

# STABILNOŚĆ FISKALNA JAKO WARTOŚĆ KONSTYTUCYJNIE CHRONIONA W POLSCE NA TLE PORÓWNAWCZYM

Łukasz Kielin

---

---

---

# STABILNOŚĆ FISKALNA JAKO WARTOŚĆ KONSTYTUCYJNIE CHRONIONA W POLSCE NA TLE PORÓWNAWCZYM

Łukasz Kielin

---

---

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 1 maja 2022 r.

Łukasz Kielin, nr ORCID: 0000-0003-0046-9477

Recenzent

Dr hab. Joanna Juchniewicz, prof. UWM

Wydawca

Anna Kubuj-Kacperek

Redaktor prowadzący

Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne

Dagmara Wachna

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

**prawolubni**<sup>♥</sup>

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-491-5

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: [PL-ksiazki@wolterskluwer.com](mailto:PL-ksiazki@wolterskluwer.com)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

Najbliższym

# SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów</b> .....	11
<b>Od autora</b> .....	13
<b>Wprowadzenie</b> .....	15
<b>Rozdział I</b>	
<b>Istota i znaczenie stabilności fiskalnej</b> .....	23
1. Ewolucja poglądów na temat stabilności fiskalnej .....	23
2. Istota i znaczenie stabilności fiskalnej .....	30
2.1. Definicja stabilności fiskalnej .....	30
2.2. Bezpieczne granice zadłużenia .....	36
2.3. Znaczenie stabilności fiskalnej .....	37
3. Instrumenty zapewniające zachowanie stabilności fiskalnej .....	39
3.1. Reguły fiskalne .....	39
3.2. Rady fiskalne .....	43
4. Ochrona stabilności fiskalnej w prawie Unii Europejskiej .....	46
5. Stabilność fiskalna wśród konstytucyjnych wartości i zasad .....	49
6. Podsumowanie .....	56
<b>Rozdział II</b>	
<b>W kierunku konstytucjonalizacji ograniczeń polityki fiskalnej</b> .....	59
1. Ewolucja konstytucjonalizacji reguł fiskalnych .....	59

2. Kryzys finansowy jako powód konstytucjonalizacji reguł polityki fiskalnej w wybranych państwach UE .....	65
2.1. Konstytucje w czasach kryzysów finansowych .....	65
2.2. Środki prawne przyjęte w dobie globalnego kryzysu finansowego przez UE .....	72
2.3. Konstytucjonalizacja ograniczeń polityki fiskalnej w dobie globalnego kryzysu finansowego .....	83
2.3.1. Republika Federalna Niemiec .....	88
2.3.2. Królestwo Hiszpanii .....	90
2.3.3. Republika Włosa .....	93
2.3.4. Węgry .....	95
2.3.5. Republika Słowacka .....	97
2.3.6. Republika Słowenii .....	98
3. Istota i znaczenie konstytucjonalizacji ograniczeń polityki fiskalnej .....	100
3.1. Przyczyny konstytucjonalizacji ograniczeń polityki fiskalnej .....	100
3.2. Cele wprowadzenia reguł fiskalnych na poziomie konstytucyjnym .....	102
3.3. Następstwa konstytucjonalizacji reguł fiskalnych ...	103
4. Podsumowanie .....	105

### Rozdział III

#### Konstytucyjne ujęcie deficytu budżetowego a równowaga budżetowa .....

1. Istota równowagi budżetowej .....	108
2. Konstytucyjne podstawy równowagi budżetowej .....	109
2.1. Art. 220 ust. 1 Konstytucji RP jako źródło limitowania deficytu budżetowego .....	118
2.2. Art. 220 ust. 1 Konstytucji RP jako proceduralna reguła fiskalna .....	119
2.3. Konstytucyjne ujęcie deficytu budżetowego .....	125
2.4. Zakres ograniczeń normy z art. 220 ust. 1 Konstytucji RP .....	126
2.4.1. Ograniczenia podmiotowe .....	126
2.4.2. Ograniczenia przedmiotowe .....	129
2.4.3. Ograniczenia co do skutku .....	130
2.4.4. Ograniczenia co do źródła modyfikacji .....	133

2.5. Skuteczność art. 220 ust. 1 Konstytucji RP .....	136
3. Konstytucyjny zakaz monetyzacji deficytu budżetowego .....	141
3.1. Wpływ polityki monetarnej na politykę fiskalną ....	141
3.2. Konstytucyjny zakaz monetyzacji deficytu budżetowego .....	143
3.3. <i>Ratio legis</i> art. 220 ust. 2 Konstytucji RP .....	146
3.4. Zakres art. 220 ust. 2 Konstytucji RP .....	147
3.4.1. Zakres podmiotowy .....	148
3.4.2. Zakres przedmiotowy .....	148
3.4.3. Zakres źródła .....	148
3.4.4. Źródła finansowania deficytu budżetowego (problematyka nabywania skarbowych papierów wartościowych na rynku wtórnym) .....	149
3.5. Zakaz monetyzacji deficytu w czasach kryzysu finansowego .....	151
3.5.1. Działania podjęte przez banki centralne w czasach kryzysu finansowego .....	151
3.5.2. Problem legalności i skuteczności działań podjętych przez EBC i NBP .....	153
3.6. Skuteczność konstytucyjnego zakazu monetyzacji .....	158
4. Podsumowanie .....	159

## Rozdział IV

<b>Limit zadłużenia z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP na tle wybranych konstytucyjnych reguł fiskalnych .....</b>	<b>164</b>
1. Istota i znaczenie konstytucyjnego limitu zadłużenia ....	164
2. Charakter konstytucyjnej granicy zadłużenia z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP .....	170
2.1. Problem zdefiniowania państwowego długu publicznego .....	170
2.2. Zakres podmiotowy art. 216 ust. 5 Konstytucji RP ...	175
2.3. Zakres przedmiotowy art. 216 ust. 5 Konstytucji RP .....	177
2.4. <i>Ratio legis</i> art. 216 ust. 5 Konstytucji RP .....	179
3. Problem stosowania konstytucyjnych reguł fiskalnych ...	182

3.1. Konstytucyjne limity zadłużenia a prawo UE . . . . .	183
3.1.1. Zobowiązanie do przestrzegania unijnych kryteriów . . . . .	183
3.1.2. Zapewnienie zbieżności w sposobie obliczania ograniczanych wielkości ekonomicznych . . . . .	184
3.2. Restrykcyjność i kategoryczność konstytucyjnych ograniczeń polityki fiskalnej . . . . .	189
3.3. Instytucje wspomagające konstytucyjne reguły fiskalne . . . . .	199
3.4. Doprecyzowanie konstytucyjnych reguł fiskalnych w aktach niższego rzędu . . . . .	212
4. Skuteczność konstytucyjnych reguł fiskalnych . . . . .	215
4.1. Pomiar siły instrumentów fiskalnych . . . . .	215
4.2. Wpływ konstytucyjnych reguł fiskalnych na ograniczenie zadłużenia . . . . .	219
4.3. Skuteczność reguły zadłużenia z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP . . . . .	227
4.4. Ocena skuteczności konstytucyjnych reguł fiskalnych . . . . .	230
5. Przyszłość konstytucyjnych reguł fiskalnych w dobie pandemii wirusa SARS-CoV-2 . . . . .	234
6. Podsumowanie . . . . .	238
<b>Wnioski i postulaty <i>de lege ferenda</i></b> . . . . .	243
<b>Wykaz aktów prawnych</b> . . . . .	261
<b>Wykaz orzecznictwa</b> . . . . .	269
<b>Bibliografia</b> . . . . .	273
<b>Pozostałe źródła</b> . . . . .	291



## OD AUTORA

Niniejsza monografia stanowi zmodyfikowaną wersję rozprawy doktorskiej obronionej z wyróżnieniem w grudniu 2021 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Analizowana materia koncentruje się wokół konstytucyjnych reguł fiskalnych, czyli ograniczeń długu publicznego lub deficytu budżetowego, których wprowadzenie na poziom ustawy zasadniczej sygnalizuje, że stabilność fiskalna stanowi niezwykle cenną wartość dla ustrojodawcy. Trzeba jednak przyznać, że konstytucjonalizacja tego rodzaju instrumentów nie jest zbyt częstym zjawiskiem, a jedne z bardziej nowatorskich rozwiązań w tym zakresie ustanowiła Konstytucja RP z 1997 r., która wprowadziła regułę zadłużenia wyrażoną w art. 216 ust. 5. Analogiczne rozwiązania spotkały się w ostatnich latach z większym zainteresowaniem ustawodawców konstytucyjnych, głównie w odpowiedzi na przebieg globalnego kryzysu finansowego, co znalazło odzwierciedlenie w konstytucjach Republiki Federalnej Niemiec, Królestwa Hiszpanii, Republiki Włoskiej, Republiki Słowackiej, Republiki Słowenii czy Węgier.

Limit zadłużenia wyrażony w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP niejednokrotnie stanowił przedmiot wielu sporów i kontrowersji, które powróciły wraz z wybuchem epidemii wirusa SARS-CoV-2 oraz inwazją Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. Coraz częściej można spotkać postulaty usunięcia konstytucyjnej reguły, co jednak w świetle przedstawionych poniżej badań nie wydaje się podejściem słusznym. Ewidentnie jednak polskie rozwiązania ustrojowe wymagają zmian, a cennym źródłem informacji dla polskiego ustrojodawcy mogą być w tym zakresie rozwiązania zastosowane w konstytucjach innych państw.

Pragnę złożyć w tym miejscu serdeczne podziękowania wszystkim osobom, które przyczyniły się do powstania tej książki. W pierwszej kolejności serdecznie dziękuję moim promotorom – Pani prof. UG dr hab. Annie Jurkowskiej-Zeidler oraz Panu prof. UG dr. hab. Piotrowi Uziębło za niezwykle pomoc oraz opiekę naukową, która zaowocowała powstaniem i wydaniem tej pracy. Swoje serdeczne podziękowania składam również recenzentom – Pani prof. dr hab. Magdalenie Fedorowicz oraz Panu prof. UJ dr. hab. Grzegorzowi Kucy za niezwykle cenne uwagi oraz opinie, które pomogły mi w pracy nad monografią.

## WPROWADZENIE

Problematyka limitowania długu publicznego i deficytu budżetowego stanowi jeden z elementarnych czynników zapewniających stabilność finansów publicznych. Ograniczanie, a co najmniej utrzymanie na określonym poziomie długu publicznego, pozostaje niezwykle ważne z punktu widzenia funkcjonowania państwa, dlatego istotne są zarówno działania podejmowane w sferze stanowienia prawa, jak i deklaracje polityczne. Przyjmowane regulacje prawne bezpośrednio wpływają na gospodarkę i stanowią ograniczenie prowadzonej polityki fiskalnej. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabierają przepisy unormowane na gruncie konstytucyjnym. Ustrojodawcy, wprowadzając limity zadłużenia lub ograniczając powstawanie deficytu budżetowego, nadają stabilności finansów publicznych szczególne znaczenie i podnoszą ją do rangi współkreatora ustroju.

Jednym z pierwszych uregulowań w tym zakresie jest Konstytucja RP z 2.04.1997 r., która w art. 216 ust. 5 wskazuje, że nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w których następstwie państwowy dług publiczny przekroczy  $\frac{3}{5}$  wartości rocznego produktu krajowego brutto. Dodatkowo w art. 220 Konstytucja RP zakazuje Sejmowi zwiększania zaplanowanego przez Radę Ministrów poziomu deficytu budżetowego, nie dopuszcza również do finansowania deficytu budżetowego przez Narodowy Bank Polski. Polska ustawa zasadnicza jako jedna z nielicznych zawiera ograniczenie wysokości długu publicznego, w ostatnich latach w państwach UE zauważalna jest jednak tendencja do wprowadzania podobnych instrumentów.

W niniejszej monografii przedstawiono problem konstytucyjnych reguł fiskalnych, czyli ograniczeń odnoszących się do maksymalnego poziomu zadłużenia, deficytu itp., oraz dokonano oceny tego rodzaju instrumentów na tle porównawczym. Za wyborem tematu przemawiało kilka względów – przede wszystkim aktualność i doniosłość badanej problematyki dla współczesnych finansów publicznych i brak opracowania o charakterze monograficznym.

Stabilność fiskalna, dług publiczny, równowaga budżetu to kwestie o fundamentalnym znaczeniu z punktu widzenia funkcjonowania państwa. Problematyka ta nabrała szczególnego znaczenia w dobie globalnego kryzysu finansowego. W reakcji na pogarszający się stan finansów publicznych w części państw członkowskich Unii Europejskiej doszło do ukształtowania nowych reguł fiskalnych na gruncie konstytucyjnym, zjawisko to nie doczekało się zaś całościowego opracowania w polskiej literaturze przedmiotu. Badane zagadnienie stanowi część problematyki ważnej dla współczesnych finansów publicznych oraz nauki prawa konstytucyjnego. Dodatkowo tematyka ta nabrała większego znaczenia w 2020 r., w dobie ogólnościowej pandemii.

Stabilność fiskalna jest pojęciem niejednorodnym i dynamicznym. W doktrynie prawnej do tego zagadnienia odnosili się głównie przedstawiciele nauki prawa finansowego<sup>1</sup>. Problematyka ta nie była

---

<sup>1</sup> Należy tu przede wszystkim wspomnieć o pracach: E. Chojna-Duch i P. Panfila. Zob. E. Chojna-Duch, *Stabilność fiskalna – podstawowym wyznaniem współczesnej polskiej polityki budżetowej państw (na tle poglądów Profesora Mariana Weralskiego)* [w:] *Ius fiscale. Studia z dziedziny prawa finansowego. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Marianowi Weralskiemu*, red. H. Litwińczuk, Warszawa 2012; E. Chojna-Duch, *Zasada stabilności fiskalnej – kilka refleksji* [w:] *Eseje o stabilności finansowej. Księga jubileuszowa. 45 lat pracy naukowej prof. zw. dr. hab. Bogusława Pietrzaka*, red. A. Alińska, Warszawa 2012; E. Chojna-Duch, *Zasada stabilności fiskalnej w nauce finansów publicznych i praktyce zarządzania w Unii Europejskiej – kilka refleksji* [w:] *Nauka prawa finansowego po I dekadzie XXI wieku. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Apoloniuszowi Kosteckiemu*, red. I. Czaja-Hliniak, Kraków 2012; P. Panfil, *Istota i znaczenie stabilności fiskalnej* [w:] *Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, red. J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński, Warszawa 2015; P. Panfil, *Stabilność fiskalna państw Unii Europejskiej* [w:] *System prawnofinansowy Unii Europejskiej*, red. A. Drwiłło, A. Jurkowska-Zeidler, Warszawa 2017.

## Rozdział I

# ISTOTA I ZNACZENIE STABILNOŚCI FISKALNEJ

## 1. Ewolucja poglądów na temat stabilności fiskalnej

Zjawisko zadłużenia państwa, deficytu, pożyczek i kredytów towarzyszyło rozwojowi państwowości. Występowało w różnych okresach historycznych, gdy możliwości finansowania potrzeb państwa okazywały się niewystarczające, co wynikało z ograniczonych źródeł własnych dochodów i niemożności bądź braku chęci obniżania wydatków publicznych<sup>1</sup>. Początkowo za poprzednika deficytu uznawano zadłużenie panujących, zadłużenie państwa zaś utożsamiano z długiem monarchy, a dopiero rzeczywista separacja skarbu państwa od skarbu monarchy doprowadziła do powstania długu publicznego w nowoczesnym znaczeniu<sup>2</sup>.

Pierwsze formy instytucji finansowych zajmujących się polityką fiskalną pojawiły się już w starożytności (Grecja, Cesarstwo Rzymskie). Co charakterystyczne, w tym okresie państwo uzyskiwało znaczną część dochodów z własności, natomiast wydatki były ponoszone na prowadzenie wojen i utrzymywanie armii<sup>3</sup>. W średniowieczu

---

<sup>1</sup> E. Chojna-Duch, *Zasada stabilności fiskalnej – kilka refleksji...*, s. 48.

<sup>2</sup> E. Kosiński, *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Warszawa 2001, s. 15.

<sup>3</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Warszawa 2017, s. 54.

nastąpiło zahamowanie rozwoju systemów fiskalnych. Problematykę danin oceniano głównie z punktu widzenia moralnego (tematyką tą zajmował się św. Tomasz z Akwinu (1225–1274)). W średniowiecznej Polsce historia budżetu państwowego, rozumianego jako zestawienie dochodów i wydatków państwa autoryzowane przez parlament, rozpoczyna się w 1374 r. od nadania polskiemu rycerstwu prawa do stanowienia o dochodach państwa przez Ludwika Węgierskiego<sup>4</sup>.

Wraz z rozwojem państw powstawały bardziej zaawansowane koncepcje dotyczące polityki fiskalnej. Postępował proces kształtowania się elementów ustroju kapitalistycznego, rozwijała się wymiana towarowo-pieniężna i akumulacja kapitału, która sprzyjała ekspansji handlu międzynarodowego. W ten sposób w XVI w. zaczął kształtować się nowy system społeczno-ekonomiczny zwany merkantylizmem. Doktryna ta cechowała się wysokim poziomem interwencjonizmu, a jej przedstawiciele szczególną uwagę poświęcali gospodarce krajowej i uważali, że należy ją chronić m.in. za pomocą systemu podatków i ceł. Merkantyliści uznawali, że istnienie długu publicznego nie ma istotnego wpływu na gospodarkę tak długo, jak długo jest on zaciągany wewnątrz kraju, jego spłatę wraz z odsetkami porównywali do przekładania pieniędzy z lewej do prawej ręki<sup>5</sup>.

Szczególne znaczenia w równowadze budżetowej nabierają poglądy kameralistów, działających w XVI–XVIII wieku. Jak zauważa S. Owsiak, w ich pracach – w szczególności J.H.G. von Justiego – zalecenia na temat prowadzonej polityki fiskalnej i gospodarki finansowej państwa są zaskakująco dobrze rozwinięte. Kameraliści dostrzegali związek między polityką fiskalną państwa i dobrobytem społecznym. Zwracali uwagę na dopuszczalne rozmiary wydatków państwowych, a co za tym idzie również pośrednio granic opodatkowania. Uznawali, że podatki należy nakładać zgodnie z zasadą: „nie tam, gdzie można, lecz tam, gdzie trzeba”. To oni zaproponowali, aby przyjąć zasadę corocznego uchwalania budżetu, którego tworzenie trzeba

---

<sup>4</sup> E. Kosiński, *Procedura budżetowa...*, s. 9.

<sup>5</sup> Ł. Janikowski, *Ewolucja badań nad zrównoważeniem finansów publicznych*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2018/1, s. 46.

rozpocząć od zestawienia pożądaných wydatków państwa i dostosowania do nich dochodów<sup>6</sup>.

W okresie fizjokratyzmu (XVIII w.), którego głównym przedstawicielem był F. Quesnay, dominował z kolei pogląd, że źródłem bogactwa jest rolnictwo, ściślej zaś ziemia; jedynie praca w rolnictwie ma charakter produkcyjny. F. Quesnay był twórcą słynnego hasła *laissez faire* (leseferyzm), którego sens sprowadza się do tego, że w gospodarce panuje naturalny porządek rzeczy, wobec tego powinna się ona opierać na wolnej konkurencji. Chociaż poglądy fizjokratów w kwestiach dochodu nie okazały się do końca trafne, dały jednak podwaliny klasycznej ekonomii politycznej<sup>7</sup>.

Doktryny liberalne, skupiające się na ograniczeniu zaangażowania państwa, zaczęły się pojawiać w XVIII w. Liberalizm był jedną z podstawowych idei propagowanych przez ekonomistów szkoły klasycznej, do których należy zaliczyć przede wszystkim A. Smitha. Podstawą doktryny liberalnej była koncepcja wolności gospodarczej, która łączyła się z podkreśleniem indywidualizmu jednostek (koncepcja *homo oeconomicus*). A. Smith przestrzegał przed zbyt wysokim zadłużeniem. Jak zauważał, nadmierna akumulacja długu może doprowadzić do bankructwa państwa<sup>8</sup>. Do jego myśli nawiązywali D. Ricardo i J.B. Say, którzy sądzili, że najlepszym planem finansowym jest wydawać mało, najlepszy zaś podatek to ten, który jest najmniejszy<sup>9</sup>. Zalecano, aby budżet był jak najniższy przede wszystkim ze względu na inflacyjne konsekwencje nadmiernych wydatków państwowych. Często doszukiwano się analogii pomiędzy budżetem państwa a budżetami gospodarstw domowych – uznano więc, że budżet powinien być bezwzględnie i stale zrównoważony<sup>10</sup>. Mimo dominującej doktryny w XIX-wiecznej literaturze zwracano uwagę na to, że

<sup>6</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, s. 54–55.

<sup>7</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, s. 56.

<sup>8</sup> A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, New York 2000, s. 1035–1036.

<sup>9</sup> R. Domaszewicz, *Finanse w gospodarce rynkowej*, Kraków 1995, s. 164.

<sup>10</sup> Szerzej: P. Włodarczyk, *Stabilność fiskalna – koncepcja teoretyczna i jej znaczenie praktyczne. Analiza na przykładzie państw Grupy Wyszehradzkiej w latach 1995–2009*, „Materiały i Studia NBP” 2011/256, s. 10.

„niedobory skarbowe są dziś powszechną w świecie chorobą, zatem obecnie, a raczej od dawna (w Austrii już od 1703 r.), niemal nie ma państwa bez długu”<sup>11</sup>.

Koncepcje ortodoksyjne, zwłaszcza co do wolnego handlu międzynarodowego, zaczęto kwestionować pod koniec XIX w. w Niemczech. Zapoczątkowało to tworzenie teorii odrzucających zasady ekonomii klasycznej. Niemiecki ekonomista A. Wagner sformułował koncepcję większej ingerencji państwa, zgodnie z którą wydatki publiczne, a co za tym idzie również zapotrzebowanie państwa na środki finansowe, pochodzące przede wszystkim z dochodów podatkowych, rosną proporcjonalnie do stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego, co jest spowodowane rosnącym zapotrzebowaniem społeczeństwa na dobra, których nie jest w stanie skutecznie zapewnić mechanizm rynkowy.

Zasada zrównoważonego budżetu spotykała się natomiast z przychylnością większości polskich naukowców okresu międzywojennego<sup>12</sup>. A. Krzyżanowski przekonywał, że zaciągnięcie przez państwo zbyt wielu pożyczek podkupuje życie gospodarcze<sup>13</sup>. Z kolei I. Czuma zauważał, że równowaga budżetowa stanowi postulat, do którego zmierza skarbowość<sup>14</sup>. Natomiast T. Grodyński wskazywał, że celem nadrzędnym gospodarstwa budżetowego państwa powinno być uzyskanie i utrzymanie równowagi budżetu, czyli stanu, w którym wszystkie potrzeby państwa są zaspokajane dochodami<sup>15</sup>, państwo zaś o nieuporządkowanym, niezrównoważonym budżecie nie ma zdolności kredytowej albo może ją odzyskać tylko pod warunkami, które zmieniają istotnie jego politykę budżetową<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> L. Biliński, *System nauki skarbowej, a w szczególności nauki o podatkach*, Lwów 1876, s. 422.

<sup>12</sup> Szerzej: E. Kosiński, *Procedura budżetowa...*, s. 18.

<sup>13</sup> A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości*, Poznań 1923, s. 351.

<sup>14</sup> I. Czuma, *Równowaga budżetu na tle prawa budżetowego różnych państw*, Lublin 1924, s. 237.

<sup>15</sup> T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczem*, Kraków 1932, s. 1.

<sup>16</sup> T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce...*, s. 13.



Założenia ortodoksyjnej teorii finansów publicznych zostały odrzucone w następstwie wielkiego kryzysu z 1929 r., skali zapaści gospodarczej nie dało się bowiem wyjaśnić, opierając się na poglądach charakterystycznych dla nurtu ekonomii klasycznej<sup>17</sup>. Na skutek recesji podano w wątpliwość istnienie równowagi budżetowej i wraz z koncepcją interwencjonizmu państwowego zaproponowaną przez J.M. Keynesa sformułowano tezę o systematycznym deficycie budżetowym<sup>18</sup>. Pod wpływem tej doktryny ocena deficytów budżetowych, jak też długu publicznego przestała być jednoznacznie negatywna – zaciąganie zobowiązań finansowych postrzegano jako źródło finansowania wydatków, którym państwo równoważyło wielkość popytu z wielkością sprzedaży, zwłaszcza wydatków prorozwojowych, inwestycyjnych, stymulujących gospodarkę; dług publiczny natomiast jako instrument niwelowania wahań cykli koniunkturalnych<sup>19</sup>.

J.M. Keynes uznawał, że wydatki pokrywane z pożyczek mogą pomóc społeczeństwu<sup>20</sup>. Zasada równowagi budżetowej nie stanowiła również wzorcowej cechy gospodarki budżetowej dla kontynuatorów jego myśli, którzy rozumieli ją jako postulat stabilnej polityki finansowej i równowagi gospodarczej kraju w skali wieloletniej oraz względnego zrównoważenia gospodarki budżetowej<sup>21</sup>. Do myśli Keynesowskiej nawiązywali m.in. ekonomiści amerykańscy: A.H. Hansen, A.P. Lerner, E.D. Domar i P.A. Samuelson.

Najbardziej radykalną wersję Keynesowskiej teorii finansów publicznych zaproponował A.P. Lerner, tworząc koncepcję finansów funkcjonalnych (ang. *functional finance*). Uważał, że w celu zapewnienia pełnego zatrudnienia państwo powinno wykorzystywać wszelkie

---

<sup>17</sup> P. Panfil, *Istota i znaczenie stabilności fiskalnej...*, s. 74.

<sup>18</sup> Szerzej: E. Lotko, *Prawnofinansowe instrumenty ograniczania długu publicznego w Polsce*, Białystok 2016, s. 64 (rozprawa doktorska), [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/5876/1/E\\_Lotko\\_Prawnofinansowe\\_instrumenty\\_ograniczania\\_dlugu\\_publicznego\\_w\\_Polsce.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/5876/1/E_Lotko_Prawnofinansowe_instrumenty_ograniczania_dlugu_publicznego_w_Polsce.pdf) (dostęp: 24.05.2020 r.).

<sup>19</sup> E. Chojna-Duch E., *Stabilność fiskalna...*, s. 45.

<sup>20</sup> J.M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Warszawa 2012, s. 115.

<sup>21</sup> E. Chojna-Duch, *Stabilność fiskalna...*, s. 45.

W publikacji objęto badaniami porównawczymi sześć państw europejskich, tj. Niemcy, Hiszpanię, Włochy, Węgry, Słowację i Słowenię. Przyjęte w tych państwach instrumenty uwzględniają nowe tendencje w sposobie ograniczania polityki fiskalnej, zwracając uwagę na przebieg cyklu koniunkturalnego czy możliwość zastosowania tzw. klauzul wyjścia. Dzięki temu mogą one stanowić cenną wskazówkę dla polskiego ustrojodawcy w kwestii limitu zadłużenia z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP. W tym celu omówiono problematykę stosowania konstytucyjnych reguł fiskalnych, odnosząc się do ich kategoryczności, doprecyzowania w ustawodawstwie niższego rzędu czy związków między konstytucyjnymi regułami fiskalnymi a prawem Unii Europejskiej.

Publikacja jest przeznaczona dla prawników, finansistów, politologów zajmujących się problematyką budżetu państwa oraz długu publicznego. Może ona zainteresować polityków i pracowników administracji, w tym administracji rządowej, którzy uczestniczą w procesie projektowania budżetu państwa oraz zajmują się problematyką finansów publicznych. Będzie stanowić również cenną pomoc dla specjalistów z zakresu prawa konstytucyjnego, prawa finansowego i prawa Unii Europejskiej, a także dla studentów prawa, administracji oraz finansów.

**Łukasz Kielin** – doktor nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne; jego zainteresowania badawcze obejmują prawo finansów publicznych oraz prawo konstytucyjne, ze szczególnym uwzględnieniem konstytucyjnych reguł fiskalnych.



9788382864915 W01P01



**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

Kup e-book i czytaj  
w aplikacji Smarteca



CENA 119 ZŁ (W TYM 5% VAT)