

MGR ANNA WARSTON

doktorantka Uniwersytetu Jana Długosza w Częstochowie

ORCID: 0000-0001-9452-3459

ZASADA ZRÓWNOWAŻONEGO BUDŻETU JAKO KONSTYTUCYJNY DETERMINANT FINANSÓW PUBLICZNYCH – WYBRANE ASPEKTY

STRESZCZENIE

Autorka analizuje zasadę zrównoważonego budżetu jako kluczowego determinantu finansów publicznych w Polsce, zakotwiczonego w przepisach konstytucyjnych. Z uwagi na charakter publikacji, artykuł przedstawia wybrane mechanizmy prawne mające na celu zapewnienie równowagi budżetowej, w tym przepisy ustawy o finansach publicznych, oraz stałe i elastyczne reguły fiskalne. Autorka omawia również praktyczne wyzwania związane z realizacją zasady zrównoważonego budżetu, w szczególności w kontekście nacisków politycznych. Artykuł kończy się oceną skuteczności istniejących mechanizmów prawnych oraz propozycjami zmian mających na celu poprawę równowagi budżetowej w polskim systemie prawnym.

Słowa kluczowe: równowaga budżetowa, Konstytucja, dług publiczny, finanse publiczne.

1. WSTĘP

Zasada zrównoważonego budżetu, będąca fundamentem zdrowych finansów publicznych, odgrywa kluczową rolę w zapewnieniu stabilności gospodarczej państwa. W polskim systemie prawnym zasada ta znajduje swoje odzwierciedlenie w wielu przepisach konstytucyjnych i ustawowych, które mają na celu ograniczenie deficytu budżetowego oraz kontrolę nad zadłużeniem publicznym. Należy bowiem pamiętać, że budżet nie jest instytucją ani urządzeniem niezależnym, a wpływa na niego wiele różnorodnych czynników, w zależności od tego, w jakich czasach funkcjonuje. W kontekście globalnych wyzwań gospodarczych, takich jak kryzys finansowy lat 2008–2009 czy pandemia COVID-19, zasada zrównoważonego budżetu nabiera szczególnego znaczenia. Po zakończonym kryzysie zasada równowagi budżetowej „powraca” w charakterze konstytucyjnego dobra lub wartości.

Celem niniejszego artykułu jest analiza zasady zrównoważonego budżetu jako konstytucyjnego determinantu finansów publicznych w Polsce. Poruszona zostanie również kwestia realizacji zasady zrównoważonego budżetu na poziomie samorządowym. Przedstawione zostaną także wybrane mechanizmy prawne mające na celu zapewnienie równowagi budżetowej oraz ich praktyczne zastosowanie. W poczynionych rozważaniach pojawi się również odniesienie do zasady zrównoważonego budżetu określonej w Ustawie Zasadniczej RFN.

Analiza ta ma na celu nie tylko zrozumienie obecnych mechanizmów prawnych, ale także wskazanie obszarów wymagających reform, aby zapewnić długoterminową stabilność finansową państwa. W świetle rosnących wyzwań gospodarczych zasada zrównoważonego budżetu pozostaje kluczowym elementem polityki fiskalnej, którego skuteczną realizacją jest niezbędna dla dobrobytu społecznego i bezpieczeństwa ekonomicznego Polski.

2. KONSTYTUCYJNE PODSTAWY ZASADY ZRÓWNOWAŻONEGO BUDŻETU

Regulacje prawa publicznego wyposażone są w liczne przepisy odpowiadające za bezpieczeństwo finansów publicznych, na poziomie krajowym oraz międzynarodowym¹. Równowagę budżetową należy uznać za postulat optymalizacyjny², bowiem określona wysokość deficytu budżetowego jest dopuszczalna, a niejednokrotnie pożądana ze względów ekonomicznych. W ustawie zasadniczej brak jest pojęcia deficytu budżetowego. Pod pojęciem deficytu budżetowego z art. 220 Konstytucji RP należy rozumieć określoną wielkość w ujęciu matematycznym, jako przewyższenie wydatków nad dochodami³. Pojęcie deficytu sektora finansów publicznych określone zostało w art. 7 ust 1 ustawy o finansach publicznych⁴, ze wskazaniem, że ujemna różnica między dochodami publicznymi a wydatkami publicznymi stanowi deficyt budżetowy. Przepisy zawarte w u.f.p. nie zawierają jednak bezpośrednich i jasnych wytycznych postępowania, które na przykład w sytuacjach kryzysowych określiłyby obowiązek uchwalenia ustawy budżetowej z deficytem albo bez deficytu.

¹ P. Kobielski, *Podstawy prawne bezpieczeństwa finansów publicznych w Polsce i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem przepisów dotyczących nowych technologii cyfrowych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 10, s. 57 i nn.

² D. Cyman, [w:] *Podstawy finansów i prawa finansowego*, red. A. Drwiłło, Warszawa 2014, s. 328.

³ M. Zubik, *Problem deficytu budżetowego w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 6, s. 10.

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1530 z późn. zm.), dalej: u.f.p.

Podstawową zasadą zawartą w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵ wpływającą na finanse publiczne jest zasada równowagi budżetowej⁶, zawarta w art. 220 Konstytucji RP, na którą składa się szeroko rozumiana stabilność finansów publicznych oraz unikanie nadmiernego zadłużenia (art. 216 ust. 5 Konstytucji RP). Celem tak skonstruowanych mechanizmów jest zapobieganie nadmiernemu zadłużeniu państwa. Art. 220 Konstytucji RP ma za zadanie ograniczyć kompetencje Sejmu w zakresie zwiększania deficytu budżetowego ponad wysokość wskazaną w projekcie ustawy budżetowej, przedłożonym do Sejmu przez Radę Ministrów⁷. *Ratio legis* wprowadzenia art. 220 do Konstytucji stanowi przedmiot licznych rozważań w doktrynie i judykaturze⁸. Można uznać, że zasada zrównoważonego budżetu swoje korzenie ma w zasadzie wyrażonej w art. 1 Konstytucji, zasadzie dobra wspólnego⁹. „Dobro wspólne”, rozumiane jako Rzeczpospolita, zobowiązuje Radę Ministrów i organy administracji państwowej do prowadzenia odpowiedzialnej i stabilnej polityki finansowej.

Mając na uwadze powyższe, można stwierdzić, że zasada zrównoważonego budżetu stanowi determinant polityki finansowej państwa. Z ekonomicznego punktu widzenia zasada ta jest kluczowa dla prowadzenia zrównoważonego rozwoju gospodarczego, ponieważ nieprzemyślana polityka finansowa może doprowadzić do destabilizacji rynku. W nauce prawa konstytucyjnego i finansowego podkreśla się, iż równowaga budżetowa jest bez wątpienia pojęciem węższym niż równowaga finansowa państwa, która obejmuje cały sektor publiczny (sektor finansów publicznych). W art. 216 ust. 5 Konstytucji mowa o państwowym długu publicznym w odniesieniu do całości gospodarki finansowej. W art. 220 skoncentrowano się jednak bardziej na perspektywie prawno-planistycznej, w której państwowe wydatki znaj-

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej jako: Konstytucja RP i ustawa zasadnicza.

⁶ W ujęciu konstytucyjnym równowagę budżetową należy rozumieć możliwie jak najszerzej, jako równoważenie gospodarki finansowej w państwie, tworzące odpowiednie warunki dla rozwoju gospodarczego. Tak m.in. M. Duda, *Potrzeba ochrony równowagi budżetowej a tryb wprowadzania zmian w prawie podatkowym. Wybrane zagadnienia*, „Studia Prawnicze KUL” 2012, nr 3, s. 23.

⁷ M. Bartoszewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczowska, Warszawa 2014, art. 220, LEX.

⁸ M.in. w orzecznictwie postanowienie TK z 16.10.2012 r., K 1/12, OTK-A 2012, nr 9, poz. 114, wyrok TK z 5.12.2013 r., K 27/13, OTK-A 2013, nr 9, poz. 134 oraz Wyrok TK z 12.07.2012 r., P 24/10, OTK-A 2012, nr 7, poz. 79. W literaturze przede wszystkim T. Dębowska-Romanowska, L. Góral, *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, art. 220/ Legalis.

⁹ M. Granat, *Równowaga budżetowa jako zasada (na marginesie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego czasu kryzysu finansowego)*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 3, s. 23.

dują pokrycie w dochodach. Oczywistym jest, że art. 220 ust. 1 Konstytucji odnosi się jedynie do ustawy budżetowej i nie znajduje zastosowania wobec ustawy o prowizorium budżetowym. Jedynie ustawa budżetowa zawiera pełen bilans dochodów i wydatków państwa na cały rok budżetowy. Tym samym nie ma możliwości zastosowania regulacji z art. 220 ust. 1 do ustawy o prowizorium budżetowym – z uwagi na jego krótszy czas obowiązywania.

Powyższa regulacja ściśle koresponduje z zakazem zaciągania pożyczek (należy posłużyć się szerokim rozumieniem tego pojęcia, określającym przychody publiczne o charakterze zwrotnym, w szczególności pochodzące z kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych)¹⁰ oraz udzielania gwarancji i poręczeń finansowych nakreślonym w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, w następstwie których wysokość państwowego długu publicznego mogłaby przekroczyć $\frac{3}{5}$ wartości rocznego produktu krajowego brutto¹¹.

Szczególnie warte podkreślenia jest, że Konstytucja RP nie reguluje bezpośrednio postępowania mającego na celu wypracowanie równowagi budżetowej lub doprowadzenie do nadwyżki dochodów nad wydatkami. Nadwyżka budżetowa oraz równowaga nie wpływają na wielkość państwowego długu publicznego oraz saldo sektora finansów publicznych¹². W systemie finansów publicznych najistotniejszą rolę odgrywa wysokość państwowego długu publicznego¹³ oraz jego stosunek do produktu krajowego brutto.

W Polsce można zaobserwować coraz częstsze, instytucjonalne podejście do równowagi budżetowej, które jest dostrzegalne w przygotowywanych dokumentach rządowych. Instytucjonalne podejście do równowagi budżetowej w Polsce opiera się na wdrożeniu reguł fiskalnych, dokumentów strategicznych, instrumentów prawnych oraz na dążeniu do przejrzystości i spójności przepisów. Ma ono na celu zapewnienie stabilności finansów publicznych i ograniczenie wpływu czynników politycznych na decyzje fiskalne. Takie podejście przejawia się w szczególności w Planie działań Ministra Finansów, Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych, a także Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. Głównymi zagadnieniami poruszonymi w powyższych dokumentach są decyzje w zakresie systemu emerytalnego, a także reformy ram fiskalnych.

Regulacja przyjęta w art. 220 ust. 2 Konstytucji nie jest pierwszym w historii sposobem ograniczenia działań NBP w finansowanie deficytu budżetowego. Końcówka lat 80. XX. w. przyniosła ustanowienie kwartalnych

¹⁰ K.M. Szmaj, *Krajowe regulacje ostrożnościowe w zakresie finansów publicznych – analiza i wnioski*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 3, s. 49.

¹¹ P. Tuleja, [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2023, art. 18, s. 692.

¹² A. Hanusz, *Równowaga budżetowa a zasady prawa*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 9, s. 22

¹³ M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 154.

limitów finansowania deficytu przez NBP, na wniosek ówczesnego prezesa banku centralnego, jednak w 1989 r. – z uwagi na znaczące potrzeby – limity te były niejednokrotnie podnoszone¹⁴. Obecnie obowiązująca treść art. 220 ust. 2 Konstytucji nie jest skierowana jedynie w stronę parlamentu, ale również w stronę Narodowego Banku Polskiego¹⁵, tym samym nie ma możliwości dokonania takiej czynności faktycznej, która bezkolizyjnie z art. 220 ust. 2 Konstytucji RP doprowadziłaby do zaciągnięcia zobowiązania w NBP, które nie było przewidziane w ustawie budżetowej oraz nie uwzględniałaby warunku z art. 220 ust.1 Konstytucji RP. Regulacja ta znajduje swój odpowiednik w zasadzie zakazu finansowania deficytu budżetowego ze środków krajowego banku centralnego ujętej w art. 123 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁶.

Analizując art. 220 Konstytucji, nie sposób pominąć charakter ustrojowy tej regulacji. Ma on szczególne znaczenie w perspektywie oczekiwań obywateli względem państwa do zaspokajania potrzeb socjalnych i realizacji praw ekonomicznych. Jednakże, jak podnosi T. Dąbrowska-Romanowska, art. 220 ust. 1 Konstytucji w znacznej mierze utracił swój „wewnętrzny” charakter – jako restrykcja konstytucyjna kierowana bezpośrednio do władz i organów administracji publicznej¹⁷.

Zakaz finansowania deficytu budżetowego ze środków banku centralnego ściśle związany jest z niezależnością NBP od polityki rządu. Brak takich regulacji mógłby doprowadzić do wymuszenia przez rząd finansowania deficytu budżetowego przez bank centralny, a także znacznie ułatwiłby procedurę wpuszczania do obrotu „pustego” pieniądza potęgującego inflację. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że obrót papierami wartościowymi zgodnie z art. 48 ustawy o Narodowym Banku Polskim¹⁸ może umożliwić bieżące pokrywanie deficytu budżetowego, przy czym przeprowadzanie i organizowanie przetargów na sprzedaż skarbowych papierów wartościowych w ramach operacji otwartego rynku musi służyć ochronie wartości pieniądza.

Należy również nadmienić, że konstytucyjna zasada zrównoważonego budżetu determinuje finanse publiczne nie tylko na poziomie ogólnokrajo-

¹⁴ P. Panfil, *Nabywanie skarbowych papierów wartościowych przez NBP*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia” 2014, vol. XLVIII, 4, sectio H, s. 179.

¹⁵ P. Kucharski, *Konstytucyjny zakaz finansowania deficytu budżetowego przez NBP a prawo Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 3, s. 30.

¹⁶ Traktat Ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.). dalej: TFUE.

¹⁷ T. Dąbrowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 16.

¹⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz.U. z 2022 r., późn. 2025).

wym, ale również samorządowym. W polskim prawie budżetowym równowaga budżetu jednostek samorządu terytorialnego polega na zrównoważeniu dochodów i wydatków budżetu poprzez wskazanie w uchwale budżetowej źródeł pokrywających nadwyżkę planowanych wydatków nad planowanymi dochodami. W konsekwencji oznacza to jednocześnie zakaz finansowania wydatków majątkowych (kapitałowych) dochodami bieżącymi. JST posiadają jednak mocno ograniczone możliwości do równoważenia budżetu. Z uwagi na ten fakt niejednokrotnie metodą na równoważenie dochodów i wydatków jest zaciąganie długów przez JST. Metoda ta jest realizowana przede wszystkim poprzez zaciąganie przez JST kredytów i pożyczek lub emisję dłużnych papierów wartościowych (np. obligacji samorządowych), a zaciągnięte pożyczki wykorzystywane są na cele inwestycyjne lub finansowanie bieżących zadań.

Instrumentem ochrony finansów samorządowych są wieloletnie prognozy finansowe (WPF). Obligatoryjnym elementem WPF jest również kwota długu jednostki samorządu terytorialnego, wraz ze wskazaniem sposobu finansowania jego spłaty. Ustawodawca obliguje, aby WPF była realistyczna. Rozumie się przez to, że powinna uwzględniać zdarzenia, które mają lub mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową w perspektywie czasu wykraczającej poza obecny rok budżetowy. WPF obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzy kolejne lata. Prognozowaną kwotę długu sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Ustawodawca szczegółowo określa minimalną treść wieloletniej prognozy finansowej w zakresie prognozy dotyczącej dochodów i wydatków budżetu jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku dochodów przepisy nakazują wskazanie w ramach dochodów majątkowych kwoty dochodów pochodzących ze sprzedaży majątku. Z kolei w odniesieniu do wydatków mamy do czynienia z obowiązkiem wyodrębnienia w wydatkach bieżących wydatków na obsługę długu, gwarancje i poręczenia. Poza zakresem niniejszej publikacji znajdują się zagadnienia dotyczące kontroli regionalnych izb obrachunkowych względem polityki finansowej JST.

Ochrona równowagi budżetowej stanowi determinant nie tylko polityki finansowej Polski, ale również Niemiec. Konstytucja RFN¹⁹ w art. 109 ust. 2 i 3 wyraża wprost obowiązek zachowania równowagi budżetowej powiązanej ściśle z równowagą gospodarczą. Zasada ta powielona jest w art. 110, zgodnie z którym budżet powinien być zrównoważony we wpływach i wydatkach. Szczególnie istotna jest treść art. 109 ust. 2, zgodnie z którym związek i kraje związkowe wypełniają zobowiązania wynikające z traktatów unij-

¹⁹ *Konstytucja Niemiec*, tłum. B. Banaszak, A. Malicka. Warszawa 2008, <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/niemcy.html> [dostęp: 8.02.2025].

nych, dotyczące dyscypliny budżetowej. W myśl art. 115 ustawy zasadniczej RFN o zachowaniu równowagi budżetowej mówimy w sytuacji, gdy wpływy budżetowe z tytułu kredytów przeznaczone na finansowanie deficytu budżetowego nie przekraczają 0,35% nominalnego PKB. Art. 109 ust. 5 przewiduje wprost, że sankcje wspólnoty europejskiej, nakładane w związku z postanowieniami art. 104 TWE²⁰ w celu zachowania dyscypliny budżetowej, ponoszą Federacja i kraje związkowe.

Należy wskazać wyraźnie, że regulacje dotyczące zrównoważonego budżetu w Niemczech różnią się dość wyraźnie od polskich. Podkreślić trzeba bezpośrednio odniesienie zawarte w Konstytucji RFN do regulacji unijnych. Przepisy niemieckie bezpośrednio odwołują do postanowień prawa unijnego. Tak ukształtowany system uważa art. 126 TFUE, jak i przepisy wydawane w jego następstwie za prawo bezwzględnie i wprost obowiązujące. Konstytucja RP nie wyznacza liczbowo granic deficytu budżetowego, co oczywiście nie oznacza, iż nie obowiązuje nas prawo traktatowe jako państwa członkowskiego UE. Sposób związania oraz skutki tzw. nadmiernego deficytu budżetowego pozostają poza bezpośrednim działaniem Konstytucji.

3. ROLA REGUŁ FISKALNYCH W REALIZACJI ZASADY ZRÓWNOWAŻONEGO BUDŻETU

W Polsce zasada równowagi budżetowej jest zakotwiczona zarówno w Konstytucji RP, jak i w szeregu ustaw zwykłych, w tym przede wszystkim w ustawie o finansach publicznych. Kluczowym narzędziem służącym realizacji tej zasady są reguły fiskalne, które określają ramy prawne dla zarządzania wydatkami i dochodami publicznymi, a także dla kontrolowania poziomu zadłużenia państwa. Tym samym reguły fiskalne można zdefiniować jako trwałe zasady lub normy, które mają na celu ograniczenie deficytu budżetowego i zadłużenia publicznego oraz zapewnienie odpowiedzialnego zarządzania finansami publicznymi²¹. W Polsce reguły te obejmują zarówno stałe mechanizmy, takie jak limit deficytu budżetowego i limit długu publicznego, jak i elastyczne mechanizmy, które pozwalają na dostosowanie polityki fiskalnej do zmieniających się warunków gospodarczych.

O skuteczności stosowania reguł fiskalnych można mówić dopiero po sformułowaniu postulatów dotyczących ich konstrukcji. Odnoszą się one do

²⁰ Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.Urz.UE.C z 2006 r., nr 321, s. 1, Legalis.

²¹ W. Grygorowicz, *Prawne instrumenty zachowania równowagi finansowej państwa i ich skuteczność*, Łódź 2016, s. 7.

takich kryteriów, jak: system sankcji związanych z naruszeniem reguły, umocowanie prawne reguły, system monitorowania. Niezwykle istotne jest również, aby z góry zostały określone klauzule wyjścia, w szczególności w sytuacjach nadzwyczajnych. Z perspektywy oceny efektywności stosowania reguł fiskalnych istotnym elementem jest monitorowanie wykorzystania reguł. Wskazane jest, aby monitoring dokonywany był przez podmioty niezależne od władzy wykonawczej, gdyż wówczas presja na dokonanie ewentualnych korekt trendów budżetowych w sytuacjach zagrożenia naruszenia reguł jest wyraźniejsza i szybsza.

Ustawa o finansach publicznych wprowadza szczegółowe reguły fiskalne mające na celu realizację konstytucyjnej zasady równowagi budżetowej. Jednym z kluczowych mechanizmów jest reguła wydatkowa, która ma na celu ograniczenie wzrostu wydatków publicznych do poziomu zgodnego z długoterminowym potencjałem wzrostu gospodarczego. Reguła ta opiera się na średniookresowym tempie wzrostu PKB, co pozwala na elastyczne dostosowanie wydatków do zmieniających się warunków gospodarczych. Regułę tą należy uznać za antycykliczną, bowiem wykorzystanie w prognozach średniej wartości wzrostu PKB z ostatnich 8 lat ma stanowić zabezpieczenie przed dużymi zmianami limitu w związku z krótkotrwałymi kryzysami. Takie postępowanie

uniemożliwia znaczne powiększenie limitu wydatków w sytuacji, kiedy w danym roku wzrost był nieoczekiwanie wysoki, ale nie dopuszcza też do drastycznego zmniejszenia się limitu wydatków w momencie, kiedy w jednym roku nastąpił znaczny spadek wzrostu gospodarczego²².

Kolejnym istotnym elementem jest reguła deficytu, która stanowi, że deficyt sektora finansów publicznych nie może przekroczyć 3% PKB. Jest to zgodne z kryteriami konwergencji określonymi w Traktacie z Maastricht²³, które mają na celu zapewnienie stabilności finansowej w Unii Europejskiej. Przekroczenie tego limitu może prowadzić do sankcji ze strony UE oraz konieczności wdrożenia planów naprawczych²⁴.

Prowadząc rozważania na temat zasady zrównoważonego budżetu, nie sposób pominąć regułę długu publicznego, wprowadzającą limit zadłużenia publicznego, który nie może przekroczyć 60% PKB²⁵. W przypadku przekro-

²² M. Ostrowski, *Kształtowanie się stabilizującej reguły wydatkowej oraz mechanizm jej działania*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2019, nr 3, s. 95.

²³ Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.).

²⁴ R.I. Dziemianowicz, A. Kargol-Wasiluk, *Wpływ reguł fiskalnych na ograniczenie deficytu i długu publicznego w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 358, s. 60.

²⁵ K. Marchewka-Bartkowiak, *Reguły fiskalne*, „Biuro Analiz Sejmowych” 2010, nr 7(32), s. 4.

czenia tego limitu rząd jest zobowiązany do przedstawienia planu naprawczego mającego na celu zmniejszenie zadłużenia. Mechanizm ten ma na celu zapewnienie, że dług publiczny pozostaje na poziomie, który jest zrównoważony i nie zagraża stabilności finansowej państwa.

W przypadku przekroczenia powyżej wskazanych limitów określonych w u.f.p. istotną rolę odgrywają normy ostrożnościowe i sanacyjne. Normy ostrożnościowe określają reguły prawne mające na celu ochronę czy też zachowanie pewnego stanu finansowo-prawnego, pozytywnie wskazanego jako godnego protekcji z punktu widzenia interesu publicznego. Przepisy sanacyjne to normy postępowania zmierzające do korekty stanu negatywnie ocenianego przez ustrojodawcę finansowego, mające przywrócić stan ładu prawnofinansowego²⁶.

W praktyce realizacja reguł fiskalnych napotyka na szereg wyzwań, w tym kryzysy gospodarcze oraz naciski polityczne. Kryzysy gospodarcze, takie jak globalny kryzys finansowy czy pandemia COVID-19, stanowią poważne wyzwania dla realizacji zasady równowagi budżetowej. W takich sytuacjach rządy często muszą podejmować nadzwyczajne środki fiskalne, które mogą prowadzić do tymczasowego odstępstwa od reguł fiskalnych. Naciski polityczne mogą prowadzić do kompromisów, które nie zawsze są zgodne z zasadą równowagi budżetowej. Politycy, dążąc do realizacji swoich obietnic wyborczych, mogą skłaniać się ku zwiększeniu wydatków publicznych lub zmniejszeniu podatków, nawet jeśli może to zagrozić równowadze budżetowej. W takich przypadkach reguły fiskalne mogą zostać elastycznie interpretowane lub zmodyfikowane, aby dostosować się do wymagań politycznych, co może osłabić zaufanie do stabilności finansowej państwa, co z perspektywy ekonomicznej może okazać się bardzo niebezpieczne.

Niedotrzymanie reguł fiskalnych może powodować konieczność podjęcia działań korekcyjnych automatycznych, które zostały szczegółowo określone na poziomie ustawowym. M.in. w Szwecji rząd może zostać w takich sytuacjach zobligowany do rozpoczęcia działań naprawczych, jednakże bez szczegółowego ich wskazania w aktach prawnych. Znajdą się jednak również takie reguły, których naruszenie nie pociąga za sobą obligatoryjnego podejmowania działań naprawczych. Ostatni rodzaj reguł fiskalnych można spotkać m.in. w Danii i Finlandii²⁷.

²⁶ D. Sobczyński, *Procedury ostrożnościowe i sanacyjne w ustawie o finansach publicznych*, „Glosa” 2003, nr 12, s. 13.

²⁷ S. Franek, M. Postuła, *Pomiar siły instrumentów fiskalnych oraz ich skuteczność w poprawie stabilności finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, „Materiały i Studia”, nr 334, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2019, s. 30.

4. WNIOSKI

Reasumując powyższe rozważania na temat konstytucyjnej zasady zrównoważonego budżetu oraz reguł fiskalnych, należy zauważyć, że zastosowanie krajowych reguł fiskalnych oraz przestrzeganie norm konstytucyjnych bezsprzecznie może przyczynić się do poprawy sytuacji finansów publicznych w Polsce. W wyniku dokonanej analizy uwidacznia się złożoność oraz wieloaspektowość zasady zrównoważonego budżetu.

Niezwykle istotną rolę, obok art. 220 Konstytucji RP, stanowi art. 216 ustawy zasadniczej. Obecnie jedyną możliwością wymuszenia na Radzie Ministrów ograniczenia wydatków jest art. 216 ust. 5 Konstytucji. Niemożliwe jest jednak określenie za pomocą przepisów prawa katalogu środków, które Rada Ministrów zobligowana będzie zastosować celem ograniczenia wydatków w okresie, w którym nie ciąży na niej obowiązek wdrożenia procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, określonych w ustawie o finansach publicznych.

Istotne również są regulacje na poziomie unijnym, oddziałujące na równowagę budżetową w Polsce. Realizacja omawianej zasady przejawia się nie tylko na poziomie państwowym, ale również samorządowym, dążąc do pełnej, wieloaspektowej stabilności finansowej państwa.

Jednym z kluczowych wniosków, które wyłaniają się z analizy, jest fakt, że zasada zrównoważonego budżetu jest nie tylko normą prawną, ale również istotnym narzędziem polityki fiskalnej na poziomie krajowym i samorządowym. Jej skuteczna realizacja jest niezbędna dla zapewnienia długotrwałej stabilności finansowej, a także dla ochrony przed nadmiernym zadłużeniem. W tym kontekście wprowadzenie skutecznych reguł fiskalnych, które są zakotwiczone zarówno w konstytucji, jak i w ustawach, jest kluczowe dla osiągnięcia równowagi budżetowej. Niezwykle istotne jest znaczenie reguł fiskalnych jako mechanizmów, które mają na celu ograniczenie deficytu budżetowego oraz publicznego zadłużenia. Ustawa o finansach publicznych oraz pozostałe regulacje prawne dostarczają ram, w których rząd powinien operować, aby zapewnić zrównoważony rozwój finansów publicznych. Takie podejście wydaje się niezbędne w celu uniknięcia sytuacji, w których polityka fiskalna staje się nieodpowiedzialna, co może prowadzić do kryzysów finansowych. Powyższe rozważania prowadzą do wniosku dotyczącego potrzeby prowadzenia dalszych badań oraz reform w obszarze finansów publicznych, aby zapewnić długoterminową stabilność i bezpieczeństwo ekonomiczne Polski.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Bartoszewicz M., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Haczkowska M., Warszawa 2014, art. 220, LEX.
- Cyman D., [w:] *Podstawy finansów i prawa finansowego*, red. A. Drwiłło, Warszawa 2014.
- Dębowska-Romanowska T., Góral L., *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, art. 220.
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010.
- Duda M., *Potrzeba ochrony równowagi budżetowej a tryb wprowadzania zmian w prawie podatkowym. Wybrane zagadnienia*, „*Studia Prawnicze KUL*” 2012, nr 3.
- Dziemianowicz R.I., Kargol-Wasiluk A., *Wpływ reguł fiskalnych na ograniczenie deficytu i długu publicznego w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „*Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*” 2018, nr 358.
- Franek S., Postuła M., *Pomiar siły instrumentów fiskalnych oraz ich skuteczność w poprawie stabilności finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, „*Materiały i Studia*”, nr 334, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2019.
- Granat M., *Równowaga budżetowa jako zasada prawa (na marginesie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego czasu kryzysu finansowego)*, „*Przegląd Konstytucyjny*” 2017, nr 3.
- Grygorowicz W., *Prawne instrumenty zachowania równowagi finansowej państwa i ich skuteczność*, Łódź 2016.
- Hanusz A., *Równowaga budżetowa a zasady prawa*, „*Państwo i Prawo*” 2015, nr 9.
- Kobielski P., *Podstawy prawne bezpieczeństwa finansów publicznych w Polsce i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem przepisów dotyczących nowych technologii cyfrowych*, „*Przegląd Prawa Publicznego*” 2022, nr 10.
- Kucharski P., *Konstytucyjny zakaz finansowania deficytu budżetowego przez NBP a prawo Unii Europejskiej*, „*Państwo i Prawo*” 2011, nr 3.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Reguły fiskalne*, „*Biuro Analiz Sejmowych*” 2010, nr 7(32).
- Ostrowski M., *Kształtowanie się stabilizującej reguły wydatkowej oraz mechanizm jej działania*, „*Kwartalnik Prawno-Finansowy*” 2019, nr 3.
- Panfil P., *Nabywanie skarbowych papierów wartościowych przez NBP*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia*” 2014, vol. XLVIII, 4, sectio H.

Sobczyński D., *Procedury ostrożnościowe i sanacyjne w ustawie o finansach publicznych*, „Glosa” 2003, nr 12.

Szmaj K.M., *Krajowe regulacje ostrożnościowe w zakresie finansów publicznych – analiza i wnioski*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 3.

Tuleja P., [w:] Czarny P., Florczak-Wątor M., Naleziński B., Radziejewicz P., Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2023, art. 18.

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

Zubik M., *Problem deficytu budżetowego w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 6.

AKTY PRAWNE

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, Poz. 483 Z Późn. Zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2025).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1530 z późn. zm.).

Traktat Ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).

Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.).

Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.Urz.U.E.C z 2006 r., nr 321.

ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Postanowienie TK z 16.10.2012 r., K 1/12, OTK-A 2012, nr 9, poz. 114.

Wyrok TK z 12.07.2012 r., P 24/10, OTK-A 2012, nr 7, poz. 79.

Wyrok TK z 5.12.2013 r., K 27/13, OTK-A 2013, nr 9, poz. 134.

NETOGRAFIA

Konstytucja Niemiec, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2008, <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/niemcy.html> [dostęp: 8.02.2025].

THE BALANCED BUDGET PRINCIPLE AS A CONSTITUTIONAL DETERMINANT OF PUBLIC FINANCES – SELECTED ASPECTS

ABSTRACT

The article analyzes the balanced budget principle as a key determinant of public finances in Poland, anchored in constitutional provisions. Given the nature of the publication, the article presents selected legal mechanisms to ensure a balanced budget, including provisions of the Public Finance Act and permanent and flexible fiscal rules. The author also discusses the practical challenges of implementing the balanced budget principle, particularly in the context of political pressures. The article concludes with an assessment of the effectiveness of existing legal mechanisms and proposals for changes to improve budget balance in the Polish legal system.

Keywords: budget balance, Constitution, public debt, public finances.