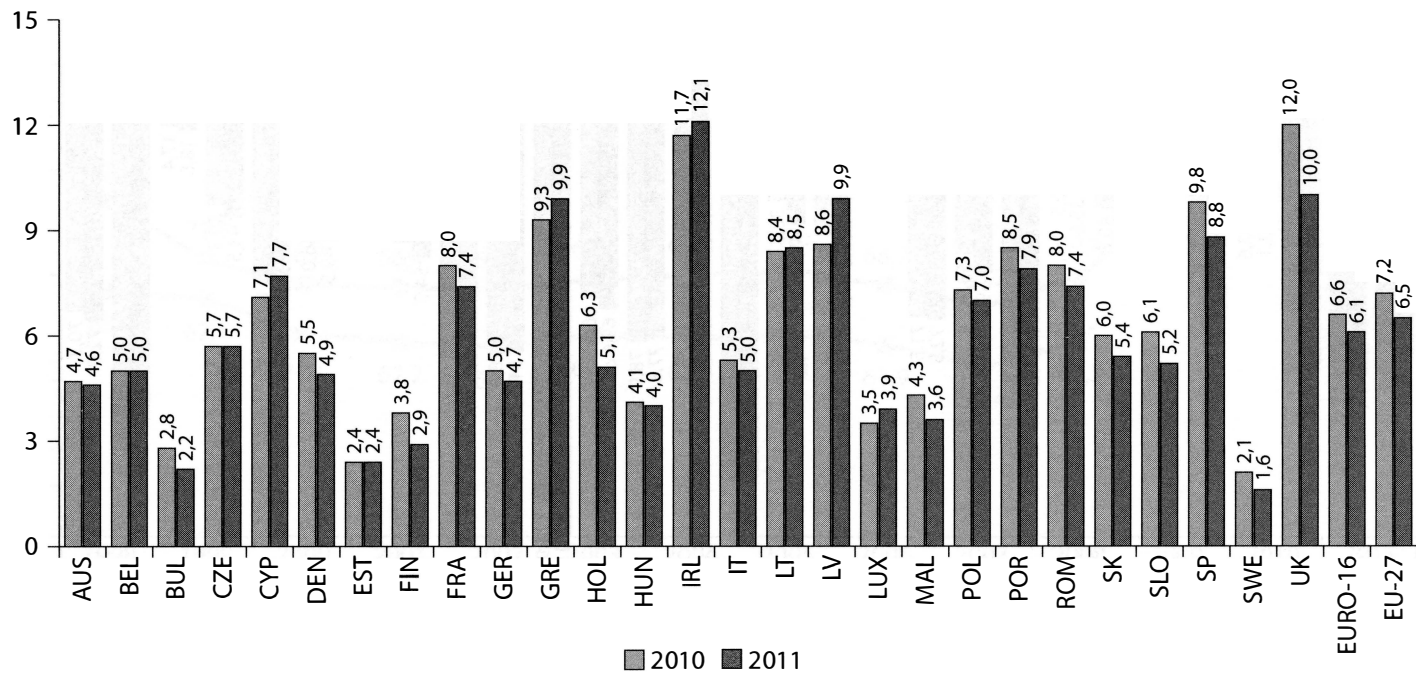
Źródło: Eurostat, strona internetowa: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Wykres 2. Dług publiczny w stosunku do PKB w UE-27 w 2009 r. (w proc.)



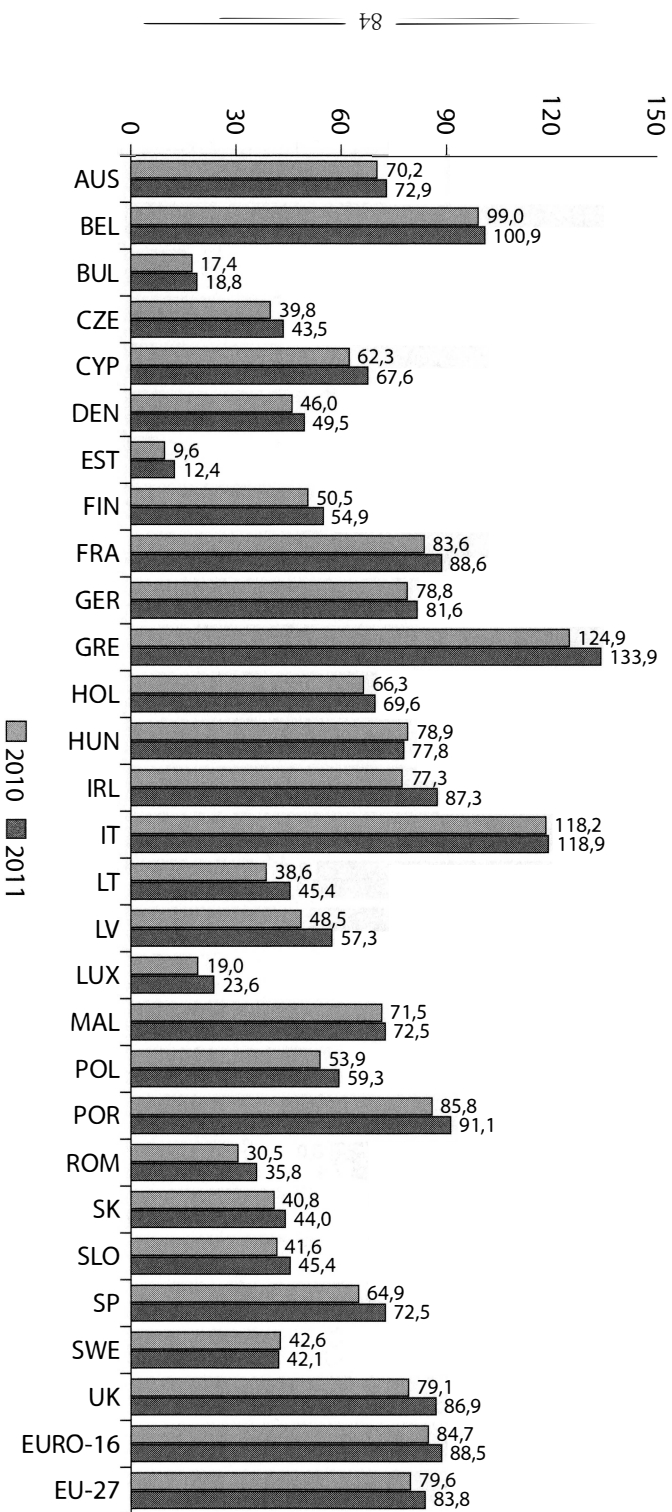
Źródło: Eurostat, strona internetowa: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Wykres 3. Prognoza deficytu budżetowego w stosunku do PKB w UE-27 na lata 2010–2011 r. (w proc.)



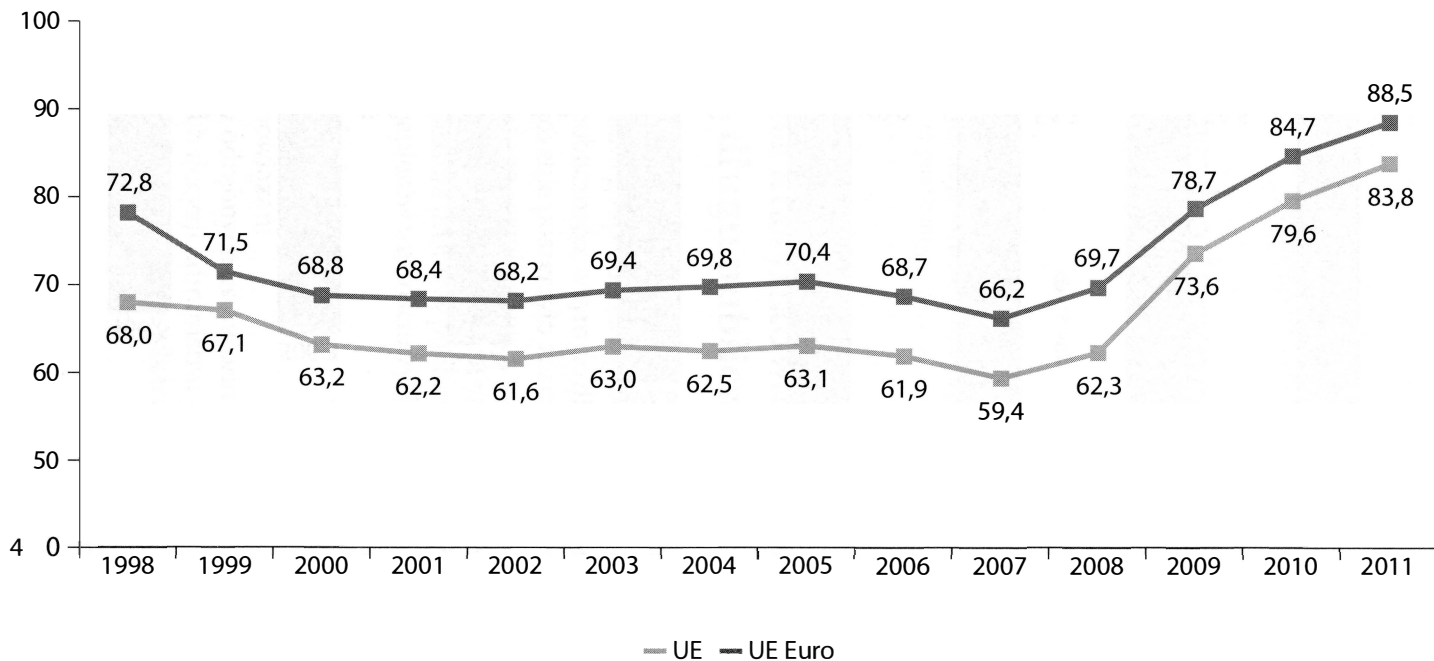
Źródło: European Commission, *European Economic Forecast – Spring 2010*, „European Economy” 2/2010, s. 200.

Wykres 4. Prognoza długu publicznego w stosunku do PKB w UE-27 na lata 2010–2011 r. (w proc.)



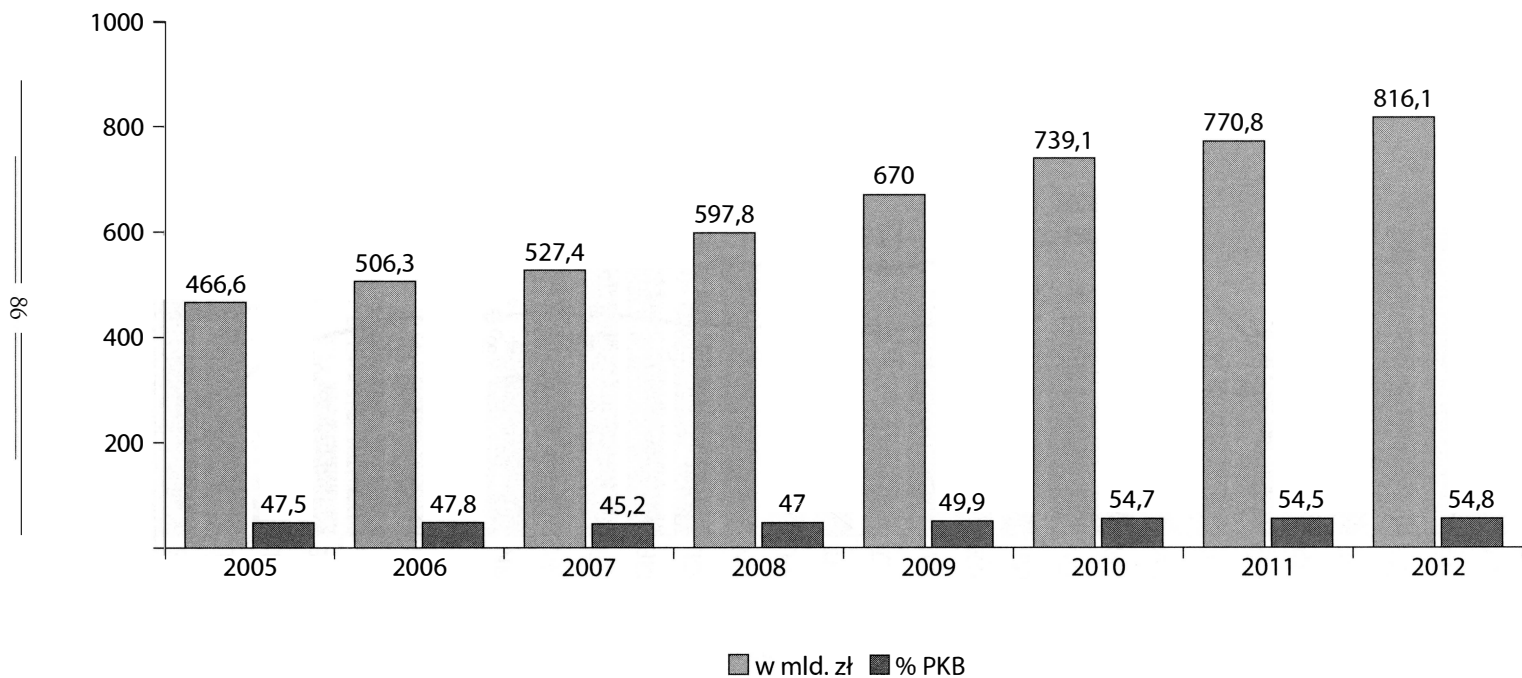
Źródło: European Commission, *European Economic Forecast – Spring 2010*, „European Economy” 2/2010, s. 202.

Wykres 5. Średnia wysokość długu publicznego w stosunku do PKB w UE i w krajach strefy euro w latach 1998–2011 r. (w proc.)



Źródło: Dane Eurostat oraz prognozy Komisji Europejskiej zawarte w *European Economic Forecast – Spring 2010*, „European Economy” 2/2010, s. 202.

Wykres 6. Dług publiczny w Polsce w latach 2005-2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych Ministerstwa Finansów