

FINANSE PUBLICZNE W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

ZAGADNIENIA
PRAWNO-FINANSOWE



PRAWO
KONSTYTUCJA
ARGUMENTACJA

REDAKCJA

GRZEGORZ KUCA



Finanse publiczne
w sytuacjach kryzysowych
Zagadnienia prawno-finansowe



PRAWO
KONSTYTUCJA
ARGUMENTACJA

SERIA POD REDAKCJĄ
TOMASZA GIZBERT-STUDNICKIEGO
I PIOTRA TULEI

Finanse publiczne w sytuacjach kryzysowych

Zagadnienia prawno-finansowe

Redakcja naukowa:
Grzegorz Kuca



Kraków 2022

Grzegorz Kuca
Uniwersytet Jagielloński, Kraków
 <https://orcid.org/0000-0001-8713-3241>
 g.kuca@uj.edu.pl

© Copyright by individual authors, 2022

Recenzja
Prof. dr hab. Jadwiga Glumińska-Pawlic, UŚ

Opracowanie redakcyjne
Patrycjusz Pilawski, Dorota Ilnicka

Projekt okładki
Marta Jaszczyk

ISBN 978-83-8138-627-2 (druk)
ISBN 978-83-8138-628-9 (PDF)
<https://doi.org/10.12797/9788381386289>

Zdjęcie na okładce: Adobe Stock

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu
Jagiellońskiego

WYDAWNICTWO KSIĘGARNIA AKADEMICKA

ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków
tel.: 12 421-13-87; 12 431-27-43
e-mail: publishing@akademicka.pl
Księgarnia internetowa: <https://akademicka.com.pl>

Spis treści

Wprowadzenie	7
Jan Czekaj	
Narzędzia niekonwencjonalnej polityki antykryzysowej	11
Piotr Ruczkowski, Paweł Marek Woroniecki	
Aksjologia finansów publicznych w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń	53
Urszula K. Zawadzka-Pąk	
Wartości w polityce finansowej w obliczu epidemii COVID-19 we współczesnych rządach w ujęciu Arystotelesa i Karola Marksa.....	91
Marcin Grzybowski	
Normatywne uwarunkowania działalności informacyjno-sprawozdawczej Ministra Finansów w warunkach pandemii COVID-19 w roku 2020	121
Grzegorz Kuca	
Formy elastycznego wykonywania budżetu państwa w dobie pandemii COVID-19.....	151
Radosław T. Skowron	
Liberalizacja dyscypliny finansów publicznych w sytuacjach kryzysowych na przykładzie specustawy COVID-19	173
Maciej Serowaniec	
Europejski semestr – pakiet wiosenny: zalecenia dla Polski dotyczące skoordynowanej reakcji na pandemię COVID-19	209

Spis treści

Robert Rybski

Zakaz pokrywania deficytu budżetowego w centralnym banku państwa a sytuacje kryzysowe.....	231
---	-----

Piotr Łasak

Rola sektora bankowego w stymulowaniu polskiej gospodarki po kry- zysie COVID-19. Zagrożenia dla finansów publicznych.....	267
Notki o Autorach	295
Indeks osobowy	307

Wprowadzenie

Finanse publiczne są atrybutem każdego państwa stanowiącym przedmiot zainteresowania wielu dyscyplin naukowych. Początkowo dyskusja koncentrowała się na dochodach, ich rodzajach i wielkości oraz sposobach pozyskiwania, w tym uprawnieniach parlamentu do nakładania podatków. To właśnie powierzenie parlamentom funkcji nakładania podatków było przełomowym momentem w ich ewolucji, akcentującym rolę organu przedstawicielskiego w kontroli poczynąń monarchy w myśl zasady *quod omnes tangit ab omnibus approbari debet*. Dochody monarchy pochodzące z podatków stopniowo zastępowano wyznaczeniem corocznej sumy na potrzeby władcy. Znacznie mniej uwagi poświęcano zagadnieniom związanym z wydatkami, ich rodzajami i wielkościami, w tym uprawnieniami rządu do ich dokonywania. W jakiejś mierze wynikało to z faktu, że wydatki służyły przede wszystkim utrzymaniu armii, w tym pozwalały na prowadzenie określonej polityki uwzględniającej działania wojenne. Dopiero z czasem w wykazie wydatków brano pod uwagę sumy przeznaczone na płace wyższych urzędników państwowych, sędziów, organizację wyborów, różnego rodzaju służb i instytucji.

Zwiększenie obecności państwa w różnych sferach aktywności obywateli spowodowało nie tylko konieczność rozbudowy aparatu państwowego, ale także zapewnienia finansowania nowych zadań państwa. Szybko jednak okazało się, że dochody stają się niewystarczające do pokrycia

wydatków, zwłaszcza tych, których nie dało się wcześniej zaplanować. Zmuszało to rządy do zaciągania pożyczek powodujących zadłużenie państwa, które choć zwiększały dochody, pozwalając na sfinansowanie rosnących wydatków, to jednak podlegały zwrotowi. W tych okolicznościach powstają rozmaite teorie stanowiące intelektualną podbudowę nowych rozwiązań prawnych, które mają na celu rzetelne planowanie dochodów i wydatków, pojawia się też nowa architektura instytucjonalna zapewniająca wsparcie dla parlamentu przy jednoczesnym ograniczeniu samodzielności rządu. Wprowadzone rozwiązania instytucjonalne *nolens volens* nie stanowią jednak trwałego zabezpieczenia finansów publicznych w coraz częściej dotyczących państwa sytuacjach kryzysowych.

Wydarzenia z początku XXI w. skłaniają do podjęcia badań mających na celu określenie skutków kolejnych kryzysów, w tym wywołanych przez COVID-19, rozpatrywanych przez pryzmat finansów publicznych. W myśl zasady *bis dat, qui cito dat* rząd podjął działania mające na celu izolację źródeł zakażenia i nakierowane na zapobieganie rozpowszechnianiu się wirusa SARS-CoV-2, które wymusiły wprowadzenie wielu zakazów chroniących zdrowie i życie naszych obywateli (w tym ograniczających nasze konstytucyjne wolności i prawa) oraz rozwiązań eliminujących skutki wprowadzonych ograniczeń (przyjęcie pakietu antykryzysowego nazwanego tarczą). Z natury rzeczy działania te były zdeterminowane uwarunkowaniami politycznymi i prawnymi, a w wielu przypadkach także sytuacyjnymi; musiały być adekwatne do powstałych zagrożeń i dynamiki ich występowania. Część z tych działań ograniczała się do modyfikacji dotychczasowej praktyki, inne – dalej idące – wymagały wprowadzenia zmian w systemie prawa. Niektóre z nich wymuszały odstępstwa od wypracowanych przez naukę zasad i wartości, inne polegały na likwidacji lub uelastycznieniu rozwiązań proceduralnych oraz rezygnacji lub luzowaniu mechanizmów stworzonych przez UE po kryzysie finansowym z 2008 r. dokonywanych za cichym lub jawnym przyzwoleniem KE.

Kompleksowa ocena skutków pandemii COVID-19 rozpatrywanych przez pryzmat finansów publicznych będzie możliwa dopiero

po zażeganiu wywołanych przez nią zagrożeń, ale wydaje się, że już na tym etapie możliwe jest zidentyfikowanie węzłowych problemów. Przeprowadzenie oceny utrudnia pogarszająca się od kilku lat przejrzystość finansów publicznych i brak publicznie dostępnych danych o operacjach finansowych związanych z przeciwdziałaniem pandemii COVID-19. Jest to szczególnie widoczne w odniesieniu do tych instytucji, które są zależne od rządu, a jednocześnie niezaliczanych do sektora finansów publicznych, a tym samym niepodlegających właściwym dla podmiotów tego sektora regulacjom dotyczącym ewidencji i sprawozdawczości finansowej. Dotychczas nie utworzono też w naszym kraju niezależnej od rządu instytucji fiskalnej, która otrzymałaby mandat do prowadzenia stałego monitoringu oraz doradztwa w zakresie realizacji polityki fiskalnej, a przypisanie tej roli Najwyższej Izbie Kontroli wydaje się niewystarczające.

Biorąc pod uwagę bezprecedensową niepewność co do prognoz makroekonomicznych po okresie *lockdownu* oraz szoku fiskalnego związanego z licznymi programami antykryzysowymi, trzeba powiedzieć, że przygotowane założenie polityki fiskalnej powinno być poprzedzone przeprowadzeniem szeregu analiz, w tym m.in.: podsumowania wciąż niepewnego wpływu pandemii COVID-19 na stan finansów publicznych; ewaluacji możliwości fiskalnych dla dalszego priorytetowego wydatkowania środków w sytuacjach kryzysowych, a w dalszej perspektywie środków naprawczych; oceny potrzeb finansów publicznych oraz zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności poprzez odpowiednią prezentację i rozliczanie środków publicznych związanych z przeciwdziałaniem COVID-19.

Wprowadzone rozwiązania prawno-finansowe spowodowały, że w 2020 r. wystąpiły: największe przyrosty długu skarbu państwa, państwowego długu publicznego oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, zarówno w ujęciu nominalnym, jak i w relacji do PKB, najwyższa różnica między długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych a państwowym długiem publicznym sięgająca 224 mld zł, tj. blisko 10% PKB; znacznie większe koszty obsługi długu publicznego,

gdyż obsługa zobowiązań zaciągniętych przez BGK i PFR kosztuje więcej niż obsługa długu zaciągniętego bezpośrednio przez Skarb Państwa. Rzutuje to bezpośrednio na strategię zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021-2024¹, według której na koniec 2021 r. relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wyniesie 64%, przekroczy zatem obowiązujące w przepisach konstytucyjnych i prawie UE progi ostrożnościowe.

Założeniem pozycji jest jej interdyscyplinarność polegająca na połączeniu różnych środowisk, tj. teoretyków i praktyków, prawników i ekonomistów, a co za tym idzie – zderzenie odmiennych metod badawczych właściwych dla różnych dyscyplin naukowych, wzbogaconych o dane statystyczne. Dzięki temu zabiegowi możliwe jest pełniejsze zidentyfikowanie problemów oraz wywarcie wpływu na otoczenie społeczno-gospodarcze. W kolejnych częściach zostały omówione zagadnienia niekonwencjonalnej polityki antykryzysowej (J. Czekaj), aksjologii finansów publicznych (P. Ruczkowski, P. M. Woroniecki) oraz wartości w polityce finansowej w rządach Arystotelesa i Karola Marksa (U. K. Zawadzka-Pąk). Poruszone zostały także zagadnienia normatywnych uwarunkowań działalności informacyjno-sprawozdawczej Ministra Finansów (M. Grzybowski), form elastycznego wykonywania budżetu państwa (G. Kuca) oraz liberalizacji dyscypliny finansów publicznych (R. T. Skowron). Ponadto uwzględniono zalecenia UE zawarte w semestrze europejskim (M. Serowaniec), zakaz pokrywania deficytu budżetowego w banku centralnym (R. Rybski) oraz rolę sektora bankowego w stymulowaniu polskiej gospodarki (P. Łasak).

Grzegorz Kuca

¹ Zob. *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021-2024*, Warszawa 2020, s. 6.

Narzędzia niekonwencjonalnej polityki antykryzysowej¹

Jan Czekaj 

Abstract

Tools of Unconventional Anti-crisis Policy

At the beginning of the XXI century world economy suffered two crises which exerted profound influence on macroeconomic theory and practice. The theoretical foundations of macroeconomic policy have been questioned. The majority of states used expansionary fiscal and monetary policies. Expansionary fiscal policy led to high state budget deficits and high public debt and in monetary policy the so-called unconventional measures (zero interest rate and quantitative easing) were introduced. The question arises whether it is possible to return to conventional macroeconomic policy or unconventional policy will be the new norm.

Keywords: fiscal policy, monetary policy, public deficit, public debt, economic crisis

Abstrakt

Kryzysy, które dotknęły gospodarkę światową na początku XXI w., spowodowały konieczność odejścia od klasycznego mechanizmu polityki ma-

¹ Artykuł dofinansowany ze środków subwencji przyznanej Uniwersytetowi Ekonomicznemu w Krakowie.

makroekonomicznej. Większość krajów zastosowała ekspansywną politykę fiskalną i monetarną. Zwiększyły się deficyty budżetowe oraz długi publiczne. W polityce pieniężnej zastosowano niskie stopy procentowe oraz tzw. luzowanie ilościowe. Teoria, na której opierała się polityka makroekonomiczna, została zakwestionowana. Rodzi się pytanie, czy powrót do konwencjonalnej polityki makroekonomicznej jest możliwy, czy polityka niekonwencjonalna stanie się nową normą.

Słowa kluczowe: polityka fiskalna, polityka monetarna, deficyt budżetowy, dług publiczny, kryzys finansowy

Wstęp

XXI w. będzie zapewne wiekiem szczególnym w historii gospodarczej świata. W trakcie pierwszych dwu dekad gospodarka światowa doświadcza dwu kryzysów, których skala jest porównywalna ze skalą Wielkiego Kryzysu z przełomu drugiej i trzeciej dekady XX w. Kryzys gospodarki światowej z pierwszej dekady XXI w. został wygenerowany w systemie finansowym, a konkretnie w systemie bankowym (parabankowym) USA i następnie rozprzestrzenił się na inne segmenty rynku finansowego w USA i w skali globalnej, powodując w dalszej kolejności globalną recesję. Można zatem stwierdzić, że źródła tego kryzysu tkwiły w systemie gospodarczym, a w szczególności w systemie finansowym gospodarki. Kryzys, który dziś dotyka światową gospodarkę, ma inne źródła – został wygenerowany poza systemem gospodarczym, chociaż jego ekonomiczne skutki prawdopodobnie przekroczą to, co obserwowaliśmy w poprzedniej dekadzie.

Pomijając odmienne źródła tych dwu kryzysów, można stwierdzić, że działania mające na celu przywrócenie światowej gospodarki na ścieżkę stabilnego wzrostu gospodarczego są w obu przypadkach podobne. Obecny kryzys jest jeszcze daleki od zakończenia i nie wiemy, jakie będą jego ostateczne skutki gospodarcze, niemniej dotychczasowe działania antykryzysowe upoważniają do takiego stwierdzenia. Po pierwsze,

polityka makroekonomiczna w trakcie tych dwu kryzysów opiera się na założeniach, które oznaczają odejście od modelu teoretycznego wypracowanego w trakcie dwu ostatnich dekad poprzedniego wieku. Po drugie, zmiany polityki makroekonomicznej dotyczą zarówno polityki fiskalnej, jak i polityki monetarnej. W obu przypadkach zastosowano niespotykaną wcześniej ekspansję fiskalną oraz tzw. niekonwencjonalną politykę pieniężną, która cechuje się niskim (zerowym czy bliskim zeru, a w skrajnych przypadkach ujemnym) poziomem stóp procentowych oraz tzw. luzowaniem ilościowym.

Zarówno zmiany w polityce fiskalnej, jak i monetarnej mają i będą miały w przyszłości głęboki wpływ na funkcjonowanie światowej gospodarki i społeczeństwa. Dziś trudno jest przewidywać, w jakim kierunku będzie rozwijać się gospodarka oraz jakie skutki społeczne będą się wiązać z tą ewolucją. Można jednak podjąć próbę udzielenia odpowiedzi na dwa pytania, dotyczące tej ewolucji:

- w jakim stopniu mechanizm funkcjonowania gospodarki, zwłaszcza zaś mechanizm polityki makroekonomicznej, różni się od rozwiązań wypracowanych w ostatnich dwu dekadach poprzedniego wieku i istniejących do roku 2008?
- czy możliwy i celowy jest powrót gospodarki do zasad funkcjonowania istniejących przed omawianymi kryzysami?

Podjmując próbę odpowiedzi na te pytania, oprzemy się zarówno na teorii, jak i praktyce polityki makroekonomicznej ostatnich kilkunastu lat. Analiza będzie skupiać się na gospodarce USA i strefy euro, co jest uzasadnione znaczeniem tych dwu gospodarek dla globalnej gospodarki, oparciem mechanizmu polityki makroekonomicznej na założeniach nowej ekonomii klasycznej wypracowanych w ostatnich dwu dekadach XX w., jak i dostępnością niezbędnych danych empirycznych. Wnioski, jakie wynikają z analizy sytuacji tych dwu organizmów gospodarczych, w zdecydowanej części mają zastosowanie także do innych krajów, w tym także Polski, które w tym artykule będą traktowane incydentalnie.

1. Teoretyczne podstawy klasycznego modelu polityki makroekonomicznej

Teoretyczne podstawy polityki makroekonomicznej, która, przynajmniej formalnie, jest realizowana do dziś w praktyce, zostały wypracowane i wprowadzone w ostatnich dwóch dekadach poprzedniego wieku. Były one oparte na trzech ważnych teoriach ekonomicznych, które tworzą trzon tzw. nowej ekonomii klasycznej. Należą do nich²:

- teoria racjonalnych oczekiwań,
- teoria realnego cyklu koniunkturalnego,
- teoria efektywnych rynków finansowych.

Powyższe teorie czy hipotezy naukowe były formułowane mniej więcej od połowy lat siedemdziesiątych przez kilku wybitnych ekonomistów, głównie z amerykańskich uniwersytetów, z których wielu zostało uhonorowanych Nagrodą Nobla w dziedzinie ekonomii. Teoretyczne prace mające na celu poszukiwanie nowych teorii ekonomicznych były inspirowane doświadczeniami lat 70. XX w. – szczególnym okresem w gospodarce światowej, charakteryzującym się niskim tempem wzrostu gospodarczego, wysoką inflacją i wysokim bezrobociem, co określano mianem stagflacji. Ponieważ polityka makroekonomiczna po II wojnie światowej była oparta na dominującej w tym okresie teorii Keynesa, wielu ekonomistów wyciągnęło z tych doświadczeń wniosek, że teoria ta nie daje właściwych recept na skuteczną politykę makroekonomiczną prowadzącą do wysokiego tempa wzrostu PKB, niskiej inflacji oraz niskiego bezrobocia. Przypomnienie tych kwestii ma o tyle istotne znaczenie, że obecnie mamy do czynienia z podobnym problemem. Polityka makroekonomiczna oparta na założeniach teoretycznych nowej ekonomii klasycznej okazała się – wbrew oczekiwaniom jej twórców – nieskuteczna. Na tym tle rodzi się pytanie, czy dotychczasowy model polityki makroekonomicznej wymaga modyfikacji, czy też zasadniczej zmiany.

² R. Skidelsky, *Keynes: The Return of the Master*, London 2010, s. 31.

Wśród ekonomistów, którzy w latach 70. XX w. stworzyli teoretyczne podstawy nowej makroekonomii, jedno z najważniejszych miejsc zajmuje Robert Lucas Jr., który opublikował w 1976 r. artykuł znany pod popularną nazwą „Krytyki Lucasa”³. W artykule tym Lucas dowodzi, że tradycyjne modele ekonometryczne oparte na teorii Keynesa (krzywej Phillipsa) nie pozwalają formułować poprawnych prognoz ekonomicznych w warunkach zmieniającej się polityki makroekonomicznej. Racjonalni uczestnicy życia gospodarczego, wiedząc, jakie będą działania rządu czy banku centralnego, dostosują swoje zachowania do oczekiwanych zmian polityki⁴. Dysponujący „odpowiednimi” modelami ekonomicznymi, umożliwiającymi formułowanie racjonalnych oczekiwań ludzie podejmują zawsze właściwe decyzje ekonomiczne. Rzeczywisty wpływ na zachowania mogą wywierać tylko zmiany nieoczekiwane. Według ekonomii nawiązującej do tradycji klasycznej, opartej na założeniu doskonałej elastyczności cen i płac, trwałe bezrobocie czy ogólna nadprodukcja nie są możliwe. Występujące w praktyce przypadki bezrobocia tłumaczono nieznaną przyszłości, która powodowała opóźnienia w procesach dostosowawczych. Jeżeli założymy, że wszyscy posiadają doskonałą wiedzę na temat przyszłości, to procesy dostosowawcze mogą przebiegać bez opóźnień. Ponieważ gospodarka zawsze znajduje się w równowadze (jest optymalna w sensie Pareta), nie ma potrzeby interwencji państwa, które miałoby przywracać zachwianą równowagę. W tych warunkach działalność państwa nie tylko nie przynosi pozytywnych skutków, ale wręcz może powodować skutki niekorzystne, zakłócając funkcjonowanie sprawnego mechanizmu rynkowego. Postulat daleko posuniętego liberalizmu gospodarczego jest konsekwencją przyjęcia hipotezy racjonalnych oczekiwań⁵.

³ Zob. R. E. Lucas Jr., *Econometric Policy Evaluation: A Critique*, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 1976, nr 1.

⁴ *Ibidem*, s. 20.

⁵ R. Skidelsky, *op. cit.*, s. 32.

Większość dyskusji na temat związków polityki ekonomicznej z hipotezą racjonalnych oczekiwań dotyczyła polityki monetarnej, a zwłaszcza nieskuteczności zapowiadanych działań z zakresu tej polityki. Jakkolwiek w nieco mniejszym zakresie wnioski te można także odnosić do polityki fiskalnej. Warto zresztą podkreślić, że założenie nowej ekonomii klasycznej mówiące o nieskuteczności polityki monetarnej czy fiskalnej zostało sformułowane na podstawie tzw. ricardiańskiego teorematu ekwiwalentności, który dotyczył polityki fiskalnej. David Ricardo dowodził, że dodatkowe wydatki państwa sfinansowane deficytem budżetowym nie zwiększą popytu, gdyż spłata zaciągniętych długów będzie wymagała dodatkowego opodatkowania w przyszłości. Mając tego świadomość, podatnicy będą oszczędzali, aby odłożyć środki na spłatę zwiększonych podatków w przyszłości, co spowoduje spadek wydatków prywatnych i neutralizację wpływu zwiększonych wydatków państwa na popyt globalny⁶.

Drugim elementem omawianej tu teorii jest teoria realnego cyklu koniunkturalnego, której rozwój przypada na lata 80. ubiegłego wieku i jest związany z pracami takich ekonomistów jak: Finn Erling Kydland i Edward Christian Prescott⁷ czy John B. Long Jr. i Charles Irving Plosser⁸. Teoria realnego cyklu koniunkturalnego opiera się na podobnych założeniach jak hipoteza racjonalnych oczekiwań. Zakłada ona, że podaż i popyt zawsze się równoważą, a zatem występowanie kryzysów nadprodukcji nie jest możliwe. Ponieważ jednak w rzeczywistości, czego nie negują zwolennicy teorii realnego cyklu koniunkturalnego, mamy do czynienia z fluktuacjami gospodarczymi, powstaje pytanie, jakie są

⁶ A. Wojtyła, *ricardiański teoremat ekwiwalentności*, [w:] *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/ricardianski-teoremat-ekwiwalentnosci;3967709.html>.

⁷ F. E. Kydland, E. Ch. Prescott, *Time to Build Aggregate Fluctuations*, „Econometrica” 1982, vol. 50, nr 6.

⁸ J. B. Long Jr., Ch. I. Plosser, *Real Business Cycle*, „Journal of Political Economy” 1983, vol. 91, nr 1.

tego przyczyny. Ekonomia klasyczna tłumaczyła to w tradycyjny sposób, widząc te przyczyny w tzw. lepkości cen i płac, które nie dostosowują się dostatecznie szybko do zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej, powodując wahania produkcji. Ponieważ ceny i płace nie dostosowują się odpowiednio szybko, dostosowanie następuje po stronie produkcji, będąc przyczyną wahań jej poziomu.

Przedstawiciele szkoły realnego cyklu koniunkturalnego widzą problematykę fluktuacji gospodarczych nieco inaczej. Ponieważ w świecie nowej ekonomii klasycznej dostosowania cen i płac przebiegają natychmiastowo, nie mogą one powodować powstawania cykli koniunkturalnych. Zdaniem zwolenników tej koncepcji wahania produkcji wynikają z wahań produkcji potencjalnej, które z kolei spowodowane są szokami technologicznymi, powodującymi zmiany produktywności czynników produkcji. Okresy wysokiego wzrostu oraz recesje są spowodowane właśnie tymi zmianami – są efektywną odpowiedzią gospodarki na zmiany środowiska gospodarczego.

Trzecim elementem omawianej w tym artykule teorii jest teoria efektywnych rynków finansowych. Za twórcę tej teorii w jej współczesnej formie uważany jest Eugene Fama⁹, według którego efektywny rynek to rynek, na którym ceny zawsze w pełni odzwierciedlają dostępną informację. Z definicji tej z kolei wynika, że zmiany cen aktywów finansowych muszą mieć charakter losowy, gdyż nowe informacje dopływające do uczestników rynku mają charakter losowy¹⁰.

Teoria efektywnych rynków finansowych jest konsekwencją przyjęcia hipotezy racjonalnych oczekiwań, zgodnie z którą uczestnicy rynku mają równy dostęp do wszelkiej informacji rynkowej, potrafią tę informację właściwie interpretować oraz, dysponując odpowiednimi modelami ekonomicznymi, właściwie wyceniać aktywa finansowe, jak też inne aktywa dostępne na rynku.

⁹ E. Fama, *Efficient Capital Markets: A Review of Theory and Empirical Work*, „The Journal of Finance” 1970, vol. 25, nr 2.

¹⁰ *Efektywność giełdowego rynku akcji w Polsce. Z perspektywy dziesięciolecia*, red. J. Czekał, Warszawa 2001, s. 30.

Fama sformułował także warunki, jakie musi spełniać rynek, aby mógł być uznany za efektywny w opisanym wyżej znaczeniu. Do warunków tych zaliczył:

- brak kosztów transakcyjnych,
- ogólną dostępność informacji dla uczestników rynku, przy czym ta informacja winna być dostępna za darmo,
- zgodność uczestników rynku co do wpływu nowych informacji na ceny.

Jeżeli nawet uwzględnimy, że rzeczywisty rynek nie spełnia tych warunków, nie oznacza to jednak, że nie może on być efektywny w sensie określonym przez omawianą tu teorię. Zdaniem Famy warunki te są wystarczające, ale nie są konieczne. Jeżeli któryś z tych warunków nie jest spełniony, to można mówić o swego rodzaju stanie efektywności częściowej. Zgodnie z tym założeniem Fama wyróżnił trzy formy efektywności: słabą, półsilną i silną.

Hipoteza słaba zakłada, że rynek prawidłowo wycenia aktywa finansowe, jeżeli ceny tych aktywów odzwierciedlają w pełni informację na temat cen oraz wolumenu obrotów w przeszłości. W myśl hipotezy półsilnej ceny aktywów finansowych są prawidłowe, jeżeli zostały ukształtowane na podstawie nie tylko informacji cenowych z przyszłości, ale także wszelkich publicznie dostępnych informacji. Natomiast zgodnie z hipotezą silną ceny aktywów finansowych są prawidłowe, jeżeli zostały ukształtowane nie tylko na podstawie informacji dostępnych publicznie, ale także informacji niepublicznych.

Znaczenie teorii efektywnych rynków finansowych dla całego modelu gospodarki rozwijanego przez nową ekonomię klasyczną wynika z jej praktycznego charakteru, tzn. teoria ta opisuje zjawiska i procesy, które można obserwować i bezpośrednio badać, co jest niezwykle istotne z punktu widzenia możliwości weryfikacji empirycznej każdej teorii. Niemniej jednak badanie cen aktywów finansowych musi uwzględniać rzeczywiste uwarunkowania funkcjonowania rynków finansowych. Tak więc, z jednej strony, już na poziomie teoretycznym niektóre założenia tej teorii muszą być uchylone, a z drugiej – badania empiryczne

umożliwiają wykrycie tzw. anomalii rynku finansowego, które podważają założenia teoretyczne modelu efektywnych rynków finansowych. Paradoksalnie więc ten ważny element modelu gospodarki opartego na nowej ekonomii klasycznej stał się punktem wyjścia krytyki całego modelu i doprowadził m.in. do zakwestionowania słuszności nurtu klasycznego, dając także asumpt do rozwoju nowych teorii, zwłaszcza tzw. ekonomii behawioralnej.

2. Klasyczny model polityki makroekonomicznej

Z tych trzech ważnych elementów teorii wynikają określone postulaty skierowane pod adresem rozwiązań instytucjonalnych oraz polityki makroekonomicznej.

Po pierwsze, w gospodarce, w której działają agenci ekonomiczni, posiadający pełny dostęp do informacji ekonomicznych i mogący na podstawie odpowiednich modeli ekonomicznych przekształcić je w racjonalne oczekiwania i decyzje, rynki finansowe właściwie wyceniają instrumenty finansowe, system ekonomiczny zawsze znajduje się w stanie równowagi i nie ma potrzeby interwencji rządu w przebieg procesów gospodarczych. Co więcej – interwencje rządu, zakłócając funkcjonowanie mechanizmu rynkowego, mogą stanowić źródło wstrząsów gospodarczych, stąd postulat możliwie daleko posuniętego liberalizmu gospodarczego.

Po drugie, podstawowym narzędziem polityki makroekonomicznej jest w tym modelu polityka pieniężna. Polityka fiskalna powinna dążyć do zrównoważonego budżetu, przynajmniej w ramach cyklu koniunkturalnego. Przyjęcie polityki monetarnej jako podstawowego narzędzia polityki makroekonomicznej wynika m.in. stąd, że jest ona bardziej elastyczna niż polityka fiskalna. Decyzje z zakresu polityki monetarnej mogą być podejmowane bez zwłoki, natomiast decyzje z zakresu polityki fiskalnej muszą być poprzedzone odpowiednimi uzgodnieniami

w ramach systemu politycznego, co wymaga czasu i nie gwarantuje, że będą to decyzje racjonalne z ekonomicznego punktu widzenia¹¹. Ponieważ postulowane jest oddanie decyzji dotyczących polityki monetarnej w ręce fachowych gremiów, polityka monetarna nie tylko może być bardziej elastyczna, ale także bardziej racjonalna.

Po trzecie, jedynym, a przynajmniej najważniejszym celem banku centralnego jest utrzymanie wartości pieniądza, czyli niskiej i stabilnej inflacji, gdyż taka inflacja stanowi podstawę stabilnego wzrostu gospodarczego. Konieczne jest przy tym jasne zadeklarowanie, że bank centralny jest w pełni zdeterminowany do realizacji celu inflacyjnego, co powinno być potwierdzone nie tylko odpowiednimi rozwiązaniami instytucjonalnymi i deklaracjami ciał odpowiedzialnych za prowadzenie polityki pieniężnej, ale również podejmowanymi decyzjami, zapewniającymi osiągnięcie deklarowanego celu inflacyjnego.

Po czwarte, podstawowym instrumentem polityki banku centralnego jest polityka stóp procentowych mająca na celu ukształtowanie poziomu krótkoterminowych stóp procentowych na rynku międzybankowym, zbieżnego z realizacją celu inflacyjnego. Oddziaływanie na poziom krótkoterminowych stóp procentowych na rynku międzybankowym realizowane jest za pomocą operacji otwartego rynku, których celem jest takie ukształtowanie poziomu rezerw w systemie bankowym, które zapewni utrzymanie tych stóp na wymaganym poziomie.

Ta ogólna koncepcja konstrukcji mechanizmu polityki makroekonomicznej powinna być wsparta dodatkowymi rozwiązaniami, zapewniającymi ich przestrzeganie w praktyce. Do tych rozwiązań można zaliczyć:

- zasadę niezależności banku centralnego,

¹¹ Z drugiej strony podnoszone są zastrzeżenia, że członkowie organów podejmujących decyzje z zakresu polityki pieniężnej nie są poddani demokratycznej kontroli. Por. m.in. S. T. Fullwiler, L. R. Wray, *Quantitative Easing and Proposals for Reform of Monetary Policy Operations*, Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper No. 645, December 2010, s. 17-21.

- prawne regulacje dotyczące dyscypliny budżetowej, np. poprzez wprowadzenie limitów deficytu i zadłużenia sektora publicznego lub tzw. reguł fiskalnych.

Niezależność banku centralnego traktowana jest przede wszystkim jako warunek jego wiarygodności. Zakłada się przy tym, że tylko niezależny bank centralny (wolny od nacisków politycznych) może prowadzić długookresową politykę, która skutecznie będzie realizować cel inflacyjny. Wzrost niezależności banków centralnych w latach 90. XX w. był powszechną praktyką, powodując w niektórych przypadkach – ze względu na przyjmowane rozwiązania prawno-instytucjonalne, regulujące funkcjonowanie banków centralnych – brak możliwości skutecznego posługiwania się narzędziami monetarnymi w warunkach silnych wstrząsów gospodarczych. Uwaga ta dotyczy w szczególności rozwiązań przyjętych w Europejskim Banku Centralnym, które utrudniały, czy wręcz uniemożliwiały, podejmowanie niezbędnych działań w początkowym okresie kryzysu zadłużeniowego strefy euro.

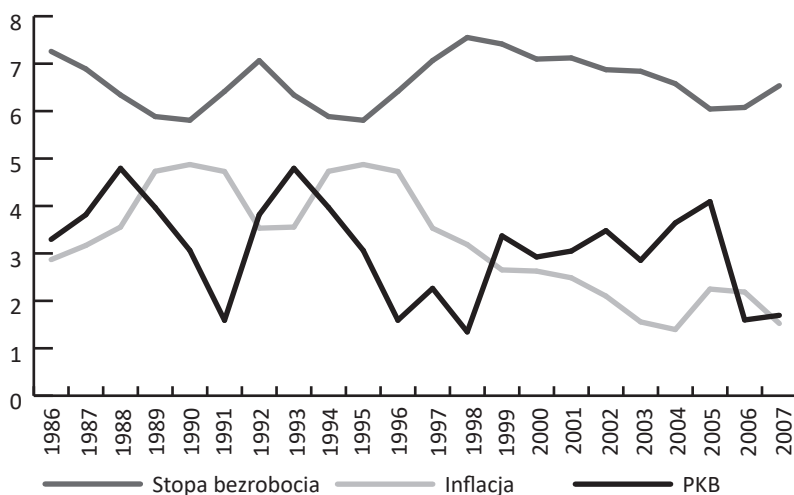
Ostatnim warunkiem wiarygodności jest odpowiednia komunikacja instytucji odpowiedzialnych za prowadzenie polityki makroekonomicznej ze społeczeństwem, rodzimym biznesem i rynkami finansowymi. Szczególna rola w tym zakresie przypisana została bankowi centralnemu. Celem tej komunikacji jest, zgodnie ze wskazaniami teorii racjonalnych oczekiwań, informowanie uczestników rynków finansowych o celach i narzędziach polityki monetarnej. W myśl tych koncepcji bank centralny powinien prowadzić politykę monetarną zgodnie z przyjętymi regułami, a nie w sposób dyskrejonalny, i nie powinien zaskakiwać uczestników rynków finansowych.

Takie rozwiązania były sukcesywnie wdrażane w latach 90. XX w. w wielu krajach, w tym także w Polsce. Uchwalona w 1997 r. Konstytucja określała ograniczenia dotyczące długu publicznego oraz wprowadziła zasadę niezależności banku centralnego, powierzając mu zadanie utrzymania wartości pieniądza. To ostatnie rozwiązanie zostało skonkretyzowane w 1998 r., kiedy Rada Polityki Pieniężnej przyjęła bezpośredni cel inflacyjny jako podstawę systemu operacyjnego polityki pieniężnej.

Polityka ekonomiczna prowadzona zgodnie z powyżej wskazanymi zasadami przynosiła dobre rezultaty. Okres od końca lat 80. XX w. do początku kryzysu finansowego z pierwszej dekady XXI w. był okresem wysokiego wzrostu PKB, niskiego bezrobocia oraz niskiej inflacji. W literaturze zyskał on miano *Great Moderation*, a wielu ekonomistów uznało, że podstawowy problem makroekonomii – problem fluktuacji gospodarczych – został rozwiązany.

Dla ilustracji tej tezy na poniższym wykresie przedstawiono tempo wzrostu PKB, stopę inflacji oraz stopę bezrobocia w latach 1996-2019 w krajach rozwiniętych.

Wykres 1. Tempo wzrostu PKB, inflacja oraz stopa bezrobocia w krajach rozwiniętych w latach 1986-2007 w %



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MFW.

Dane zilustrowane na powyższym wykresie nie upoważniają do stwierdzenia, że problem fluktuacji gospodarczych został rozwiązany całkowicie. Na podstawie tego wykresu można natomiast zauważyć, że zmniejszyła się amplituda wahań poszczególnych wskaźników makroekonomicznych. Można także dostrzec, że większa stabilność

tych wskaźników występuje mniej więcej od połowy lat 90. Jest to zrozumiałe, gdyż omawiane rozwiązania były wdrażane sukcesywnie w krajach rozwiniętych do połowy ostatniej dekady poprzedniego wieku. Pełne skutki wdrażanych rozwiązań stały się widoczne właśnie od tego okresu.

Analizując powyższy wykres, należy podkreślić, że w całym okresie tempo wzrostu PKB było dodatnie. Zważywszy, że okres ten obejmuje ponad 20 lat, sytuację tę można uznać za szczególną. Pozytywne tendencje dotyczyły także pozostałych parametrów uwidocznionych na wykresie. Stopa inflacji wzrosła wprawdzie w początkowych latach badanego okresu, ale jej poziom nie przekraczał wartości uznawanych za szczególnie niekorzystne, jakie występowały jeszcze w pierwszej połowie lat 80. XX w. W roku 1980 stopa inflacji w krajach rozwiniętych wynosiła 13,6% i sukcesywnie spadała w pierwszej połowie lat 80. do poziomu poniżej 3% (w roku 1986). Pewien wzrost inflacji w drugiej połowie lat 80. stanowił swego rodzaju echo wysokiej inflacji z lat 70. Począwszy od początku lat 90., inflacja spadała i następnie ustabilizowała się na relatywnie niskim poziomie około 2%.

Podobne uwagi można sformułować odnośnie do bezrobocia. Począwszy od początku lat 90. XX w. obserwujemy systematyczny spadek stopy bezrobocia, która pod koniec omawianego okresu spadła poniżej 5%. Analizując te dane, trzeba podkreślić, że utrzymanie niskiej inflacji w warunkach relatywnie szybkiego wzrostu gospodarczego oraz spadającego bezrobocia jest szczególnie trudne, gdyż wysoki stopień wykorzystania zdolności wytwórczych jest czynnikiem inflacyjnym. Dokonując zatem oceny skuteczności polityki ekonomicznej w analizowanym okresie, należy podkreślić szczególną jej skuteczność w utrzymywaniu inflacji na niskim poziomie w istniejącym otoczeniu makroekonomicznym. Jest to zrozumiałe, gdyż wdrażane rozwiązania instytucjonalne, zwłaszcza w zakresie polityki monetarnej, były podporządkowane kontrolowaniu inflacji. W tym zakresie polityka makroekonomiczna była niewątpliwie skuteczna, chociaż w praktyce oddziaływały także inne czynniki antyinflacyjne niezwiązane

z polityką makroekonomiczną (monetarną). W tej kwestii można przytoczyć pogląd Alana Greenspana, który pisze:

[...] wielu ekonomistów sądziło, że to polityka monetarna banku centralnego była głównym czynnikiem odpowiedzialnym za obniżenie globalnej inflacji podczas ostatniej dekady. Chciałbym w to wierzyć. [...] Bardzo jednak wątpię, by nasza polityka lub wiarygodność banku centralnego w walce z inflacją odegrały wiodącą rolę [...]. Ten spadek (i zagadkę z nim związaną) należy przypisać siłom innym niż polityka monetarna. W istocie, na podstawie doświadczeń w okresie od połowy lat dziewięćdziesiątych, związanych z interakcją pomiędzy polityką banków centralnych a rynkami finansowymi, z zaskoczeniem stwierdziłem, jak stosunkowo łatwo można obniżyć inflację. Presje inflacyjne, które tak dotkliwie uświadamiałem sobie w latach osiemdziesiątych, były niemal nieobecne lub, by użyć bardziej dokładnego określenia, uśpione¹².

Jeżeli nawet przyjmiemy, że opinia Greenspana jest w jakiejś mierze słuszna, to sprowadzenie inflacji do niskiego poziomu po okresie nasilenia procesów inflacyjnych w latach 70. i pierwszej połowie lat 80. XX w. było możliwe także dzięki zdecydowanej polityce antyinflacyjnej prowadzonej przez najważniejsze banki centralne.

Te relatywnie dobre wskaźniki makroekonomiczne skłoniły wielu ekonomistów do uznania, iż zarówno teoria, jak i praktyka osiągnęły poziom, który umożliwia skuteczne rozwiązywanie problemu cykli koniunkturalnych. W roku 2003 Robert Lucas Jr., jeden z głównych twórców rewolucji racjonalnych oczekiwań, stwierdził, że makroekonomia nie powinna dłużej zajmować się cyklem koniunkturalnym, gdyż centralny dotychczas dla niej problem zapobiegania recesjom został w praktyce rozwiązany¹³. Podobny pogląd sformułował w roku 2004 Ben Bernanke, późniejszy szef Fed, który stwierdził, że głównym

¹² Por. A. Greenspan, *Era zawirowań. Krok w nowy wiek*, przeł. A. Krajewski [et al.], Warszawa 2008, s. 435-436.

¹³ R. E. Lucas Jr., *Macroeconomic Priorities*, „American Economic Review” 2003, vol. 93, nr 1, s. 1.

czynnikiem, który wpłynął na stabilizację gospodarki pod koniec XX i na początku XXI w., była bardziej skuteczna polityka makroekonomiczna, zwłaszcza polityka monetarna, która z powodzeniem radzi sobie z cyklem koniunkturalnym¹⁴. Nawet jeszcze w roku 2008, kilka tygodni przed upadkiem Lehman Brothers, Olivier Blanchard, późniejszy główny ekonomista Międzynarodowego Funduszu Walutowego, stwierdził, że jakkolwiek występują pewne niedoskonałości czy różnice poglądów dotyczące niektórych szczegółowych kwestii teoretycznych czy rozwiązań praktycznych, to stan makroekonomii jest dobry¹⁵.

Należy jednak podkreślić, że o ile stan gospodarki był rzeczywiście dobry w tym okresie, o tyle stwierdzenie to odnosi się głównie do krajów rozwiniętych. Kraje rozwijające się przeżywały szereg kryzysów, których skala była porównywalna do Wielkiego Kryzysu z początku XX w. Co szczególnie istotne, kryzysy te pojawiły się równie nieoczekiwanie jak Wielki Kryzys¹⁶. Wprawdzie kryzysy te wystąpiły w tych częściach gospodarki światowej, których poziom rozwoju oraz rozwiązania instytucjonalne różniły się od gospodarek wysoko rozwiniętych, jednakże były to gospodarki szybko rozwijające się w ostatnich dwu dekadach poprzedniego wieku oraz adaptujące rozwiązania instytucjonalne wypracowane i zastosowane w przodujących gospodarkach. Kryzysy te powinny być więc stanowić ostrzeżenie przed możliwością wystąpienia głębokich wstrząsów także w rozwiniętej części świata. Zostały one jednak zignorowane, mimo że rozwiązania przyjmowane przez rozwijające się kraje Ameryki Południowej oraz Azji Południowo-Wschodniej podążały za obowiązującym wówczas wzorcem gospodarczego liberalizmu, który

¹⁴ *The Great Moderation*, Remarks by Ben S. Bernanke Member Board of Governors of the Federal Reserve System at the Meetings of the Eastern Economic Association Washington, D.C. February 20, 2004.

¹⁵ O. J. Blanchard, *The State of Macro*, Working Paper 14259, National Bureau of Economic Research, August 2008, s. 2.

¹⁶ Por. P. Krugman, *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, New York–London 2009.

został zdefiniowany w ramach tzw. Konsensusu waszyngtońskiego, opartego na liberalnej doktrynie¹⁷.

3. Niekonwencjonalna polityka makroekonomiczna w okresie kryzysu finansowego

Kryzys, jaki dotknął gospodarkę światową pod koniec pierwszej dekady XXI w., spowodowany był wieloma przyczynami. Ich pełna analiza przekraczałaby ramy tego artykułu. Ograniczmy się zatem do tych przyczyn, które mają swoje źródło w doktrynie ekonomicznej oraz niektórych elementach mechanizmu funkcjonowania gospodarki i polityki makroekonomicznej wprowadzonych pod koniec XX w.

Powszechnie przyjmuje się, że źródła kryzysu światowego sektora finansowego tkwią w nieprawidłowościach, jakie wystąpiły na rynku mieszkaniowym w USA w ostatniej dekadzie XX w. oraz na początku pierwszej dekady XXI w. Jak pisze Robert Shiller, który w jednej z pierwszych prac poświęconych kryzysowi *subprime* w USA stwierdza, że: „[...] Bąbel spekulacyjny na rynku mieszkaniowym był główną, jeżeli nie jedyną przyczyną kryzysu *subprime* i ogólnego kryzysu ekonomicznego, jaki przeżywamy obecnie”¹⁸.

Stwierdzenie, że kryzys został spowodowany nieprawidłowościami na rynku kredytu hipotecznego w USA, czy też szerzej – w sektorze gospodarki mieszkaniowej tego kraju, nie wyjaśnia jeszcze złożonego mechanizmu narastania i rozprzestrzeniania się zjawisk kryzysowych. Kryzys o takiej skali nie mógł powstać tylko w wyniku nadpodaży

¹⁷ Zob. J. Williamson, *What Washington Means by Policy Reform*, [w:] *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, ed. J. Williamson, Washington 1990 oraz idem, *In Search of a Manual for Technopols*, [w:] *The Political Economy of Policy Reforms*, ed. J. Williamson, Washington 1994, s. 9-28.

¹⁸ Por. R. J. Shiller, *The Subprime Solution*, Princeton 2008, s. 29.

domów na rynku mieszkaniowym w USA czy wcześniejszego, spekulacyjnego wzrostu cen; jego źródeł należy poszukiwać zarówno w polityce makroekonomicznej (zwłaszcza polityce pieniężnej) prowadzonej w tym okresie, jak i w deformacji rozwiązań instytucjonalnych dotyczących procesu udzielania kredytu hipotecznego oraz mechanizmu refinansowania portfeli kredytu hipotecznego amerykańskich banków.

Na przełomie wieków amerykański system finansowy, a zwłaszcza bankowy, podlegał głębokiej rekonstrukcji. W roku 1999 prezydent Bill Clinton podpisał ustawę, w wyniku której ostatecznie stracił moc akt prawny, znany jako Glass-Steagall Act, który przez około $\frac{3}{4}$ ubiegłego wieku kształtował działalność sektora bankowego w USA. Przynosząc dobre skutki dla gospodarki i społeczeństwa, rozwiązania wprowadzone przez Glass-Steagall Act stawały się z biegiem czasu coraz bardziej uciążliwe dla sektora bankowego. Od lat 70. XX w. banki poddawane były coraz silniejszej presji konkurencyjnej ze strony innych firm sektora finansowego. Konkurentami banków na tradycyjnym rynku usług bankowości komercyjnej stały się m.in. banki inwestycyjne, fundusze emerytalne, fundusze inwestycyjne, fundusze rynku pieniężnego itp., które zaczęto określać jako tzw. *shadow banking*, czyli instytucje świadczące usługi bankowe, ale niepodlegające nadzorowi bankowemu. Instytucje *shadow banking* odegrały istotną rolę w destabilizowaniu sektora finansowego oraz późniejszym wybuchu kryzysu.

W pierwszej połowie pierwszej dekady XXI w., za prezydentury George'a W. Busha, w polityce dominowały koncepcje gospodarczego liberalizmu, którego początki sięgały lat 80. ubiegłego wieku, stwarzając szczególnie korzystne środowisko dla radykalnych zmian systemowych. W tych warunkach presja banków na zwiększenie stopnia liberalizacji rynku usług bankowych oraz generalną deregulację sektora finansowego trafiła na podatny grunt – w konsekwencji wiele regulacji, zwłaszcza ostrożnościowych, zostało usuniętych, co sprzyjało narastaniu nieprawidłowości w sektorze bankowym.

Oprócz liberalizacji rynku usług finansowych istotne znaczenie w narastaniu niekorzystnych tendencji w gospodarce amerykańskiej

odegrała polityka pieniężna. Sukcesy w kontrolowaniu inflacji pozwoliły Fed na agresywne obniżki stóp procentowych, dzięki którym spadły koszty oprocentowania kredytów hipotecznych, które – wraz z rozluźnieniem kryteriów udzielania kredytów – doprowadziły do gwałtownego wzrostu tzw. kredytów *subprime*. Załamanie rynku kredytów hipotecznych w wyniku pogorszenia portfela tych kredytów było bezpośrednią przyczyną wybuchu kryzysu, najpierw w sektorze bankowym USA, a następnie w innych segmentach rynku finansowego oraz w gospodarce realnej USA i innych krajów.

Światowy kryzys finansowy z pierwszej dekady tego wieku stanowił formę weryfikacji wypracowanych na przełomie XX i XXI w. poglądów czołowych ekonomistów. Na gruncie teoretycznym okazało się, że podstawowe założenia nowej ekonomii klasycznej są błędne. W sposób niebudzący wątpliwości okazało się, że uczestnicy życia gospodarczego nie są racjonalni, rynki finansowe nie są efektywne, a kryzysy gospodarcze mają swe źródło także, a nawet przede wszystkim, poza gospodarką realną. Zgodnie z koncepcjami kryzysu opracowanymi przez Hymana Philipa Minsky'ego gospodarka kapitalistyczna jest z natury niestabilna, a główne przyczyny niestabilności tkwią w systemie finansowym¹⁹.

Z kolei na gruncie praktycznym nastąpiło odejście od wypracowanych wcześniej rozwiązań instytucjonalnych oraz zasad prowadzonej wcześniej polityki makroekonomicznej. Do najważniejszych zmian można zaliczyć:

1. Odejście od klasycznego modelu polityki pieniężnej poprzez zastosowanie tzw. narzędzi niekonwencjonalnych, w tym zwłaszcza:
 - luzowania ilościowego, czyli kupowania przez banki centralne papierów wartościowych nie dla kształtowania poziomu rezerw w systemie bankowym, ale dla wspomagania rządów oraz wspierania wybranych dziedzin gospodarowania,
 - polityki niskich/zerowych stóp procentowych,

¹⁹ H. P. Minsky, *Stabilizing an Unstable Economy*, New Haven 1986.

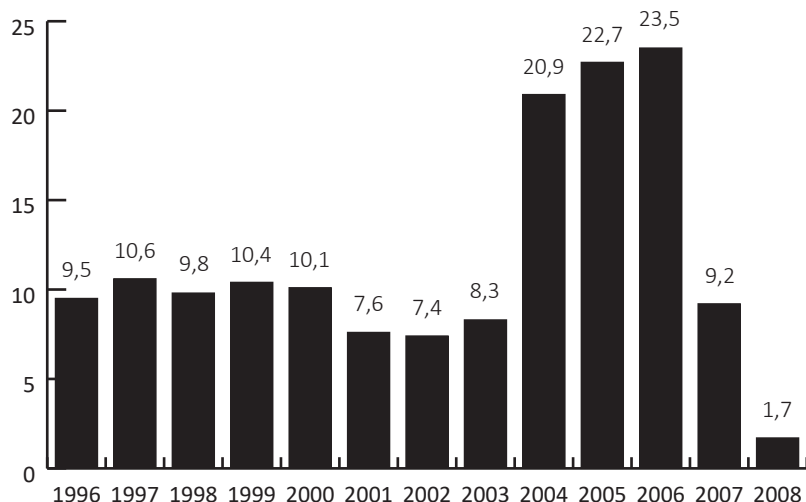
- wykorzystania emisji pieniądza do finansowania wydatków publicznych.
2. Odejście od polityki zrównoważonego budżetu, który został wykorzystany jako główny instrument polityki stabilizacyjnej oraz polityki stymulacyjnej, czego skutkiem był gwałtowny wzrost deficytów budżetowych oraz długu publicznego większości państw na świecie.

3.1. Polityka monetarna w okresie kryzysu finansowego

Jak stwierdzono wcześniej, światowy kryzys finansowy miał swoje źródła w nieprawidłowościach, jakie wystąpiły na rynku kredytu hipotecznego w USA. Negatywne zjawiska narastały od lat 90. XX w., a ich najważniejszymi przejawami był wzrost udziału kredytów poniżej standardu (tzw. *subprime credit*) w ogólnej wartości kredytów hipotecznych oraz niewłaściwy proces refinansowania portfeli kredytów hipotecznych za pomocą złożonego systemu instrumentów pochodnych. Z kolei wzrost udziału kredytów poniżej standardu wynikał z rozluźnienia kryteriów oceny zdolności kredytowej oraz polityki stóp procentowych amerykańskiego banku centralnego, które na początku wieku zostały obniżone do historycznie niskich poziomów.

O skali nieprawidłowości występujących na rynku kredytu hipotecznego w USA świadczą dane przedstawione na wykresie 2. O ile w latach 90. oraz pierwszych latach XXI w. udział kredytów dla kredytobiorców niespełniających kryteriów oceny zdolności kredytowej (*subprime*) nie przekraczał na ogół 10%, o tyle w szczytowym okresie boomu na rynku kredytu hipotecznego, w latach 2004-2007, osiągnął maksymalny poziom 23,5%.

Wykres 2. Udział kredytów *subprime* w wartości kredytów hipotecznych udzielanych przez banki w USA w latach 1996-2008 w %



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Inside Mortgage Market.

Podwyżki tych stóp dokonane w latach 2005-2007 spowodowały załamanie rynku kredytu hipotecznego oraz całego systemu pochodnych instrumentów finansowych wyemitowanych na podstawie kredytów hipotecznych, a w konsekwencji upadek wielu instytucji finansowych zaangażowanych w emisję i obrót tymi instrumentami. Zgodnie z przytoczonym wyżej poglądem R. Shillera była to główna przyczyna kryzysu sektora finansowego oraz kryzysu sfery gospodarki realnej, które wystąpiły ze szczególną siłą w latach 2008-2009.

Pierwszym objawem głębokiego kryzysu sektora finansowego było załamanie rynku krótkoterminowych pożyczek międzybankowych, które w pełnym wymiarze wystąpiło po upadku banku Lehman Brothers we wrześniu 2008 r. Załamanie krótkoterminowego rynku międzybankowego było szczególnie niebezpieczne dla tych instytucji finansowych, które były zaangażowane w emisję instrumentów pochodnych opartych na kredytach hipotecznych oraz tych, które w swych portfelach posiadały duże pakiety takich instrumentów, często refinansowanych pożycz-

kami krótkoterminowymi. Ponieważ większość czołowych instytucji finansowych w USA, a także w innych krajach, szczególnie w Europie, była zaangażowana w emisję oraz obrót wspomnianymi instrumentami pochodnymi, system finansowy w USA, a także w innych krajach, stanął na skraju załamania. Sytuacja wymagała zdecydowanej reakcji banków centralnych i zmiany prowadzonej polityki pieniężnej, która do wybuchu kryzysu była skoncentrowana na utrzymywaniu inflacji na pożądanym poziomie, a głównym instrumentem polityki pieniężnej była polityka stóp procentowych.

Reakcja banków centralnych na nasilający się kryzys składała się z kilku elementów:

- agresywnych obniżek stóp procentowych,
- zwiększonego zasilenia gospodarki w pieniądź rezerwowy,
- luzowania ilościowego,
- finansowania potrzeb sektora finansów publicznych za pomocą emisji pieniądza przez banki centralne,
- oddziaływania na rynki wybranych instrumentów finansowych w celu kształtowania stóp rentowności na tych rynkach.

Powyższe działania najważniejszych banków centralnych składają się na tzw. niekonwencjonalną politykę pieniężną. Niekonwencjonalność tej polityki polegała nie tyle na zastosowaniu nowych instrumentów, ile na sposobie użycia instrumentów stosowanych wcześniej, ale wykorzystanych do realizacji odmiennych celów²⁰. Konwencjonalna polityka pieniężna była podporządkowana realizacji celu inflacyjnego. W warunkach kryzysu głównymi celami stały się:

²⁰ Kwestia ta jest jednak przedmiotem sporów. Część ekonomistów uważa, że niekonwencjonalna polityka pieniężna polega na wykorzystaniu nowych narzędzi do realizacji takich samych celów, podczas gdy inni są zdania, że niekonwencjonalna polityka polega na zastosowaniu znanych instrumentów do realizacji odmiennych celów. Wyrazicielem pierwszego z tych poglądów jest m.in. J.-C. Trichet. Por. J.-C. Trichet, *Unconventional Monetary Policy Measures: Principles – Conditions – Raison d’être*, „International Journal of Central Banking” 2013, vol. 9, nr 1, s. 231-232. Z kolei odmiennego zdania jest L. B. Smaghi, *Conventional and Unconventional Monetary Policy*, BIS Review 2009, s. 2.

- przeciwdziałanie destabilizacji sektora finansowego, zwłaszcza bankowego,
- pobudzanie wzrostu gospodarczego,
- stabilizacja sytuacji sektora finansów publicznych.

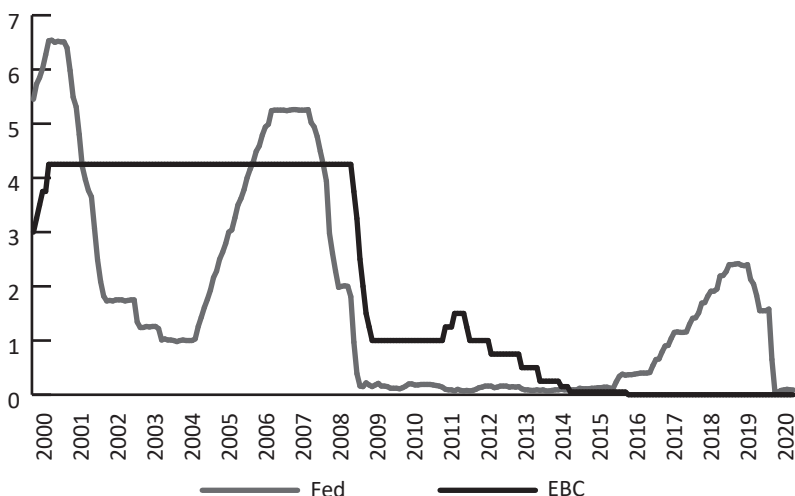
Zmiany celów oraz sposobów prowadzenia polityki pieniężnej w reakcji na kryzys zostały przeprowadzone przez główne światowe banki centralne, chociaż szczegóły polityki różniły się zarówno co do stosowanych instrumentów, skali prowadzonych operacji, jak i czasu, w jakim działania te były podejmowane. W dalszej części przeanalizujemy reakcje dwu najważniejszych banków centralnych: Fed i EBC.

Punktem wyjścia jest analiza polityki stóp procentowych obu banków centralnych. Należy podkreślić, że polityka ta różniła się istotnie, co wynikało z nieco innego przebiegu kryzysu w obu obszarach walutowych oraz różnic instytucjonalnych w zakresie bankowości centralnej. W konsekwencji także wpływ polityki stóp procentowych na aktywność gospodarczą w USA i strefie euro kształtował się nieco inaczej. Ilustrację decyzji dotyczących stóp procentowych EBC i Fed przedstawiono na wykresie 3.

Amerykański bank centralny prowadził na początku wieku bardzo aktywną politykę stóp procentowych. Po początkowych, motywowanych zwiększoną inflacją, podwyżkach stopy funduszy federalnych do poziomu 6,5% Fed rozpoczął serię obniżek, w wyniku których podstawowa stopa procentowa została obniżona do rekordowo niskiego poziomu 1%. Obniżki te miały na celu przeciwdziałanie oczekiwanej recesji w następstwie pęknięcia bańki spekulacyjnej spółek internetowych oraz wydarzeń z 11 września 2001 r. Obniżki stóp procentowych wpłynęły na wzrost popytu na rynku nieruchomości, wzrost ich cen oraz wzrost udziału w portfelach kredytów hipotecznych banków kredytów *subprime*. W roku 2005 stopa inflacji w gospodarce amerykańskiej ponownie wzrosła do poziomu niemal 5%, co skłoniło Fed do podjęcia serii podwyżek stopy funduszy federalnych, która wzrosła do ponad 5%. Drugim czynnikiem, który skłonił Fed do zaostrzenia polityki pieniężnej, była bańka spekulacyjna na rynku aktywów, która przybrała

niebezpieczne rozmiary. Podwyżki stóp procentowych były jednym z ważnych czynników, który przyczynił się do wybuchu kryzysu, gdyż zwiększone koszty oprocentowania kredytów hipotecznych spowodowały trudności ze spłatą kredytów *subprime*, uruchamiając proces upadku skomplikowanego systemu instrumentów finansowych zbudowanego na podstawie kredytów hipotecznych.

Wykres 3. Podstawowe stopy polityki pieniężnej EBC i Fed w latach 2000-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EBC i Fed.

Polityka EBC w tym okresie była bardziej stabilna. Po znaczących (z 3% do 4,25%) podwyżkach w pierwszej połowie roku 2000 EBC utrzymywał stabilny poziom podstawowej stopy polityki pieniężnej do wybuchu kryzysu finansowego. Ponieważ w okresie tym inflacja w strefie euro utrzymywała się na niskim i stabilnym poziomie, nie było potrzeby, aby EBC zmieniał poziom podstawowej stopy procentowej. Wprowadzie w latach 2001 i 2002 tempo wzrostu PKB strefy euro obniżyło się wyraźnie (z ponad 3,8% w roku 2000 do około 0,6% w roku 2002), jednakże odpowiedzialny za inflację EBC nie podejmował działań

mających na celu pobudzanie aktywności gospodarczej. Gospodarka strefy euro powróciła na ścieżkę przyspieszonego wzrostu (3,2%) w roku 2006 bez wsparcia ze strony banku centralnego.

Wybuch kryzysu finansowego zapoczątkował radykalną zmianę polityki analizowanych banków centralnych. Fed już w połowie 2007 r. rozpoczął serię obniżek podstawowej stopy procentowej, która na koniec 2008 r. została obniżona do zera i na tym poziomie była utrzymywana do końca 2015 r. Z kolei EBC rozpoczął obniżki nieco później, bo w październiku 2008 r., a skala tych obniżek była znacznie mniejsza. Dopiero od kwietnia 2009 r. stopa oprocentowania podstawowych operacji refinansujących została obniżona do 1% i na tym poziomie była utrzymywana do kwietnia 2011 r., kiedy dokonano ponownych podwyżek.

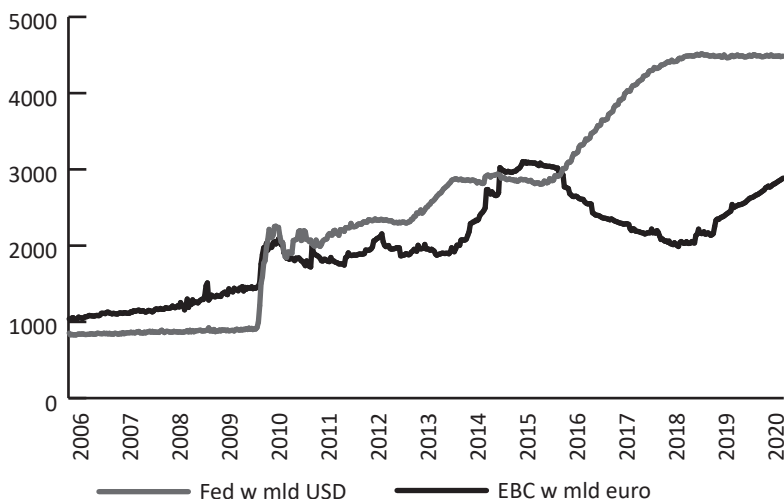
Powyższa analiza pokazuje różnice w podejściu do polityki stóp procentowych Fed i EBC. Fed obniżył stopę procentową do poziomu bliskiego zera już w 2008 r. i utrzymywał ją na tym poziomie przez niemal 8 lat, co miało na celu pobudzanie gospodarki realnej oraz ograniczanie kosztów finansowania przedsiębiorstw i budżetu państwa. Niska inflacja oraz rosnące tempo wzrostu amerykańskiej gospodarki skłoniły Fed do stopniowego zaostrzania polityki pieniężnej. W wyniku serii podwyżek stopa procentowa osiągnęła w 2019 r. 2,5%. Osłabienie tempa wzrostu PKB w drugiej połowie 2019 r. skłoniło Fed do ponownych obniżek, które zostały przyspieszone w roku 2020 w związku z pandemią COVID-19.

Jak podkreślano wcześniej, obniżki stóp procentowych EBC zostały dokonane później, a ich skala była znacznie mniejsza. Ponadto EBC zdecydował się na podwyżki stóp procentowych już w roku 2011, mimo że inflacja nie odbiegała istotnie od celu, a strefa euro wkraczała w ostrą fazę kryzysu zadłużeniowego. Wprawdzie z podwyżek tych wycofano się relatywnie szybko – bo już w listopadzie 2011 r., kiedy rozpoczęto serię obniżek, w wyniku których stopa podstawowych operacji refinansujących została obniżona do zera (w kwietniu 2016 r.) i na tym poziomie utrzymywana jest do chwili obecnej – niemniej te reakcje EBC pokazują różnice w podejściu do polityki pieniężnej analizowanych banków

centralnych. Nie ulega wątpliwości, że reakcje Fed na zmianę sytuacji makroekonomicznej są szybsze i bardziej radykalne niż reakcje EBC, co wynika z odmiennych uwarunkowań ekonomicznych i politycznych, w jakich działają oba banki.

Drugim ważnym elementem polityki monetarnej Fed i EBC jest tzw. luzowanie ilościowe, które zostało rozpoczęte w okresie kryzysu finansowego. W wyniku masowego zakupu przez oba banki centralne papierów wartościowych emitowanych przez rządy oraz przedsiębiorstwa gwałtownie wzrosły sumy bilansowe Fed i EBC, co jest równoznaczne ze wzrostem podaży pieniądza rezerwowego. Dane dotyczące sum bilansowych Fed i EBC zilustrowano na wykresie 4.

Wykres 4. Sumy bilansowe EBC i Fed w latach 2006-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EBC i Fed.

Sumy bilansowe EBC i Fed przed kryzysem kształtowały się na podobnym poziomie nominalnym (Fed nieco poniżej 900 mld USD, natomiast EBC powyżej 1 bln euro). Wraz z rozpoczęciem kryzysu finansowego wartości aktywów utrzymywanych przez oba banki centralne zaczęły gwałtownie rosnąć. Początkowo było to związane z koniecznością

zapewnienia płynności dla sektora bankowego, a następnie z efektem tzw. luzowania ilościowego. Do końca 2008 r. nastąpiło podwojenie sumy bilansowej zarówno EBC, jak i Fed. W kolejnych latach polityka Fed i EBC nie różniła się istotnie. Do roku 2013 sumy bilansowe obu banków rosły w podobnym tempie, osiągając zbliżone wartości nominalne (około 3 bln euro i USD).

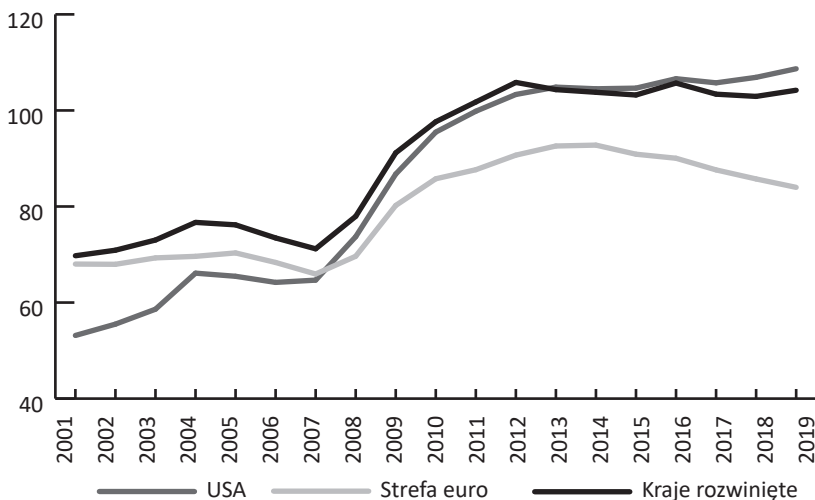
Swego rodzaju punktem zwrotnym była druga połowa roku 2013. Od tego momentu EBC zaczął zmniejszać sumę bilansową, która we wrześniu 2014 r. została obniżona do około 2 bln euro. W tym samym czasie suma bilansowa Fed wzrosła do 4,5 bln USD. Różnice te wynikają z odmiennego podejścia do polityki pieniężnej w pierwszej połowie drugiej dekady XXI w. – w USA rozpoczęto proces luzowania ilościowego, do którego strefa euro przystąpiła dopiero w roku 2015. Po rozpoczęciu przez EBC luzowania ilościowego nominalne wartości aktywów utrzymywanych przez bank centralny strefy euro zwiększyły się istotnie – z około 2,8 bln euro do 4,7 bln euro na koniec roku 2019. W tym samym czasie Fed podejmował działania mające na celu powrót do tradycyjnego modelu polityki pieniężnej. Najpierw w latach 2015-2018 suma bilansowa Fed utrzymywała się na stabilnym poziomie około 4,5 bln USD, a następnie sukcesywnie spadała do 3,76 bln USD w drugiej połowie 2019 r. Tym zmianom towarzyszyły także podwyżki stopy funduszy federalnych. Od września 2019 r. zaczął się ponowny wzrost sumy bilansowej, który gwałtownie przyspieszył po rozpoczęciu pandemii COVID-19, w wyniku którego suma ta wzrosła do niemal 7,2 bln USD. Po rozpoczęciu pandemii COVID-19 EBC kontynuował politykę luzowania ilościowego, co spowodowało wzrost sumy bilansowej do 6,8 bln euro.

3.2. Polityka fiskalna w okresie kryzysu finansowego

Polityka fiskalna w analizowanym okresie kształtowała się podobnie jak polityka monetarna. Po okresie stabilnych deficytów budżetowych oraz stabilnej relacji długu publicznego do PKB na początku tego wieku,

po rozpoczęciu kryzysu finansowego wzrosły deficyty budżetowe, nominalna wartość długu publicznego oraz jego relacja do PKB. Dane dotyczące tych procesów zilustrowano na wykresie 5.

Wykres 5. Relacja długu publicznego do PKB w krajach rozwiniętych, strefie euro i USA w latach 2001-2019 w %



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MFW.

Kryzys finansowy wywarł istotny wpływ na poziom długu publicznego oraz jego relacji do PKB w krajach rozwiniętych, strefie euro oraz USA. Było to wynikiem podjętych przez władze publiczne działań mających na celu stabilizację sektora finansowego oraz stymulowanie gospodarki, która została dotknięta głęboką recesją w następstwie kryzysu finansowego. Wydatki na pomoc dla zagrożonych instytucji finansowych, a także niektórych firm spoza sektora finansowego oraz wydatki na pobudzenie gospodarki, wraz ze spadkiem dochodów sektora finansów publicznych, spowodowały powstanie wysokich deficytów budżetowych, a w konsekwencji wzrost nominalnej wartości długu publicznego oraz jego relacji do PKB.

Jak wynika z wykresu 5, relacja długu publicznego do PKB w krajach rozwiniętych i strefie euro w początkowych latach XXI w. była stabilna i kształtowała się na poziomie około 70%. Nieco inaczej relacja ta kształtowała się w USA, gdzie od początku wieku dług publiczny oraz jego relacja do PKB wykazywały wyraźną tendencję wzrostową – w latach 2001-2007 stosunek długu publicznego do PKB wzrósł o ponad 10 punktów procentowych (z 53,1% do 64,7%). Wynikało to ze zmiany priorytetów polityki makroekonomicznej po zwycięstwie wyborczym G. W. Busha (obniżki podatków) oraz zwiększenia wydatków związanych z interwencjami zbrojnymi USA w Afganistanie i Iraku.

Po roku 2007 badana tu relacja wykazuje zdecydowaną tendencję wzrostową we wszystkich analizowanych krajach. W roku 2014 dług publiczny stanowił 103,8% PKB krajów rozwiniętych, 104,5% PKB USA oraz 92,8% PKB krajów strefy euro. W kolejnych latach stosunek wartości długu do PKB utrzymywał się na zbliżonym poziomie w krajach rozwiniętych oraz USA, natomiast w strefie euro wystąpił znaczący jego spadek (z 92,8% w roku 2014 do 84% w roku 2019). Uwzględniając te dane, warto zauważyć, że powszechna opinia o szczególnej nierównowadze sektora finansów publicznych strefy euro, czy szerzej – UE, nie ma potwierdzenia w praktyce. Większa uciążliwość tej relacji w krajach strefy euro wynika z rozwiązań instytucjonalnych – strefa euro nie ma wspólnej polityki fiskalnej, co rodzi określone problemy dla krajów należących do wspólnego obszaru walutowego, które ze wzmoczoną siłą ujawniły się po rozpoczęciu kryzysu zadłużeniowego niektórych krajów strefy.

Reasumując ten fragment, można zauważyć, że po wybuchu kryzysu finansowego analizowane kraje prowadziły bardzo ekspansywną politykę fiskalną, w wyniku której wzrosły deficyty budżetowe oraz dług publiczny. Relacja długu publicznego do PKB wzrosła istotnie w trakcie kryzysu oraz w pierwszych latach po kryzysie, osiągając poziomy, które można uznać za zagrażające stabilności sektora finansów publicznych. W związku z kryzysem COVID-19 sytuacja fiskalna krajów rozwiniętych ulega dalszemu pogorszeniu.

4. Kryzys COVID-19

Jak wynika z danych przedstawionych w poprzednim punkcie, kryzys finansowy z pierwszej dekady XXI w. wywarł istotny wpływ na sytuację sektora finansów publicznych oraz banki centralne. Nastąpiło wyraźne zwiększenie zadłużenia sektora finansów publicznych, gwałtownie wzrosła emisja pieniądza rezerwowego banków centralnych, a stopy procentowe zostały obniżone do zera i były na tym poziomie utrzymywane przez długi okres. Wprawdzie po roku 2015 podjęto pewne próby powrotu do sytuacji sprzed kryzysu, ale można stwierdzić, że były one generalnie nieudane. W wyniku podjętych działań spadła relacja długu publicznego do PKB w strefie euro, a w USA podjęto próby zaostreżenia polityki monetarnej, co znalazło odzwierciedlenie w podwyżkach stopy oprocentowania funduszy federalnych oraz zmniejszaniu sumy bilansowej Fed. Generalnie omawiane wskaźniki nie uległy jednak istotnej zmianie, a podstawowe relacje makroekonomiczne kształtowały się znacznie mniej korzystnie niż przed wybuchem kryzysu finansowego.

Uwzględniając powyższy komentarz, można zatem stwierdzić, że zanim gospodarka światowa uporała się z problemami stworzonymi przez kryzys finansowy, stanęła w obliczu kolejnego kryzysu, którego skala może przekroczyć skalę poprzedniego. Dziś już wiadomo, że władze publiczne większości krajów świata podjęły działania, których celem jest ograniczanie skutków kryzysu ekonomicznego wywołanego pandemią COVID-19 oraz przeciwdziałanie im. Nie ulega też wątpliwości, że zapobieganie tym skutkom będzie wymagało zaangażowania znacznych środków publicznych, które pogorszą sytuację sektora finansów publicznych ukształtowaną w wyniku poprzedniego kryzysu. Można też zauważyć, że o ile w przypadku poprzedniego kryzysu obserwowaliśmy pewną obawę rządów i banków centralnych, zwłaszcza w strefie euro, przed podejmowaniem zbyt radykalnych działań, o tyle w przypadku obecnego kryzysu takie obawy nie są wyrażane. Rządy większości krajów podjęły bez zwłoki działania mające na celu wspomaganie przedsiębiorstw i ludności, zanim rozpoczął się kryzys sfery

realnej gospodarek tych krajów. Jest to istotna zmiana, która może wywrzeć wpływ na doktrynę ekonomiczną oraz rozwiązania mechanizmów funkcjonowania gospodarki.

W momencie pisania tego artykułu skutki polityki antykryzysowej dla szeroko rozumianego sektora finansów publicznych nie są jeszcze znane. Niemniej na podstawie obserwacji już podjętych działań oraz deklaracji rządów dotyczących działań, które mają być podjęte, można stwierdzić, że omawiane wyżej relacje ulegną dalszemu pogorszeniu.

Już dziś widoczne są zmiany, jakie zostały podjęte przez banki centralne. Przede wszystkim nastąpiło zdecydowane zwiększenie emisji pieniądza rezerwowego, a banki centralne włączyły się w finansowanie potrzeb sektora finansów publicznych na masową skalę. Suma bilansowa Fed zwiększyła się w pierwszych dziesięciu miesiącach 2020 r. o około 3 bln USD, natomiast suma bilansowa EBC o 2100 mld euro. Fed, który rozpoczął od 2016 r. zaostrzanie polityki pieniężnej, podwyższając sukcesywnie podstawową stopę polityki pieniężnej, powrócił do polityki zerowych stóp procentowych oraz przyspieszył wzrost podaży pieniądza rezerwowego w 2020 r.

Ostateczne koszty fiskalne kryzysu nie są jeszcze znane, ale możemy uwzględnić szacunki dokonywane przez międzynarodowe instytucje finansowe na podstawie przewidywanych spadków PKB oraz deklaracji rządów dotyczących skali wsparcia finansowego ludności i przedsiębiorstw. Według szacunków Międzynarodowego Funduszu Walutowego relacja długu publicznego do PKB krajów rozwiniętych zwiększy się z 104% w roku 2019 do 124% w roku 2020 i ustabilizuje się na tym poziomie w kolejnych latach. Z kolei w krajach rozwijających się relacja ta będzie sukcesywnie rosła z 52% w roku 2019 do 69% w roku 2025. Według tych szacunków w krajach strefy euro relacja ta zwiększy się do 101% w roku 2020 i na tym poziomie utrzyma się w roku 2021. W USA szacowana relacja długu publicznego do PKB wzrośnie w roku 2020 do 131% oraz do 137% w roku 2025. Sfinansowanie takiego przyrostu długu publicznego za pomocą oszczędności prywatnych nie będzie możliwe – konieczne będzie wykorzystanie w tym celu emisji pieniądza banków

centralnych. Ten proces w znacznej części już się dokonał, co znajduje odzwierciedlenie w przyroście sumy bilansowej głównych banków centralnych, które zwiększyły się przede wszystkim w wyniku zakupu rządowych papierów wartościowych.

Sytuacja ta stawia nowe wyzwania przed teorią ekonomiczną oraz praktyką. O ile bowiem dotąd zakładano, że po ustąpieniu kryzysów zarówno polityka fiskalna (deficyty, dług publiczny), jak i monetarna (stopy procentowe, sumy bilansowe banków centralnych) wrócą do „normy”, to dzisiaj nie wyklucza się już, że będą to trwałe elementy sytuacji makroekonomicznej. W wielu publikowanych obecnie pracach rozważania dotyczące długości okresu, w którym będą się utrzymywały niskie stopy procentowe, wysoki poziom aktywów banków centralnych oraz wysokie deficyty i dług publiczny, należą do najważniejszych problemów praktyki i teorii²¹.

5. Dylematy powrotu do konwencjonalnej polityki

Wracając do pytań postawionych we wstępie tego opracowania, można stwierdzić, że odpowiedź na pierwsze z nich, jakkolwiek niekompletna, została już w jakiejś mierze udzielona. Z przeprowadzonej analizy wynika, że mechanizm polityki makroekonomicznej, jaki jest obecnie wykorzystywany w praktyce, różni się istotnie od mechanizmu wypracowanego w ostatnich dwu dekadach poprzedniego wieku. Dotyczy to jednak przede wszystkim praktyki. Jak dotąd nie został opracowany nowy model teoretyczny, który mógłby stanowić podstawę polityki makroekonomicznej, która jest realizowana od kryzysu finansowego i która z dużym prawdopodobieństwem będzie realizowana w kolejnych

²¹ L. Bonatti, A. Fracasso, R. Tamborini, *COVID-19 and the Future of Quantitative Easing in the Euro Area: Three Scenarios with a Trilemma*, European Parliament, Monetary Dialogue Papers, September 2020.

dziesięcioleciach. Wprawdzie na popularności zyskują nowe teorie ekonomiczne, które w znacznej mierze negują słusność modelu konwencjonalnego, niemniej nie zyskały one wystarczającego uznania, aby mogły stanowić podstawę polityki makroekonomicznej. Taką teorią jest niewątpliwie nowa teoria monetarna, która jednak ze względu na kontrowersyjność przyjmowanych założeń nie zyskała wystarczającego poparcia. To z kolei zdaje się wskazywać, że nowe koncepcje teoretyczne zostaną wypracowane na podstawie doświadczeń.

Z punktu widzenia praktyki najważniejsze jest udzielenie odpowiedzi na drugie z postawionych pytań, a mianowicie w jakim stopniu możliwy jest powrót do konwencjonalnej polityki makroekonomicznej. Odpowiedź na to pytanie ma charakter praktyczny. Próbując uszczegółowić istotę dylematów powrotu do konwencjonalnej polityki makroekonomicznej, można postawić trzy dodatkowe pytania: 1. Czy należy powrócić do polityki fiskalnej kształtowanej poziomem deficytu budżetowego oraz długu publicznego? 2. Czy możliwe jest obniżenie bilansów banków centralnych do uprzednio występujących poziomów? 3. Czy istnieje szansa na ponowne wykorzystanie mechanizmów konwencjonalnej polityki monetarnej? Jakkolwiek te pytania nie wyczerpują wszystkich zagadnień, które będą determinowały charakter polityki fiskalnej i monetarnej w bliższej i dalszej przyszłości, to bez wątpienia odnoszą się do zagadnień ważnych, jeżeli nie najważniejszych.

Podjmując próbę odpowiedzi na pierwsze z nich, warto odwołać się do doświadczenia, które zresztą nie jest jednoznaczne. Jak wynika z analizy historycznej, państwa, w których w przeszłości występowały wysokie relacje długu publicznego do PKB, były w stanie sprowadzić te relacje do poziomów niezagrażających destabilizacją sektora finansów publicznych. Takie przypadki występowały m.in. w Anglii i Stanach Zjednoczonych. Anglia, począwszy od mniej więcej połowy XVIII w., systematycznie zwiększała zarówno bezwzględną wartość długu, jak i jego relację do PKB, które osiągnęły maksymalny poziom w czasie wojen napoleońskich oraz w okresie około 10 lat po nich. Działania wojenne prowadzone w XVIII w. spowodowały, że w 1822 r. Zjednoczone

Królestwo zadłużyło się prawie na 200% PKB. Sprowadzenie tej relacji do poziomu poniżej 100% nastąpiło dopiero w roku 1859, a do poziomu poniżej 40% w roku 1896. W kolejny okres wysokiego zadłużenia (maksymalnie 25 268 mln funtów i 259,9% PKB w 1946 r.) Zjednoczone Królestwo wstąpiło podczas I wojny światowej. Stan ten trwał w okresie Wielkiego Kryzysu oraz II wojny światowej – dopiero około roku 1985 (czyli po 70 latach) relacja długu do PKB spadła poniżej 40%²².

Podobne relacje występowały w USA po II wojnie światowej, po zakończeniu której dług publiczny USA osiągnął maksymalny poziom w roku 1946 (271 mld USD oraz 118,9% PKB). Relacja ta spadła poniżej 40% (37,35%) w roku 1969, a więc 23 lata po osiągnięciu maksymalnego poziomu.

Analizując dane dotyczące nominalnej wielkości długu publicznego oraz jego relacji do PKB, należy podkreślić, że spadek tej relacji był wynikiem wzrostu PKB i inflacji. Zarówno w przypadku Wielkiej Brytanii, jak i USA w okresie zmniejszania relacji długu do PKB spadki nominalnej wartości długu należą do rzadkości. W Wielkiej Brytanii nominalna wartość długu spadła w latach 1823-1834 o 48,4 mln funtów. W latach 1836-1853 dług publiczny tego państwa zmniejszył się o 79,4 mln funtów, co stanowiło zaledwie 0,68% PKB w tym okresie. Większe spadki nominalnej wartości długu Wielkiej Brytanii miały miejsce w latach 1856-1989, kiedy nominalna wartość jej długu publicznego spadła o 200,8 mln funtów, co stanowiło 0,37% PKB w tym czasie.

Z kolei w USA nominalna wartość długu zmniejszała się właściwie tylko w latach 1946-1948, spadając o 18,9 mld USD. Po stabilizacji na poziomie 250-260 mld USD w latach 1948-1952 nieustannie rośnie, osiągając na koniec 2019 r. 22,7 bln USD, a według prognoz ma osiągnąć na koniec 2020 r. 25,1 bln USD, z kolei w 2025 r. 28,5 bln USD. Co warte

²² Dane dotyczące Zjednoczonego Królestwa pochodzą z opracowania: P. Brien, *From Revolution to Recession: 300 Years of Public Finances*, London 2018, <https://commonslibrary.parliament.uk/from-revolution-to-recession-300-years-of-public-finance/> (20 I 2021).

podkreślenia, mimo wzrostu nominalnej wartości długu, od 2022 r. jego relacja do PKB ma się zmniejszać.

Omówione wyżej przypadki kształtowania się relacji długu publicznego do PKB umożliwiają sformułowanie kilku wniosków, które mogą być wykorzystane w szacunkach kształtowania się tych relacji w bliższym i dalszym okresie.

Po pierwsze, przytoczone dane dowodzą, że nawet bardzo wysokie relacje długu do PKB nie prowadzą automatycznie do bankructwa. Należy jednak mieć na uwadze, że omówione przypadki dotyczyły krajów, które w okresach zacieśnienia fiskalnego były największymi potęgami gospodarczymi świata, a ich waluty pełniły (pełnią) funkcje walut rezerwowych, co ułatwiało im także zmniejszanie relacji długu do PKB. Zastanawiając się nad rozwojem obecnej sytuacji, musimy pamiętać, że problemy nadmiernego zadłużenia dotyczą także krajów słabiej rozwiniętych. W przyszłości możemy znaleźć wiele przykładów krajów, które zbankrutowały z powodu nadmiernego zadłużenia.

Po drugie, zmniejszenie omawianej relacji, jeżeli jest rozłożone w czasie, nie wymaga wysokich realnych obciążeń gospodarki. Przytoczone przykłady radykalnego ograniczenia relacji długu do PKB wskazują, że poprawa stanu finansów publicznych dokonuje się głównie poprzez wzrost PKB oraz inflację.

Po trzecie, proces oddłużania państw musi być procesem długotrwałym. Zbyt szybka redukcja relacji długu do PKB, uwzględniając jej dzisiejszy poziom, musiałaby pociągnąć za sobą negatywne skutki ekonomiczne (spadek lub stagnacja tempa wzrostu PKB) i społeczne (stagnacja lub spadek poziomu życia).

Drugie pytanie dotyczy możliwości obniżenia bilansów banków centralnych do uprzednio występujących poziomów. W tym względzie również możemy odwołać się do praktyki. Wysoka relacja aktywów banku centralnego do PKB w USA występowała w ostatnich latach Wielkiego Kryzysu (23,2%) oraz po zakończeniu II wojny światowej (20,2%). Szacowana relacja bilansu Fed do amerykańskiego PKB na koniec 2020 r. wynosi około 35%. Tak więc relacja ta jest obecnie

znacznie wyższa niż w podobnych okresach niestabilności ekonomicznej w przeszłości. Ponadto istotne są także różnice struktury aktywów Fed. Obecnie znacznie wyższy jest udział rządowych papierów (22,4%) niż w okresie końcowym II wojny światowej (10,4%). Podobne zmiany sum bilansowych i ich struktury występują w innych bankach centralnych (EBC, Bank of England, Bank of Japan, Swiss National Bank) – mają zatem charakter globalny. W przypadku Bank of Japan relacja aktywów do PKB przekracza 125%, a udział rządowych papierów wartościowych 70%. Podobne relacje występują w bilansie Swiss National Bank, którego aktywa stanowią około 120% PKB, a obligacji rządowych również około 70%.

Uwzględniając powyższe dane, można stwierdzić, że zmniejszenie sum bilansowych banków centralnych musiałoby oznaczać:

- radykalne zmniejszenie długu publicznego,
- sprzedaż rządowych papierów wartościowych na rynkach finansowych.

Pierwsze rozwiązanie jest niemożliwe w dającej się przewidzieć przyszłości, uwzględniając skalę zaangażowania banków centralnych w finansowanie długu publicznego, gdyż spadek długu publicznego musiałby prowadzić do silnego wzrostu zadłużenia sektora prywatnego, co zarówno ze względów ekonomicznych, jak i politycznych jest w dającej się przewidzieć przyszłości nierealne. Z kolei masowa sprzedaż rządowych papierów wartościowych przez banki centralne na rynkach finansowych musiałaby prowadzić do spadku ich cen oraz wzrostu stóp procentowych, co również należy uznać za co najmniej niepożądane. Zmniejszenie udziału banków centralnych w posiadaniu różnego rodzaju aktywów finansowych należy rozpatrywać w perspektywie długookresowej. Po wzroście wartości aktywów utrzymywanych przez banki centralne w okresie Wielkiego Kryzysu i II wojny światowej powrót do „normalnych” poziomów zajął około 40 lat. Dzisiaj również musimy myśleć co najmniej o takim okresie, jeżeli w ogóle zasady polityki makroekonomicznej nie zmieniają się zasadniczo i obecne relacje nie zostaną uznane za „właściwe”.

Trzecie pytanie dotyczyło szans na powrót do standardowej polityki monetarnej. Podejmując próbę udzielenia odpowiedzi na to pytanie, trzeba podkreślić, że:

- inflacja przestała być ważnym problemem gospodarki światowej;
- nie ma pewności, czy niska inflacja w trakcie ostatnich kilkudziesięciu lat wynika ze skutecznej polityki banków centralnych, czy też kształtowana jest przez inne czynniki²³;
- polityka stóp procentowych musi uwzględniać inne elementy sytuacji makroekonomicznej, które wyznaczają warunki „swobody decyzji” dotyczących poziomu stóp procentowych.

O ile dwie pierwsze kwestie nie wymagają szerszego komentarza, o tyle uwarunkowania, w jakich będą podejmowane decyzje dotyczące polityki stóp procentowych, tworzą skomplikowane zależności, które muszą być uwzględniane w polityce pieniężnej.

Decyzje dotyczące stóp procentowych były i są podejmowane z uwzględnieniem różnych aspektów sytuacji makroekonomicznej. Nawet w okresie najbardziej ścisłego stosowania strategii bezpośredniego celu inflacyjnego zmian stóp procentowych dokonywano z uwzględnieniem innych niż stopa inflacji uwarunkowań makroekonomicznych. Jedynie EBC, ze względu na uwarunkowania instytucjonalne i polityczne, podejmował decyzje podporządkowane niemal wyłącznie realizacji celu inflacyjnego, czego przykładem mogą być nieoparte na racjonalnych przesłankach podwyżki stóp procentowych w roku 2011. Obecnie uwarunkowania dla polityki stóp procentowych są bardziej złożone niż kiedykolwiek w przeszłości. Decyzje dotyczące stóp procentowych muszą uwzględniać, że:

- będą one wpływać na koszty obsługi długu publicznego, co może być poważnym problemem nawet dla najbogatszych państw;
- podwyżki stóp procentowych nawet w warunkach rosnącej inflacji mogą być odwlekane, gdyż wyższa inflacja umożliwia zmniejszenie

²³ Por. wcześniej cytowany pogląd A. Greenspana.

relacji długu publicznego do PKB bez dodatkowych obciążeń sektora prywatnego;

- podwyżki stóp procentowych, poprzez wpływ na koszt kapitału dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, mogą prowadzić do osłabienia ich aktywności inwestycyjnej.

Wpływ zmian poziomu stóp procentowych na koszty obsługi długu publicznego nie jest proporcjonalny. Zważywszy, że oprocentowanie obligacji rządowych może mieć różny charakter (stałe, zmienne, krótkoterminowe, długoterminowe) oraz że były one emitowane w różnych okresach, charakteryzujących się zróżnicowanym poziomem stóp procentowych, jednoznaczne określenie wpływu zmian tych stóp na koszty obsługi długu wymagałoby szczegółowej analizy wielkości i struktury długu publicznego poszczególnych państw. Nie ulega jednak wątpliwości, że podwyżki, zwłaszcza jeżeli wyższe stopy byłyby utrzymywane przez dłuższy okres, prowadziłyby do wzrostu tych kosztów, co przyczyniałoby się do wzrostu deficytów budżetowych i długu publicznego. W tej sytuacji decyzje o podwyższeniu stóp procentowych, nawet w warunkach wysokiej inflacji, mogą być odkładane. Taka polityka może być dodatkowo motywowana korzyściami wynikającymi z podwyższonej inflacji dla realnego znaczenia długu publicznego.

Rozważając kwestię kosztów obsługi długu publicznego w kontekście poziomu stóp procentowych, należy także zwrócić uwagę na wartość rządowych papierów wartościowych posiadanych przez banki centralne. Jak wiadomo, poziom stóp procentowych jest zasadniczo neutralny dla kosztów ponoszonych przez rządy w odniesieniu do tej części długu publicznego, który znajduje się w posiadaniu banków centralnych. Wyższe odsetki od długu publicznego oznaczają wyższe zyski banków centralnych, które, jak wiadomo, niemal w całości są przekazywane do budżetu. Może to także stanowić uzasadnienie dla utrzymywania wysokiej wartości aktywów banków centralnych, zwłaszcza obligacji rządowych, w dłuższym okresie. Powrót do standardowej polityki monetarnej w zakresie bilansów banków centralnych może w tych warunkach być utrudniony i rozciągnięty na wiele lat, o ile te nowe relacje nie staną

się nowym standardem. Trzeba zresztą podkreślić, że dopóki wysokie wartości aktywów w bilansach banków centralnych nie powodują negatywnych konsekwencji ekonomicznych (wysokiej inflacji), dopóty nie ma powodów, aby banki centralne miały wyprzedawać posiadane obligacje rządowe. W tej sytuacji banki centralne mogą w sposób trwały finansować dług publiczny.

Mając na uwadze powyższe rozważania, można stwierdzić, że ulega zmianie podejście do polityki makroekonomicznej wymagające uwzględnienia nowych relacji pomiędzy rządem a bankiem centralnym. Bank Anglii, uważany za instytucję określającą światowe standardy bankowości centralnej, został utworzony w 1694 r. głównie dla finansowania wydatków wojennych Wilhelma III Orańskiego, a więc u swej genezy bankowość centralna była ściśle powiązana z władzą polityczną. Uwzględniając to, można stwierdzić, że model bankowości centralnej opracowany i wdrożony w drugiej połowie XX w. zrywał z tym naturalnym związkiem. Powstała sytuacja makroekonomiczna może zmusić władze polityczne i monetarne do ścisłego współdziałania w celu rozwiązania głównych problemów współczesnego państwa. Dla wdrożenia skutecznych rozwiązań instytucjonalnych konieczne będzie istnienie odpowiedniej teorii, która stanowiłaby intelektualną podstawę przyjmowanych rozwiązań. Przydatna może okazać się w tym zakresie wspomniana nowoczesna teoria monetarna akcentująca konieczność nowego ukształtowania relacji rządu i banku centralnego ułatwiających łagodzenie skutków kryzysów finansowych²⁴.

²⁴ Zob. m.in.: W. Mosler, *Soft Currency Economics II: What Everyone Thinks They Know About Monetary Policy is Wrong*, Christiansted, USVI, Valance, 2012; L. R. Wray, *Modern Money Theory: A Primer on Macroeconomics for Sovereign Monetary Systems*, London 2015; S. Kelton, *The Deficit Myth: Modern Monetary Theory and the Birth of the People's Economy*, New York 2020.

Podsumowanie

Pierwsze dwie dekady XXI w. były dla światowej gospodarki okresem szczególnym. Początek wieku należał do jednych z najbardziej udanych gospodarczo okresów, charakteryzujących się relatywnie wysokim wzrostem gospodarczym, niskim bezrobociem i niską inflacją. Dla wielu ekonomistów było to dowodem, że problemy fluktuacji gospodarczych przestały być wyzwaniem zarówno dla teorii ekonomicznej, jak i praktyki gospodarczej. Kryzys finansowy z pierwszej dekady tego wieku negatywnie zweryfikował te poglądy. W gospodarce światowej wystąpił kryzys niespotykany, wyłączając II wojnę światową, od Wielkiego Kryzysu z początku poprzedniego wieku.

Przywrócenie gospodarki na ścieżkę wzrostu gospodarczego wymagało odejścia od stosowanych wcześniej narzędzi polityki gospodarczej, które okazały się nieskuteczne w utrzymaniu stabilności systemu ekonomicznego, zwłaszcza systemu bankowego. Także podstawy teoretyczne, na których opierała się polityka makroekonomiczna, okazały się mniej poprawne, niż wcześniej sądzono.

Rządy i banki centralne podjęły szereg działań mających na celu zlikwidowanie przyczyn i skutków kryzysu, które generalnie polegały na odejściu od zasad polityki makroekonomicznej opracowanych i wdrożonych w ostatnich dwóch dekadach poprzedniego wieku. Dotyczyło to zarówno polityki fiskalnej, jak i monetarnej.

Zmiany w polityce fiskalnej oznaczały przed wszystkim odejście od zasady równowagi budżetowej oraz niskiego długu publicznego. Konieczność stabilizacji sektora finansowego oraz przeciwdziałania głębokiej recesji w sektorze realnym gospodarki wymagały zastosowania bodźców fiskalnych o niespotykanej wcześniej skali. W rezultacie sytuacja sektora finansów publicznych większości państw świata uległa znacznemu pogorszeniu. Z kolei w polityce monetarnej zastosowano rozwiązania, które przyjęły formę tzw. polityki niekonwencjonalnej, charakteryzującej się niskimi stopami procentowymi oraz luzowaniem ilościowym.

W drugiej dekadzie XXI w. sytuacja gospodarcza ustabilizowała się, a w niektórych krajach podjęto próbę powrotu do polityki przedkryzysowej. Próby te jednak były generalnie nieudane, a ostatecznie zostały zarzucone w wyniku kryzysu wywołanego pandemią COVID-19. Zanim zatem gospodarki wróciły do stanu „normalnego”, zaczął się kolejny kryzys, którego skala może przekroczyć skalę kryzysu z pierwszej dekady tego wieku. Konieczność stosowania ekspansywnej polityki monetarnej i fiskalnej spowoduje, a w znacznej mierze już spowodowała, pogłębienie niekorzystnych relacji odziedziczonych po poprzednim kryzysie.

Zważywszy na skalę oraz skutki obecnego kryzysu, należy postawić pytanie, czy w tych warunkach możliwy będzie powrót do przedkryzysowych relacji makroekonomicznych oraz mechanizmów polityki makroekonomicznej. Przeprowadzona analiza skłania do stwierdzenia, że powrót do sytuacji przedkryzysowej jest niemożliwy, bądź też będzie wymagał czasu liczonego w dziesiątkach lat. W tej sytuacji powstaje konieczność opracowania nowych podstaw teoretycznych dla polityki makroekonomicznej, uwzględniających istniejące uwarunkowania polityki fiskalnej i monetarnej.

Bibliografia

- Blanchard O. J., *The State of Macro*, Working Paper 14259, National Bureau of Economic Research, August 2008, <https://doi.org/10.3386/w14259>.
- Bonatti L., Fracasso A., Tamborini R., *COVID-19 and the Future of Quantitative Easing in the Euro Area: Three Scenarios with a Trilemma*, European Parliament, Monetary Dialogue Papers, September 2020.
- Brien P., *From Revolution to Recession: 300 Years of Public Finances*, London 2018.
- Efektywność giełdowego rynku akcji w Polsce. Z perspektywy dziesięciolecia*, red. J. Czekaj, Warszawa 2001.
- Fama E., *Efficient Capital Markets: A Review of Theory and Empirical Work*, „The Journal of Finance” 1970, vol. 25, nr 2, <https://doi.org/10.2307/2325486>.

- Fullwiler S., Wray L. R., *Quantitative Easing and Proposals for Reform of Monetary Policy Operations*, Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper No. 645, December 2010, <https://doi.org/10.2139/ssrn.1730744>.
- The Great Moderation*, Remarks by Ben S. Bernanke Member Board of Governors of the Federal Reserve System at the Meetings of the Eastern Economic Association Washington, D.C. February 20, 2004.
- Greenspan A., *Era zawirowań. Krok w nowy wiek*, przeł. A. Krajewski [et al.], Warszawa 2008.
- Kelton S., *The Deficit Myth: Modern Monetary Theory and the Birth of the People's Economy*, New York 2020.
- Krugman P., *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, New York–London 2009.
- Kydland F. E., Prescott E. Ch., *Time to Build Aggregate Fluctuations*, „Econometrica” 1982, vol. 50, nr 6, <https://doi.org/10.2307/1913386>.
- Long Jr. J. B., Plosser Ch. I., *Real Business Cycle*, „Journal of Political Economy” 1983, vol. 91, nr 1, <https://doi.org/10.1086/261128>.
- Lucas Jr. R. E., *Econometric Policy Evaluation: A Critique*, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 1976, nr 1, [https://doi.org/10.1016/S0167-2231\(76\)80003-6](https://doi.org/10.1016/S0167-2231(76)80003-6).
- Lucas Jr. R. E., *Macroeconomic Priorities*, „American Economic Review” 2003, vol. 93, nr 1, <https://doi.org/10.1257/000282803321455133>.
- Minsky H. P., *Stabilizing an Unstable Economy*, New Haven 1986.
- Mosler W., *Soft Currency Economics II: What Everyone Thinks They Know About Monetary Policy is Wrong*, Christiansted, USVI, Valance, 2012.
- Shiller R. J., *The Subprime Solution*, Princeton 2008.
- Skidelsky R., *Keynes: The Return of the Master*, London 2010.
- Smaghi L. B., *Conventional and Unconventional Monetary Policy*, BIS Review 2009.
- Trichet J.-C., *Unconventional Monetary Policy Measures: Principles – Conditions – Raison d'être*, „International Journal of Central Banking” 2013, vol. 9, nr 1.
- Williamson J., *In Search of a Manual for Technopols*, [w:] *The Political Economy of Policy Reforms*, ed. J. Williamson, Washington 1994.
- Williamson J., *What Washington Means by Policy Reform*, [w:] *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, ed. J. Williamson, Washington 1990.
- Wojtyła A., *ricardiański teoremat ekwiwalentności*, [w:] *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/ricardianski-teoremat-ekwiwalentnosci;3967709.html>.
- Wray L. R., *Modern Money Theory: A Primer on Macroeconomics for Sovereign Monetary Systems*, London 2015, <https://doi.org/10.1057/9781137539922>.

Aksjologia finansów publicznych w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń

Piotr Ruczkowski 

Paweł Marek Woroniecki 

Abstract

Axiology of Public Finances in Situations of Extraordinary Threats

The problems connected with values or the legal principles have aroused interest of legal science for years, and they are present in jurisdiction. There is no doubt that law is axiologically relevant; it is set in values; it refers to values and it should be judged through the prism of values. There is (there should be at least) dependence between the world of values and the process of creating law and effect of this process in the form of normative act as well as acts of applying the law. The process of creating and applying the law consists of activities of a different character. A special significance has a choice of aims and values, which a legal regulation or an act of applying the law are designed to serve and which should be protected by them. Legal principles are first of all a carrier of specified values. As it seems, values in law may take the form of the legal principles. It should be noted however, that a notion of the legal principles does not have uniform meaning. Moreover notions such as: rules, standards, models appear in legal sciences. The legal principles, including budgetary principles, which are analysed in this paper have first of all normative character. They are binding legal norms and they should not be ascribed to only postulative sense. The paper also presents selected values (legal principles), which found their expression in public

finances law. In this regard selected budgetary principles, being in force on the central and local level, have been discussed, taking into consideration their significance in situations of the extraordinary threats, especially in the period of crisis caused by SARS-CoV-2 (coronavirus) pandemic. The appearance of extraordinary threats and the necessity of counteracting their consequences often has an impact on state of public finances, because it implies bearing additional, previously unplanned, expenses.

Keywords: axiology of law, values, legal principles, public finances, budgetary principles

Abstrakt

Problematyka wartości czy też zasad prawa budzi od lat zainteresowanie nauki prawa oraz jest obecna w orzecznictwie sądowym. Nie ulega wątpliwości, że prawo jest relewantne aksjologicznie; jest osadzone w wartościach; odwołuje się do wartości i poprzez pryzmat wartości powinno być oceniane. Istnieje (przynajmniej powinna istnieć) zależność między światem wartości a procesem tworzenia prawa i efektem tego procesu w postaci aktu normatywnego, a także aktami stosowania prawa. Na proces tworzenia i stosowania prawa składają się czynności o zróżnicowanym charakterze. Szczególne znaczenie ma wybór celów i wartości, którym regulacja prawna czy też akt stosowania prawa mają służyć i które powinny chronić. Zasady prawa są przede wszystkim nośnikami określonych wartości. Jak się wydaje, wartości w prawie mogą przybierać postać zasad prawa. Należy jednak zauważyć, że pojęcie zasad prawa nie ma jednolitego znaczenia. Ponadto w naukach prawnych pojawiają się takie pojęcia, jak: reguły, standardy, wzorce. Analizowane w niniejszym opracowaniu zasady prawa, w tym zasady budżetowe, mają przede wszystkim charakter normatywny. Są wiążącymi normami prawnymi i nie należy przypisywać im jedynie postulatywnego znaczenia. Opracowanie prezentuje również wybrane wartości (zasady prawa), które znalazły swój wyraz w prawie finansów publicznych. W tym zakresie omówione zostały wybrane zasady budżetowe obowiązujące na poziomie centralnym i samorządowym, z uwzględnieniem ich znaczenia w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, zwłaszcza w okresie kryzysu wywołanego pandemią SARS-CoV-2 (koronawirusem). Wystąpienie nadzwyczajnych zagrożeń i konieczność przeciwdziałania ich skutkom często ma wpływ na stan finansów publicznych, gdyż implikuje ponoszenie dodatkowych, nieplanowanych wcześniej, wydatków.

Słowa kluczowe: aksjologia prawa, wartości, zasady prawa, finanse publiczne, zasady budżetowe

1. Wartości/aksjologia w prawie a zasady prawa

Problematyka wartości (aksjologii) i zasad prawa jest analizowana w sferze zarówno prawa międzynarodowego, ponadnarodowego (przede wszystkim prawa Unii Europejskiej), jak i krajowych systemów prawnych, w tym poszczególnych gałęzi czy działów prawa. To zagadnienie w nauce prawa zyskuje coraz większą popularność, czego dowodem są publikacje o charakterze monograficznym, artykuły naukowe, a także – zwracające uwagę na problem aksjologii prawa – podręczniki akademickie.

W tej części niniejszej monografii podjęto próbę identyfikacji i analizy wybranych wartości (zasad prawa), które powinny znaleźć bądź znalazły swój wyraz w prawie finansów publicznych – z uwzględnieniem zasad budżetowych na poziomie centralnym i lokalnym – w kontekście nadzwyczajnych zagrożeń, zwłaszcza kryzysu wywołanego pandemią SARS-CoV-2 (koronawirusem). Wystąpienie nadzwyczajnych zagrożeń i konieczność przeciwdziałania ich skutkom z reguły ma wpływ na stan finansów publicznych, gdyż implikuje ponoszenie dodatkowych, nieplanowanych wcześniej, wydatków, w tym wymusza odejście od ogólnie przyjętych zasad i reguł gospodarowania środkami publicznymi.

W tak zarysowanym obszarze badawczym nie mogło oczywiście zabraknąć analizy aksjologii Konstytucji RP¹, a co za tym idzie – tych wartości, które mają charakter uniwersalny i stanowią podłoże aksjologiczne całego porządku prawnego w państwie, w tym prawa finansowego, czy też ściślej – prawa budżetowego.

Teoretycznoprawny charakter tej części pracy implikuje dobór i sposób wykorzystania metod badawczych, wśród których dominuje metoda dogmatyczna (analityczno-dogmatyczna), której istotą jest egzegeza tekstu prawnego przy użyciu językowych i pozajęzykowych reguł wykładni prawa.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Jak zasygnalizowano wyżej, przedmiotem analizy będą przede wszystkim te przepisy, które mają szczególne znaczenie dla prawa finansów publicznych. Nie ulega jednak wątpliwości, że dokonana analiza, w tym identyfikacja wartości (zasad), ma charakter subiektywny i może być źródłem polemiki; z pewnością nie wyczerpuje tematu, ale stanowi odzwierciedlenie przyjętych założeń metodologicznych oraz wymagań wynikających z ograniczonej objętości opracowania.

Analizą natury wartości (tego, co cenne, dobre, słuszne) w aspekcie teoretycznym, a więc

zagadnieniem, czym jest wartość, jaki jest jej charakter (subiektywny, obiektywny, absolutny, względny itp.), dociekaniem źródeł i mechanizmów jej powstawania; w aspekcie systematyzującym i postulatycznym – podstawami i kryteriami wartościowania, klasyfikacją wartości (np. wyodrębnianiem wartości jako celów samych w sobie i służących do ich realizacji wartości instrumentalnych), budowaniem ich hierarchii i ustalaniem, co stanowi wartość najwyższą (tzw. *summum bonum*), ich statusem ontycznym, relacjami z innymi bytami, sposobami ich poznawania i realizowania; w aspekcie socjologicznym i teoretyczno-kulturowym – badaniem społecznego funkcjonowania wartości w danej epoce historycznej, zbiorowości społecznej i kulturze²,

zajmuje się aksjologia, czyli dziedzina filozofii, której przedmiotem są wartości. Do wartości (aksjologicznej natury prawa) odwołują się także przedstawiciele nauki prawa, w tym filozofii i teorii prawa oraz dogmatyki prawa³.

² aksjologia, [w:] *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/aksjologia;3866999.html> (19 VIII 2020).

³ Zob. *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015; *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1 i 2, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017; S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007; S. Tarapata, *Dobro prawne w strukturze przestępstwa. Analiza teoretyczna i dogmatyczna*, Warszawa 2016; J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław 1973.

Nie ulega wątpliwości, że istnieje zależność (przynajmniej powinna istnieć) między światem wartości a procesem tworzenia prawa i efektem tego procesu w postaci aktu normatywnego, a także aktami stosowania prawa. Na proces tworzenia i stosowania prawa składają się czynności o zróżnicowanym charakterze, przy czym szczególne znaczenie ma wybór celów i wartości, którym regulacja prawna czy też akt stosowania prawa mają służyć i które powinny chronić. Wartości, których pewna część ma charakter obiektywny (wolności i prawa, których źródłem jest zakorzeniona w prawie naturalnym przyrodzona i niezbywalna godność jednostki ludzkiej), powinny odgrywać rolę inspiratora dla prawodawcy i podmiotu stosującego prawo.

W większości przypadków wartości (dotyczy to także większości zasad prawa) nie stanowią jedynie deklaracji politycznej, niewiążącego postulatu (choćby spotykane są także zasady mające charakter niewiążących postulatów, syntetycznych ocen), lecz muszą być urzeczywistniane w ustawodawstwie i w aktach stosowania prawa, gdyż mają postać normatywnych wartości – zasad prawa.

Wartości niewątpliwie tworzą podłoże aksjologiczne prawa. Co warto podkreślić, prawo często odwołuje się do pozaprawnych systemów normatywnych, np. norm etycznych, moralnych, religijnych, estetycznych, czy też do reguł ekonomicznego, efektywnego i sprawnego działania, czyli pewnych dyrektyw prakseologicznych. Z całą mocą należy zauważyć, że prawo państwowe, pozytywne, będące systemem norm, których przestrzeganie gwarantuje państwo, nie istnieje w próżni; jest otoczone wspomnianymi wyżej innymi systemami normatywnymi, pierwotnymi względem jego norm. Brak uwzględnienia przez prawodawcę państwowego w procesie tworzenia prawa pozytywnego wartości wynikających z innych systemów normatywnych na ogół prowadzi do instrumentalizacji prawa, utraty prestiżu prawa i w ostateczności do zastępowania w relacjach społecznych prawa państwowego innymi systemami norm. W tym kontekście warto sięgnąć chociażby do preambuły do Konstytucji RP, w której jest odwołanie do Boga, będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, oraz do innych źródeł,

z których można wyprowadzić te uniwersalne wartości. Jak widzimy, ustrojodawca odwołuje się do pozaprawnych systemów normatywnych i wywiedzione z nich wartości czyni podstawami całego porządku prawnego i ładu społecznego w państwie. Prawo niewątpliwie powinno służyć dobru człowieka i to kryterium należy uznać za kluczowe dla przyjęcia określonego systemu aksjologicznego prawa.

Nie bez przyczyny zauważa się, że w demokracji mamy do czynienia z rządami prawa, a prawo jest relewantne aksjologicznie; jest osadzone w wartościach; odwołuje się do wartości i poprzez pryzmat wartości powinno być tworzone, interpretowane i oceniane⁴. Ponadto prawo jako takie powinno być również traktowane jako wartość samoistna. „Samo prawo jest wartością i samo prawo wytwarza powszechnie respektowane wartości”⁵. Jak podkreśla Marian Zdyb, rolę ustawodawcy, a także tych, którzy dokonują interpretacji prawa, powinno być czynienie tego, co dobre i słuszne, w myśl maksymy rzymskich prawników *ius est ars boni et aequi*⁶, co oznacza, że

w formalne ramy normy prawnej nie może być włączona dowolna treść. Zadaniem, także interpretatora, jest dokonanie wykładni w taki sposób, aby treść normy prawnej nie odrywała się od aksjologicznych podstaw, na których porządek prawny jest budowany⁷.

Jak trafnie zauważa Jan Zimmermann,

bardzo ważne dla rozwoju nauk prawnych wydaje się poszukiwanie i analizowanie wartości, jakie stanowią podłoże dla obowiązującego prawa i dla aktów jego stosowania. Przy takim podejściu rysuje się

⁴ J. Zimmermann, *Wprowadzenie*, [w:] *Wartości w prawie...*, s. 12 i n.; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 533 i n.

⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 532.

⁶ M. Zdyb, *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze. Wolność i regulacja działalności gospodarczej*, t. 1, Warszawa 2008, s. 19.

⁷ *Ibidem*.

dziedzina, która może być nazwana aksjologią prawa, a w ściślejszym polu widzenia aksjologią poszczególnych gałęzi prawa⁸.

Można więc mówić o aksjologii (poszukiwaniu i analizowaniu wartości) prawa finansowego, prawa budżetowego czy też finansów publicznych.

Przechodząc w tym miejscu do pojęcia i problematyki zasad prawa, można powiedzieć, że zasady prawa są przede wszystkim nośnikiem określonych wartości. Jak się wydaje, wartości w prawie mogą przybierać postać zasad prawa. Należy jednak zauważyć, że pojęcie zasad prawa nie ma jednolitego znaczenia i jest różnie rozumiane. W nauce prawa posługujemy się tym pojęciem w różnych kontekstach znaczeniowych. Ponadto w naukach prawnych pojawiają się takie pojęcia, jak: reguły, standardy, wzorce.

Problematyka zasad prawa, w tym zasad poszczególnych gałęzi i działów prawa, budzi od lat zainteresowanie nauki prawa oraz jest obecna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych⁹. Jak podkreśla Dorota Dąbek, „Można wskazać bardzo wiele przykładów orzeczeń, w których polskie sądy administracyjne odwoływały się do zasad ogólnych, tworząc fundamenty dla polskiego prawa administracyjnego”¹⁰. Dowodem wspomnianego wyżej

⁸ J. Zimmermann, *Wprowadzenie*, s. 11; zob. także S. Fundowicz, *Aksjologia...*, s. 633 i n.

⁹ P. Ruczkowski, *Zasada trwałości aktu administracyjnego oraz aktu normatywnego administracji w czasie jako środek ochrony praw słusznie nabytych*, [w:] *Środki ochrony praw słusznie nabytych w świetle Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej*, red. H. Zięba-Załużcka, P. Chmielnicki, Warszawa 2012, s. 287 i n.; P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*, Kraków 2013, s. 170.

¹⁰ D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 399.

zainteresowania są również liczne opracowania dotyczące problematyki zasad systemu prawa¹¹ bądź zasad części systemu prawa¹².

¹¹ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974; J. Wróblewski, *Zagadnienie teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959; idem, *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczne” 1965, seria I, z. 42, s. 17-38; K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969; M. Kordela, *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 1; idem, *Możliwość systemu zasad prawa*, [w:] *System prawny a porządek prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Szczecin 2008; W. Pogasz, *O legitymowaniu zasad prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1987, z. 2; S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, „Zasady prawa” w perspektywie teorii prawa oraz szczegółowych nauk prawnych, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, z. 2; T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 3.

¹² K. M. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989; S. Waltoś, *Naczelne zasady procesu karnego*, Warszawa 1999; M. Cieślak, *Zasady procesu karnego i ich system*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Seria Nauk Społecznych. Prawo” 1956, z. 3; idem, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1971; A. Marek, *Pojęcie zasady procesu karnego*, „Państwo i Prawo” 1970, z. 3-4; A. Pułło, *Idee ogólne a zasady prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 8; E. Olejniczak-Szałowska, *Zasady prawa administracyjnego i organizacji administracji*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2009, s. 105 i n.; P. A. Tusiński, *Zasady prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011, s. 190 i n.; zob. także pracę: A. Peretiatkowicz, *Ogólne zasady jako źródło prawa międzynarodowego a tendencje kosmopolityczne*, Poznań 1956; B. Rutkowski, *Źródła oraz zasady ogólne postępowania administracyjnego*, [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011, s. 21 i n.; P. Ruczkowski, *Wolność zgromadzeń jako element demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Idea ustrojowa a rzeczywistość „IV Rzeczypospolitej”*, red. J. Kornaś, Kraków 2010, *Studia i Prace Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, nr 9, s. 360 i n.; J. Bafia, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1984; J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989; L. Grzonka, *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, Warszawa 2011, s. 15 i n.

Dużemu zainteresowaniu zasadami ogólnymi prawa, również zasadami poszczególnych gałęzi prawa, towarzyszą liczne spory w doktrynie na tle ich istoty, katalogu, nazewnictwa, typologii i klasyfikacji oraz ich treści. Pojawia się m.in. pytanie, które z zasad mają jedynie charakter postulatów, a które są wiążącymi normami prawnymi.

Ponadto w obrębie zasad rozumianych dyrektywalnie (jako wiążące normy prawne, o czym niżej) wyróżnia się podklasę zasad i podklasę reguł¹³. Podkreśla się, że „[...] każda norma postępowania jest bądź zasadą, bądź regułą, a żadna nie może wykazywać jednocześnie właściwości zarówno zasad, jak i reguł”¹⁴. Reguła obowiązuje, albo nie, natomiast zasady mogą obowiązywać w mniejszym lub większym zakresie¹⁵.

W tym miejscu warto podkreślić, że badanie zasad prawa może odbywać się na kilku płaszczyznach, w szczególności na płaszczyźnie aksjologicznej, gdy pytamy o wartości przenoszone za pośrednictwem zasad¹⁶.

W ogólnej teorii prawa zasady prawa rozumie się bądź w znaczeniu opisowym, bądź dyrektywalnym¹⁷. W znaczeniu opisowym zasady prawa to wzorzec (sposób) ukształtowania jakiejś instytucji prawnej w szczególności doniosłych dla tej instytucji aspektach (zasady prawa w znaczeniu opisowym)¹⁸. W większości przypadków zasady prawa powinny być uznane za wiążące normy prawne, którym przypisuje się role i funkcje szczególne, odmienne od ról i funkcji przypisywanych pozostałym normom należącym do systemu prawa (zasady prawa w znaczeniu

¹³ T. Gizbert-Studnicki, *op. cit.*, s. 16 i n.

¹⁴ *Ibidem*, s. 16-17.

¹⁵ *Ibidem*, s. 18.

¹⁶ Por. L. Grzonka, *op. cit.*, s. 87.

¹⁷ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 185-189; S. Wronkowska, *Więź treściowa systemu norm prawnych – „zasady prawa”*, [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 224-225.

¹⁸ S. Wronkowska, *Więź treściowa...*, s. 224-225.

dyrektywalnym)¹⁹. Jak się wydaje, za normatywnym charakterem zasad wyrażonych w Konstytucji RP przemawia w szczególności przyjęcie zasady bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej, chyba że sama stanowi inaczej (art. 8 ust. 2 Konstytucji RP)²⁰.

W zależności od ich szczegółowości zasady prawa mogą stanowić bądź samoistną podstawę procesu stosowania prawa, bądź być współstosowane obok innych norm²¹. Ich naruszenie musi być uznane za równoważne naruszeniu innych norm prawa, a co za tym idzie – powinno być utożsamione z działaniem nielegalnym. Takie podejście może być szczególnie istotne i przydatne z punktu widzenia realizacji funkcji gwarancyjnej prawa.

W tym miejscu należy podkreślić, że zasady prawa są jednak normami o szczególnym charakterze, gdyż wyrażają one wartości, którym

¹⁹ Za normatywnym charakterem zasady demokratycznego państwa prawnego (co można odnieść również do innych zasad – uwaga autora) opowiada się S. Wronkowska: zob. S. Wronkowska, *System prawny a porządek prawny i ład społeczny*, [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 223; eadem, *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 111 i n.; zob. także Ł. Wiczorek, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP – rozumienie i stosowanie zasady konstytucyjnej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w dekadę uchwalenia Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Próba oceny i podsumowania z perspektywy dziesięciolecia stosowania*, red. K. Górka, T. Litwin, Kraków 2008, s. 31-32; por. H. D. Jarass, [w:] H. D. Jarass, B. Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, München 1997, s. 15 i n.; W. Höfling, [w:] *Grundgesetz. Kommentar*, Herausg. M. Sachs, München 1996, s. 99 i n.

²⁰ P. Ruczkowski, *Zagadnienie bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez organy administracji publicznej i jej miejsce w systemie źródeł prawa*, [w:] *Transformacja polska – oczekiwania i rzeczywistość*, red. J. Dzięwicz, J. Kornaś, Kraków 2010, *Studia i Prace Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, nr 9, s. 335 i n.

²¹ P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów...*, s. 173.

powinien być podporządkowany cały system prawa²² bądź część systemu prawa (gałąź, dział prawa, poszczególna instytucja prawna).

Nie ulega wątpliwości, że nie da się sformułować jednego jednolitego, powszechnego i zamkniętego (wyczerpującego) katalogu zasad prawa tudzież zasad poszczególnych gałęzi i działów prawa. Dotyczy to także zasad prawa finansowego, prawa budżetowego czy też zasad finansów publicznych. Jest to konsekwencją przede wszystkim wieloznaczności terminu „zasady prawa” oraz często przypadkowego bądź też instrumentalnego posługiwania się tym terminem. Jak się jednak wydaje, stworzenie takiego katalogu nie jest konieczne. Możliwość formułowania wciąż nowych zasad jest szczególnie korzystna dla wzmacniania zasady praworządności oraz ochrony wolności i praw jednostki (urzeczywistniania funkcji gwarancyjnych prawa), zwłaszcza w dobie inflacji prawa, nieprzestrzegania zasad prawidłowej legislacji, instrumentalizacji prawa i wykorzystywania jego norm do doraźnych celów politycznych²³.

Te spośród zasad, które odnoszą się do całego systemu normatywnego bądź jego części, możemy nazwać ogólnymi zasadami prawa oraz zasadami części systemu prawa, tj. zasadami prawa konstytucyjnego, cywilnego, administracyjnego, finansowego itd. Natomiast te, które odnoszą się w jakimś stopniu do finansów publicznych czy też budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, możemy określić mianem zasad finansów publicznych, zasad budżetowych.

Jak zasygnalizowano wyżej, sformułowanie jednolitego, powszechnego i zamkniętego katalogu zasad finansów publicznych tudzież zasad budżetowych jest raczej niemożliwe, podobnie zresztą jak katalogu ogólnych zasad prawa, i będzie miało charakter relatywny. Zawsze ich katalog, nazewnictwo czy treść będą wynikiem pewnej konwencji.

Do zasad prawa (ogólnych zasad prawa) zalicza się przede wszystkim te, które zostały zawarte *explicite* w Konstytucji RP (np. zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada praworządności, zasada

²² A. Pułło, *op. cit.*, s. 16.

²³ P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów...*, s. 173.

równości wobec prawa, zasada proporcjonalności, zasada ochrony prawnej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego itd.) lub wyprowadzone z jej treści przez doktrynę oraz Trybunał Konstytucyjny i orzecznictwo sądowe (zasada zaufania do państwa, zasada ochrony praw nabytych, zasada bezpieczeństwa prawnego). Nie ulega wątpliwości, że znaczna część tychże zasad stanowi jednocześnie zasady poszczególnych gałęzi prawa, w tym prawa finansowego czy też finansów publicznych (w tym budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego). Wynika to przede wszystkim z roli i miejsca ustawy zasadniczej w systemie źródeł prawa²⁴.

Jak pamiętamy, kluczowy katalog wartości prawa w poszczególnych państwach wyrażają przede wszystkim postanowienia konstytucji (ustawy zasadniczej). Wartości te mają charakter uniwersalny i stanowią podłoże aksjologiczne całego porządku prawnego w państwie. Dotyczy to także prawa finansowego, prawa budżetowego czy też aksjologii finansów publicznych.

Katalog ten uzupełniają wartości wynikające z wiążących dane państwo dokumentów międzynarodowych i ponadnarodowych, w tym aktów prawa Unii Europejskiej. Poprzez ratyfikację aktów prawa międzynarodowego państwa potwierdzają wiążący ich charakter i wolę utożsamiania się z określonym katalogiem wartości i zasad, również poprzez ich włączenie do krajowego porządku prawnego. Trafnie zauważa

²⁴ Jak podkreśla się w doktrynie, pogląd o uniwersalności i przydatności zasad systemu prawa (ogólnych) na gruncie szczegółowych nauk prawa bywa kwestionowany i jako taki z trudem przebija się przez doktryny poszczególnych gałęzi prawa: zob. P. A. Tusiński, *op. cit.*, s. 201. Za możliwością korzystania z zasad ogólnych prawa na gruncie prawa administracyjnego opowiadał się Jerzy Stefan Langrod, przy czym wspomniane zasady ogólne prawa utożsamiał z zasadami prawa cywilnego: zob. J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 1948 (reprint 2003), s. 341 i n. Zdaniem autorów pogląd o uniwersalności i przydatności zasad ogólnych na gruncie szczegółowych nauk prawa jest aktualny także w odniesieniu do prawa finansowego, prawa budżetowego czy finansów publicznych.

się w doktrynie, że zjawisko globalizacji i procesy integracyjne mają wpływ na tworzenie się wspólnoty aksjologicznej, charakterystycznej dla współczesnych państw demokratycznych oraz że mamy do czynienia z internacjonalizacją i uniwersalizacją wartości ujmowanych zarówno prawem krajowym, jak i międzynarodowym²⁵. Cechą charakterystyczną tych procesów jest m.in. przyjęcie wspólnych zasad demokratycznego państwa prawa (np. zasady: demokratyzmu, trójpodziału i decentralizacji władzy, sprawiedliwości, niedyskryminacji, ochrony wolności i praw podstawowych jednostki, proporcjonalności, praworządności, bezpieczeństwa prawnego, wolności gospodarczej itd.). Wartości te wyrażone są zarówno w powszechnych, jak i w regionalnych aktach prawa międzynarodowego (np. w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych²⁶, Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 r.²⁷, Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r.²⁸).

Wśród dokumentów międzynarodowych należy także wymienić Europejską Kartę Samorządu Lokalnego z 15 października 1985 r.²⁹, w której wspólnoty lokalne (samorząd terytorialny) uznano za podwaliny ustroju demokratycznego.

Warto zauważyć, że problematyka aksjologii prawa nabiera szczególnego znaczenia w Unii Europejskiej. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) oraz w wypowiedziach przedstawicieli innych unijnych instytucji jest mowa o wspólnych wartościach Unii Europejskiej, ideach, regułach czy zasadach UE. Przez pryzmat

²⁵ Z. Duniewska, *Europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 52-53.

²⁶ Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167.

²⁷ Dz.U. 1977, nr 38, poz. 169.

²⁸ Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284.

²⁹ Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.

bardziej bądź mniej sprecyzowanych wspólnych wartości UE jest oceniane prawo tworzone w poszczególnych państwach członkowskich tej organizacji. Wspomniane wartości UE wynikają przede wszystkim z aktów prawnych Unii Europejskiej zarówno o charakterze wiążącym, jak i niewiążącym, a zwłaszcza z treści Traktatu o Unii Europejskiej³⁰ (TUE) i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej³¹ (TFUE), a także z postanowień Karty Praw Podstawowych UE³² (KPP).

Ponadto szereg wartości i zasad prawa UE ma swoje źródło w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Z aksjologii Konstytucji RP oraz wspomnianych aktów prawa międzynarodowego i ponadnarodowego wynikają pewne wartości i zasady, także dotyczące finansów publicznych, na poziomie państwa oraz struktur zdecentralizowanych (jednostek samorządu terytorialnego). Wśród wspomnianych wartości i zasad należy wymienić chociażby zasady sprawiedliwości społecznej, pewności prawa, proporcjonalności, równości wobec prawa, ochrony praw nabytych i interesów w toku, praworządności, ochrony podstawowych wolności i prawa jednostki, w tym poprzez zagwarantowanie możliwie najszerszego prawa do sądu i realizację zasady sprawiedliwości proceduralnej, zasadę ustawowego określania sposobów gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, w tym zaciągania pożyczek oraz udzielania gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo.

Do zasad, które mogą mieć istotne znaczenie w kontekście rosnących wydatków państwa w związku z działaniami ukierunkowanymi na walkę z pandemią SARS-CoV-2 (koronawirusa), należy zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (art. 216 ust. 5 Konstytucji RP).

³⁰ Dz. Urz. UE 2016/C 202/1.

³¹ Ibidem.

³² Dz. Urz. UE 2016/C 202/2.

Wśród wartości i zasad, które można wywieść z Konstytucji RP oraz wymienionych wyżej dokumentów międzynarodowych, warto także wymienić zasadę decentralizacji i zasadę względnej samodzielności, w tym finansowej, jednostek samorządu terytorialnego. W tym przypadku mamy do czynienia ze wspólnymi wartościami i zasadami demokratycznego państwa prawa.

Normy uznawane za zasady są bądź wyrażone wprost, bądź wyprawdane z przepisów poszczególnych gałęzi prawa, w tym prawa finansowego. Niniejszy rozdział porusza problem aksjologii finansów publicznych, a w szczególności zasad budżetowych, co jest uzasadnione tematem monografii. Zanim jednak przejdziemy do ich analizy, warto zastanowić się nad możliwością systemowego podejścia do zasad finansów publicznych (w tym zasad budżetowych) oraz nad miejscem tychże zasad w katalogu zasad ogólnych. Właściwie czy my możemy mówić o systemie zasad finansów publicznych czy też zasad budżetowych jako o pewnym logicznie uporządkowanym zbiorze tychże zasad (części składowych systemu)? Jak się wydaje, odpowiedź może być pozytywna jedynie w odniesieniu do podstawowych, naczelných norm-zasad. Do logicznego uporządkowania systemu zasad możemy bowiem wykorzystać zasadniczo tylko te normy, które tworzą podstawowe i uniwersalne wartości prawa finansów publicznych (prawa budżetowego). W niektórych przypadkach zasady odnoszące się do finansów publicznych, w tym dotyczące budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, nie zostały wyrażone *explicite* w przepisach prawa i mogą być wywodzone z ogólnych zasad prawa, zasad i przepisów prawa finansowego w wyniku zastosowania złożonych reguł egzegezy tekstu normatywnego, a także z postanowień Konstytucji RP i dlatego mogą być zaliczone również do zasad konstytucyjnych.

Wartościami, zasadami, ideami ogólnymi odnoszącymi się do budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, o których będzie mowa w niniejszym rozdziale, są: 1) zasada zupełności budżetu; 2) zasada jedności budżetu; 3) zasada szczegółowości budżetu; 4) zasada jawności budżetu; 5) zasada uprzedniości budżetu; 6) zasada

roczności budżetu oraz 7) zasada równowagi budżetowej, przy czym ta ostatnia zasada ma raczej charakter dyrektywy prakseologicznej, postulatu, pewnego idealnego stanu, do którego należy dążyć. Jak wspomniano, o zasadach tych będzie mowa również w kontekście wpływu nadzwyczajnych zagrożeń, w tym wynikających z pandemii SARS-CoV-2 (koronawirusa), na ich treść i zakres urzeczywistnienia.

2. Finanse publiczne i zasady budżetowe w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń

2.1. Stan zagrożenia epidemicznego i stan epidemii jako przykłady sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń

Konstytucja RP posługuje się pojęciem stanu nadzwyczajnego, przy czym nie jest to kategoria jednolita, gdyż pod tym pojęciem rozumie stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej (art. 228 ust. 1). Wśród wymienionych w ustawie zasadniczej stanów nadzwyczajnych nie znajdujemy stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii, a zatem te stany nie stanowią *explicite* kategorii konstytucyjnej. Mimo że stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii nie możemy zakwalifikować do stanów nadzwyczajnych w rozumieniu Konstytucji RP, to jednak zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku mamy do czynienia z sytuacjami nadzwyczajnego zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi.

Co warto podkreślić, stan zagrożenia epidemicznego oraz stan epidemii należą do pojęć zdefiniowanych prawnie. Definicje legalne tych pojęć zawiera ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi³³. Zgodnie z treścią art. 2 pkt 22 tej ustawy pod pojęciem stanu epidemii rozumie się sytuację prawną

³³ T.j. Dz.U. 2021, poz. 2069 ze zm.

wprowadzoną na danym obszarze w związku z wystąpieniem epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii, natomiast stan zagrożenia epidemicznego oznacza sytuację prawną wprowadzoną na danym obszarze w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań zapobiegawczych (art. 2 pkt 23). Jak widzimy, kluczowe znaczenie dla zrozumienia tych definicji ma identyfikacja treści pojęcia „epidemia”. Również pojęcie epidemii jest zdefiniowane przez wspomnianą wyżej ustawę. Zgodnie z art. 2 pkt 9 przez epidemię rozumie się wystąpienie na danym obszarze zakażeń lub zachorowań na chorobę zakaźną w liczbie wyraźnie większej niż we wcześniejszym okresie albo wystąpienie zakażeń lub chorób zakaźnych dotychczas niewystępujących. Jak widzimy, pojedyncze przypadki zakażeń tudzież zachorowań na chorobę zakaźną nie pozwalają na uznanie, że mamy do czynienia z epidemią, a co za tym idzie – nie pozwalają na wprowadzenie stanu epidemii, chyba że dotyczy to zakażeń lub chorób zakaźnych dotychczas niewystępujących. Wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego jest związane z hipotetyczną możliwością wystąpienia albo wyraźnie większej liczby niż we wcześniejszym okresie zakażeń lub zachorowań na chorobę zakaźną, albo z hipotetyczną możliwością wystąpienia zakażeń lub chorób zakaźnych dotychczas niewystępujących.

W tym kontekście warto porównać stan epidemii i stan zagrożenia epidemicznego ze stanem klęski żywiołowej, który, jak wspomniano wyżej, Konstytucja RP zalicza do stanów nadzwyczajnych. Klęska żywiołowa może być wywołana epidemią, ale faktyczne wystąpienie klęski żywiołowej nie oznacza, że mamy do czynienia ze stanem klęski żywiołowej. To są dwie różne kwestie i nie można ich utożsamiać. Pojęcie klęski żywiołowej jest definiowane przez ustawę z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej³⁴. Zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 pkt 1 pod pojęciem klęski żywiołowej rozumie się katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu

³⁴ T.j. Dz.U. 2017, poz. 1897.

dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na pojęcie katastrofy naturalnej, również zdefiniowane w powyższej ustawie jako zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powódzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu (art. 3 ust. 1 pkt 2). Pojęcie awarii technicznej również definiuje ustawa (zob. art. 3 ust. 1 pkt 3), przy czym z uwagi na zakres naszej analizy definicja ta zostanie pominięta. Stan klęski żywiołowej może wprowadzić Rada Ministrów w drodze rozporządzenia dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia. Nie każda klęska żywiołowa uzasadnia wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, gdyż stosownie do postanowień Konstytucji RP (art. 228 ust. 1) stan nadzwyczajny, w tym wspomniany stan klęski żywiołowej, może być wprowadzony tylko wówczas, gdy zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające, żeby zapobiec nadzwyczajnym zagrożeniom albo usunąć ich skutki. Jak się wydaje, pojęcie „nadzwyczajnych środków” stanowiące komponent definicji klęski żywiołowej nie musi być zawsze tożsame z nadzwyczajnymi środkami konstytucyjnymi, do których w pewnym sensie *a contrario* odwołuje się przepis art. 228 ust. 1 Konstytucji RP. Warto też zauważyć, że zarówno w postanowieniach Konstytucji RP (art. 228 ust. 1), jak i w przepisach ustawy o stanie klęski żywiołowej przewidziano, że wprowadzenie stanu klęski żywiołowej należy do zakresu władzy dyskrecyjnej Rady Ministrów, a co za tym idzie – nawet wystąpienie wszystkich przesłanek konstytucyjnych i ustawowych nie nakłada na

rząd obowiązku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Reasumując, Rada Ministrów, kierując się m.in. zasadą proporcjonalności, ma możliwość, a nie obowiązek wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Jak się wydaje, o takiej wykładni przepisów przesądza użycie przez ustrojodawcę sformułowań: „może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny” (art. 228 ust. 1); „Rada Ministrów może wprowadzić” (art. 232); oraz przez ustawodawcę zwykłego: „Stan klęski żywiołowej może być wprowadzony” (art. 2); „Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może wprowadzić stan klęski żywiołowej” (art. 5).

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że stan zagrożenia epidemicznego oraz stan epidemii można wprowadzić nie tylko wówczas, gdy nie zostały spełnione wszystkie przesłanki wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Stan epidemii można wprowadzić także w przypadku, gdy te przesłanki do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej są spełnione, ale organy władzy publicznej uznają, że wprowadzenie stanu epidemii i związane z nim uprawnienia są wystarczające do skutecznego podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii.

Stosownie do treści art. 46 ust. 1 i 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii na obszarze województwa lub jego części ogłasza i odwołuje wojewoda, w drodze rozporządzenia, na wniosek państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. Jeżeli zagrożenie epidemiczne lub epidemia występuje na obszarze więcej niż jednego województwa, stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii ogłasza i odwołuje, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego. Treść powołanych przepisów może wskazywać na obowiązek ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii.

W tym kontekście warto także zwrócić uwagę na treść art. 46a wspomnianej wyżej ustawy, zgodnie z którym w przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze

i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, na podstawie danych przekazanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wojewodów: 1) zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego, 2) rodzaj ograniczeń i obowiązków wprowadzanych na zagrożonym obszarze.

Ogłoszenie stanu zagrożenia epidemicznego czy też stanu epidemii wiąże się z wprowadzeniem szeregu ograniczeń i obowiązków w sferze wolności i prawa jednostki oraz innych podmiotów prawa, wynikających bądź bezpośrednio z przepisów ustawy (*ex lege*), bądź też wprowadzanych w drodze rozporządzeń wykonawczych. Na przykład w drodze rozporządzeń wprowadzających stan zagrożenia epidemicznego czy też stan epidemii³⁵ można ustanowić: 1) czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się; 2) czasowe ograniczenie lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych; 3) czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy; 4) zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności; 5) obowiązek wykonania określonych zabiegów sanitarnych, jeżeli wykonanie ich wiąże się z funkcjonowaniem określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych lub innych obiektów; 6) nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi; 7) obowiązek przeprowadzenia

³⁵ Zob. rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 491 ze zm.); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021, poz. 861 ze zm.).

szczepień ochronnych oraz grupy osób podlegające tym szczepieniom, rodzaj przeprowadzanych szczepień ochronnych – uwzględniając drogi szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych oraz sytuację epidemiczną na obszarze, na którym ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii.

Oprócz wspomnianej wyżej ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi w przypadku występowania szczególnych zagrożeń często są uchwalane tzw. specustawy. Przykładem takiej specustawy może być ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³⁶, która określa zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażenia wirusem SARS-CoV-2 i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej tym wirusem, w tym zasady i tryb podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia i przecięcia dróg szerzenia się tej choroby zakaźnej, zadania organów administracji publicznej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażenia lub choroby zakaźnej oraz uprawnienia i obowiązki świadczeniodawców oraz świadczeniobiorców i innych osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażenia lub choroby zakaźnej.

2.2. Finanse publiczne i równowaga budżetowa w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń

Przedstawiona wyżej analiza nasuwa fundamentalne pytanie o rolę finansów publicznych w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, które – jak w przypadku wirusa SARS-CoV-2 – nierzadko generują konieczność wydatkowania dodatkowych środków budżetowych. Aby odpowiedzieć na tak postawione pytanie, należy w pierwszej kolejności usystematyzować dalsze rozważania pod względem pojęciowym.

³⁶ T.j. Dz.U. 2021, poz. 2095 ze zm.

Zgodnie z art. 3 pkt 1-7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁷ (dalej powoływana też jako: u.f.p.) finanse publiczne to procesy dotyczące gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowywania, wśród których ustawodawca wyszczególnia przykładowo te, które są powiązane m.in. z gromadzeniem dochodów i przychodów publicznych, rozdysponowywaniem środków publicznych, finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwowego, zaciąganiem zobowiązań przy zaangażowaniu środków publicznych, zarządzaniem takimi środkami i długiem publicznym, jak również te, które dotyczą rozliczeń z budżetem unijnym. Generalnie w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że finanse publiczne to grupa zjawisk łączących się z gromadzeniem oraz podziałem zasobów pieniężnych przez władzę publiczną, co wiąże się z realizacją jej zadań³⁸. Z kolei środki publiczne można przeznaczyć bądź na wydatki publiczne, bądź na rozchody publiczne, przy czym wśród tych ostatnich ustawodawca rozróżnia rozchody budżetu państwa i budżetów samorządowych (art. 6 ust. 1 pkt 1-2 u.f.p.). Cele wydatków budżetowych, jak również ich wysokość ustala ustawa budżetowa, uchwały budżetowe jednostek samorządu terytorialnego oraz plany finansowe jednostek sektora finansów publicznych (art. 44 ust. 1 pkt 1-3 u.f.p.). W doktrynie pojęciem wydatkowania określa się „podejmowanie przez dysponenta środków publicznych decyzji o ich przeznaczeniu w określonej wysokości i na określony cel”³⁹.

Należy podkreślić, że wydatkowanie środków warunkowane jest szeregiem czynników. Istnieje bowiem integralny związek pomiędzy wydatkami publicznymi a zadaniami spoczywającymi na władzach państwowych⁴⁰. W tym zakresie można wyodrębnić szereg kategorii

³⁷ T.j. Dz.U. 2021, poz. 105 ze zm.

³⁸ C. Kosikowski, *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 36.

³⁹ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 208.

⁴⁰ A. Wernik, *Finanse publiczne. Cele, struktury, uwarunkowania*, Warszawa 2011, s. 35; zob. też: A. Krajewska, *Budżet państwa*, [w:] *Elementarne zagadnienia ekonomii*, red. nauk. R. Milewski, Warszawa 2007, s. 331.

wydatków, a mianowicie te powiązane z wypełnianiem przez państwo tradycyjnych zadań z zakresu obrony narodowej, administracji, wymiaru sprawiedliwości, jak również urzeczywistnianiem celów społecznych (chodzi tutaj m.in. o oświatę, kulturę, ochronę zdrowia, świadczenia socjalne) i wreszcie związane z interweniowaniem w funkcjonowanie gospodarki⁴¹. Rosnące wydatki państwa można finansować m.in. podatkami, pożyczkami zaciąganyymi w społeczeństwie, emisją nowych pieniędzy, kredytami zagranicznymi⁴².

Powszechnie przyjmuje się, że równowaga budżetowa ma miejsce wówczas, gdy dochody publiczne w całości pokrywają wydatki publiczne, czyli brak jest deficytu⁴³. Koncepcje dotyczące zasadności przestrzegania zasady równowagi budżetowej nie są jednolite i ewoluowały⁴⁴. Historycznie motywowano ją, odwołując się do ujemnych skutków deficytów budżetowych⁴⁵. Natomiast koncepcja Johna Maynarda Keynesa istotnie przyczyniła się do zmiany poglądów prezentowanych w środowiskach naukowych odnośnie do zarówno długu publicznego, jak i deficytów budżetowych i aktualnie tych zjawisk nie traktuje się jako wyrazu słabości kraju i gospodarki, a sama zasada równowagi budżetowej ujmowana jest w kategoriach zalecenia, aby prowadzić racjonalną politykę finansową⁴⁶.

Obecne realia ekonomiczne, w których znalazło się wiele krajów w następstwie pandemii wirusa SARS-CoV-2, zmuszają rządzących do poszukiwania dodatkowych środków, aby finansować zarówno różnego rodzaju programy pomocowe kierowane do przedsiębiorców, jak i zwiększone koszty funkcjonowania systemu ochrony zdrowia. W Polsce

⁴¹ A. Krajewska, *op. cit.*, s. 331.

⁴² *Ibidem*, s. 336.

⁴³ A. Wernik, *op. cit.*, s. 73.

⁴⁴ J. Gliniecka, *Zasada dopuszczalności deficytu budżetowego*, [w:] J. Gliniecka, J. Harasimowicz, *Zasady polskiego prawa budżetowego*, Bydgoszcz 2000, s. 62.

⁴⁵ E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2010, s. 137.

⁴⁶ *Ibidem*.

obowiązujące prawodawstwo tworzy ściśle ramy prawne, w których muszą mieścić się działania podejmowane przez władze państwowe i samorządowe. Ramy te wyznacza przede wszystkim wspomniana wyżej ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Na gruncie tej ustawy pojęcie deficytu budżetowego i nadwyżki budżetowej definiowane jest w sposób następujący: „Różnica między dochodami a wydatkami budżetu państwa stanowi odpowiednio nadwyżkę budżetu państwa albo deficyt budżetu państwa, z zastrzeżeniem art. 118 ust. 2” (art. 113 ust. 1 u.f.p.)⁴⁷. W sposób zbieżny z tą definicją ustawodawca określa deficyt i nadwyżkę budżetową w odniesieniu do budżetów samorządowych: „Różnica między dochodami a wydatkami budżetu jednostki samorządu terytorialnego stanowi odpowiednio nadwyżkę budżetu jednostki samorządu terytorialnego albo deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego” (art. 217 ust. 1 u.f.p.).

Kolejna kwestia, która pojawia się w kontekście konieczności znalezienia dodatkowych środków służących pokryciu rosnących potrzeb związanych ze stanami nadzwyczajnych zagrożeń, dotyczy ich źródeł. I w tym przypadku polski prawodawca określa te źródła. W przypadku szczebla centralnego finansowanie deficytu budżetowego i innych pożyczkowych potrzeb budżetu państwa może następować poprzez sprzedaż skarbowych papierów wartościowych w ramach rynku krajowego i zagranicznego, zaciąganie kredytów w krajowym i zagranicznym systemie bankowym, zaciąganie pożyczek, prywatyzację majątku należącego do Skarbu Państwa, uzyskiwanie środków z tytułu spłat wcześniej udzielonych kredytów oraz pożyczek, wykorzystanie środków z nadwyżki budżetowej z lat poprzednich oraz z nadwyżki budżetu dotyczącego środków europejskich (w tym zakresie ustawodawca wprowadza jednak pewne ograniczenia), jak również poprzez wykorzystanie innego rodzaju operacji finansowych (art. 113 ust. 2 pkt 1-8 u.f.p.). W zbliżony

⁴⁷ Wspomniany art. 118 ust. 2 u.f.p. zakazuje uwzględniania w – odpowiednio – deficycie bądź nadwyżce budżetu państwa deficytu budżetu środków europejskich bądź nadwyżki takich środków.

sposób ustawodawca ustalił katalog źródeł finansowania deficytu w budżecie jednostki samorządu terytorialnego. W katalogu tym zostały wymienione m.in. takie źródła, jak sprzedaż papierów wartościowych wypuszczonych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego, kredyty, pożyczki, prywatyzacja majątku należącego do jednostki samorządu terytorialnego czy też spłata pożyczek wyasygnowanych w poprzednich latach (art. 217 ust. 2 pkt 1-4, 7 u.f.p.).

2.3. Pozostałe (wybrane) zasady budżetowe oraz ich znaczenie w stanach nadzwyczajnych zagrożeń

Poza omówioną wyżej zasadą równowagi budżetowej należy wspomnieć o zasadzie zupełności (powszechności) budżetu, która zaleca, aby budżet obejmował całość działalności prowadzonej przez państwo⁴⁸. Zatem zgodnie z tą zasadą należy stosować budżetowanie brutto, tzn. budżet winien uwzględniać pełne kwoty wszelkich dochodów oraz wydatków, które trzeba odróżniać od budżetowania netto, polegającego na powiązaniu dotacją bądź nadwyżką z budżetem, czyli tzw. powiązaniu wynikowym, przy czym tak rozumiana zasada zupełności (powszechności) dotyczy zarówno budżetu państwa, jak i budżetów jednostek samorządu terytorialnego⁴⁹. W budżetowaniu netto mamy do czynienia z sytuacją, gdy „działalność danych jednostek uwidaczniana jest w budżecie tylko liczbami wyników, czyli albo kwotą dopłaty ze środków budżetu na rzecz jednostki, u której powstał deficyt, albo kwotą przejmowanej przez system budżetowy nadwyżki wypracowanej przez daną jednostkę”⁵⁰. Należy podkreślić, że zarówno na szczeblu centralnym, jak i na poziomie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego dopuszcza się odstępstwa od zasady zupełności budżetu, czego wyrazem jest

⁴⁸ J. Jaśkiewiczowa, *Prawo finansowe*, Gdańsk 1990, s. 32.

⁴⁹ E. Chojna-Duch, *op. cit.*, s. 133, 362.

⁵⁰ J. Jaśkiewiczowa, *op. cit.*, s. 33.

dopuszczalność tworzenia niektórych form organizacyjno-prawnych gospodarki pozabudżetowej⁵¹.

Kolejną istotną zasadą jest zasada jedności budżetu stanowiąca, że poszczególne związki publicznoprawne winny mieć własny budżet (jeden), przyjmujący postać jednego zestawienia obejmującego dochody i wydatki (zasada ta związana jest z dążeniem parlamentu do uzyskania możliwości łatwiejszego kontrolowania finansów państwa), przy czym wskutek pojawiających się praktyk występowania w niektórych państwach równolegle kilku budżetów nauka finansów zaczęła rozróżniać w ramach tej zasady jedność formalną i jedność materialną zwaną merytoryczną⁵². Zasadę jedności formalnej należy rozumieć w ten sposób, że dochodów i wydatków państwa nie należy rozpraszać po wielu budżetach, będących podstawą prowadzonej przez państwo działalności finansowej⁵³. Natomiast jedność materialna polega na tym, że „suma dochodów powinna być przeznaczona na pokrycie całości wydatków budżetowych. Inaczej mówiąc, poszczególne dochody lub ich grupy nie powinny być wiązane z określonymi wydatkami lub ich grupami”⁵⁴. Akcentuje się – w odniesieniu do zasady jedności materialnej – że zebrane w budżecie środki stanowią „jedną pulę wykorzystywaną w całości na wydatki, które organ uchwalający uzna za właściwe. Nie ma tu zatem określenia, że dochody płynące np. z podatku od nieruchomości muszą być przeznaczone na remonty budynków”⁵⁵. O ile zasada jedności formalnej została zrealizowana na gruncie polskiego prawodawstwa, także w odniesieniu do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, o tyle w sposób pełny, bez wyjątków i odstępstw, nie udało się urzeczywistnić zasady jedności materialnej budżetu w żadnej strukturze budżetowej⁵⁶.

⁵¹ E. Chojna-Duch, *op. cit.*, s. 134, 362.

⁵² *Ibidem*, s. 36.

⁵³ E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, Warszawa 2001, s. 58.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 59.

⁵⁵ J. Harasimowicz, *Zasada nietworzenia funduszy celowych w ramach budżetu*, [w:] J. Gliniecka, J. Harasimowicz, *op. cit.*, s. 47.

⁵⁶ E. Chojna-Duch, *op. cit.*, s. 133, 361-362.

Rola i znaczenie wspomnianych wyżej zasad budżetowych w stanach nadzwyczajnych zagrożeń jest niewątpliwie istotna. W odniesieniu do zasady jedności materialnej podkreśla się bowiem, że dzięki niej zarówno parlament, jak i organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego mają pełną samodzielność w kwestii użycia zasobów budżetowych „na cele według hierarchii potrzeb uznanych w danym roku za celowe”⁵⁷. Takim priorytetowym celem mogłaby być właśnie walka z wirusem SARS-CoV-2. Niemniej jednak nie sposób pominąć faktu, że w ramach polskiego sektora finansów publicznych występuje zjawisko rozproszenia środków, co stanowi naruszenie zasady jedności budżetu⁵⁸. Co więcej, istnienie różnych form prawnych i jednostek przewidzianych ustawą o finansach publicznych, uchybiających zasadzie zupełności budżetu, w istocie uszczupla jego środki, a jednocześnie rozwinięte formy parabudżetowe powodują, że organy odpowiedzialne za politykę budżetową mają zawężone możliwości ustalania pierwszoplanowych zadań i hierarchizowania potrzeb w odniesieniu do wydatków, jak również prowadzą do tego, że organy wykonujące budżet nie mogą działać w sposób operatywny i szybki⁵⁹.

W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę na zasadę szczegółowości budżetu. Najkrócej można powiedzieć, że zgodnie z tą zasadą liczbowe zestawienie budżetowych dochodów i wydatków powinno ujmować te kwoty w sposób szczegółowy, a nie ogólny⁶⁰. W założeniu zasada ta miała służyć temu, aby maksymalnie ograniczyć możliwość modyfikacji zaplanowanych wydatków podczas realizacji budżetu, przy czym wraz ze wzrostem szczegółowości budżetu następuje ściślejsze powiązanie kwot wydatków z określonymi zadaniami⁶¹. Urzeczywistnieniu szczególności budżetu służy klasyfikacja budżetowa, w kontekście której

⁵⁷ J. Harasimowicz, *op. cit.*, s. 47.

⁵⁸ E. Chojna-Duch, *op. cit.*, s. 135.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ J. Jaśkiewiczowa, *op. cit.*, s. 36.

⁶¹ *Ibidem*.

należy przywołać przede wszystkim art. 39 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, który to przepis ustala m.in. systematykę oraz reguły klasyfikacji dochodów publicznych i wydatków⁶². Odnosząc znaczenie tej zasady do kwestii związanych z występowaniem nadzwyczajnych zagrożeń, trzeba zauważyć, że jej obowiązywanie daje możliwość prawidłowego zaplanowania wykonywania budżetu, ale również pozwala określić zakres odpowiedzialności podmiotów go wykonujących⁶³. To od poziomu szczegółowości budżetu zależą możliwości parlamentarnej kontroli jego wykonywania⁶⁴. Zwłaszcza ten ostatni aspekt obowiązywania zasady szczegółowości może mieć istotne znaczenie w przypadku rozliczania z wykonywania budżetowych zadań ukierunkowanych na niwelowanie nadzwyczajnych zagrożeń.

Duże znaczenie dla odpowiedniego funkcjonowania systemu finansów publicznych ma zasada jawności budżetu. Zgodnie z tą zasadą budżet powinien cechować się powszechną dostępnością zarówno podczas jego przygotowywania, jak i wykonywania, co z kolei pozwala uniknąć szeregu negatywnych skutków okrywania tajemnicą poziomu wydatków oraz dochodów budżetu⁶⁵. Innymi słowy, w zasadzie tej chodzi o to, aby

opinia publiczna była w pełni informowana o treści budżetu w trakcie opracowywania jego projektu, uchwalania i wykonywania, by debaty parlamentarne były dostępne, a podstawowe dokumenty – uchwalona ustawa budżetowa i sprawozdanie z jej wykonania – były publikowane⁶⁶.

Jawność budżetu jest klasyczną zasadą gospodarki budżetowej, przy czym na gruncie polskiego prawodawstwa wyraża się ona m.in. w możliwości uzyskiwania przez obywateli informacji o działaniach

⁶² L. Lipiec-Warzecha, *op. cit.*, s. 173. W kwestii systematyki budżetu państwa zob. również art. 114 u.f.p.

⁶³ E. Chojna-Duch, *op. cit.*, s. 140.

⁶⁴ J. Jaśkiewiczowa, *op. cit.*, s. 36.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 37.

⁶⁶ A. Wernik, *op. cit.*, s. 153.

podejmowanych przez organy władzy publicznej, obejmujących w szczególności gospodarowanie mieniem publicznym, oraz w uregulowaniach ustawy o finansach publicznych przewidujących np. jawny charakter debaty budżetowej w Sejmie, upublicznianie wartości dotacji budżetowych⁶⁷. Rzecz jasna, również budżety samorządowe obejmuje swoim działaniem zasada jawności⁶⁸. W świetle powyższych wyjaśnień co do istoty zasady jawności budżetu nie może budzić wątpliwości jej doniosłość w kontekście wystąpienia stanów nadzwyczajnych zagrożeń. Jej realizacja pozwala bowiem rządzącym – zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym – przekonać opinię publiczną o zasadności spożytkowania części wpływów budżetowych na określone (nadzwyczajne) potrzeby. Jest to szczególnie ważne w sytuacji, gdy realizacja tych zadań wiąże się z koniecznością uszczuplenia środków na inne ważne cele społeczne. Niemniej jednak urzeczywistnienie zasady jawności budżetu pozwala również decydentom politycznym dostosowywać kształt przyszłego budżetu do potrzeb społecznych zgłaszanych w trakcie debaty publicznej.

Następna zasada to zasada uprzedniości nakazująca uchwalanie ustawy budżetowej „przed rozpoczęciem roku budżetowego, którego

⁶⁷ E. Chojna-Duch, *op. cit.*, s. 141-142. Przykładowo, art. 34 ust. 1 pkt 1-3 u.f.p. stanowi, że: „1. Zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi jest realizowana przez:

- 1) jawność debaty budżetowej w Sejmie i Senacie oraz debat budżetowych w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego;
- 2) jawność debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa w Sejmie i debat nad sprawozdaniami z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) podawanie do publicznej wiadomości:
 - a) kwot dotacji udzielanych z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
 - b) kwot dotacji udzielanych przez państwowe fundusze celowe,
 - c) zbiorczych danych dotyczących finansów publicznych,
 - d) informacji o wykonaniu budżetu państwa za okresy miesięczne”.

⁶⁸ E. Chojna-Duch, *op. cit.*, s. 364.

dotyczy”⁶⁹. Dla stwierdzenia, w jakim zakresie zasada ta znajduje odzwierciedlenie na gruncie polskiego systemu prawnego, należy odwołać się zarówno do postanowień Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., jak i ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Mianowicie zgodnie z art. 219 ust. 1 Konstytucji RP „Sejm uchwala budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej”⁷⁰. Analogiczne rozwiązanie zawiera art. 109 ust. 3 u.f.p. przewidujący, że: „Ustawa budżetowa jest uchwalana na okres roku budżetowego”. Jednocześnie ustawa ta stanowi – w granicach danego roku budżetowego – dla państwa podstawę jego gospodarki finansowej (art. 109 ust. 1 u.f.p.). Gdyby „ustawa budżetowa albo ustawa o prowizorium budżetowym nie weszły w życie w dniu rozpoczęcia roku budżetowego, Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu ustawy” (art. 219 ust. 4 Konstytucji RP). Konstytucja RP w art. 222 nakłada też na Radę Ministrów obowiązek przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej obejmującej kolejny rok budżetowy nie później niż trzy miesiące przed jego rozpoczęciem, przy czym dopuszczalne jest późniejsze złożenie takiego projektu, ale tylko w wyjątkowych sytuacjach. Bardzo zbliżone rozwiązanie istnieje na gruncie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, która w art. 141 nakazuje Radzie Ministrów uchwalenie projektu ustawy budżetowej oraz przedłożenie go Sejmowi z dołączonym uzasadnieniem nie później niż 30 września w roku poprzedzającym rok budżetowy. W literaturze przedmiotu trafnie wskazuje się na brak kategorycznego formułowania zasady mówiącej o konieczności uchwalania budżetu, zanim rozpocznie się rok budżetowy, na istniejące od niej wyjątki oraz na fakt, że występują unormowania, które przewidują rozwiązania na wypadek, gdyby nie doszło do uchwalenia budżetu przed zakończeniem roku⁷¹.

⁶⁹ A. Wernik, *op. cit.*, s. 154.

⁷⁰ W kwestii zasady uprzedniości i art. 219 ust. 1 Konstytucji RP zob. też: L. Lipiec-Warzecha, *op. cit.*, s. 598-599.

⁷¹ A. Borodo, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2007, s. 45-46.

Jeżeli chodzi o realizację zasady uprzedniości budżetu na szczeblu samorządowym, to należy w tym zakresie odwołać się w szczególności do art. 239 u.f.p., który ją wyraża⁷². W świetle tego przepisu na organie stanowiącym jednostki samorządu spoczywa obowiązek podjęcia uchwały budżetowej, zanim rozpocznie się rok budżetowy, przy czym możliwe jest jej podjęcie – ale tylko wówczas, gdy zajdą ku temu szczególnie uzasadnione przypadki – do końca stycznia w roku budżetowym. Praktyka pokazuje, że raczej regułą jest niepodjęmowanie uchwały przed początkiem roku budżetowego⁷³.

Powołane wyżej przepisy bardzo często odwołują się do pojęcia roku budżetowego. W tym kontekście warto wspomnieć o jeszcze jednej zasadzie budżetowej, a mianowicie zasadzie roczności, przewidującej planowanie budżetu państwa na okres jednego roku⁷⁴. Zasada ta została urzeczywistniona – w odniesieniu do budżetu państwa – w art. 109 ust. 4 u.f.p., zgodnie z którym rok budżetowy to rok kalendarzowy, a w odniesieniu do budżetów samorządowych znajduje ona odzwierciedlenie zwłaszcza w art. 211 ust. 1 u.f.p. przesądzającym, że budżety jednostek samorządu terytorialnego to roczne plany obejmujące zarówno dochody i wydatki, jak i przychody i rozchody danej jednostki⁷⁵.

Na tle wspomnianych wyżej dwóch ostatnich zasad budżetowych pojawia się pytanie o ich ewentualną rolę w przypadku wystąpienia stanów nadzwyczajnych zagrożeń. Wbrew pozorom zasady uprzedniości budżetu i jego roczności nie są bez znaczenia w wypadku zaistnienia takich stanów.

Mianowicie podkreślenia wymaga, że w istocie budżet państwa jest planem finansowym (plan ten określa przyszłe dochody i wydatki oraz przychody i rozchody), a jego wykonywanie podlega kontroli⁷⁶.

⁷² C. Kosikowski, *op. cit.*, s. 531.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *op. cit.*, s. 61.

⁷⁵ Zob. też: A. Borodo, *op. cit.*, s. 46, 87.

⁷⁶ C. Kosikowski, *op. cit.*, s. 287-288.

W konsekwencji każdy uprzednio zaplanowany wydatek na cele wynikające z już zaistniałych i mających w przyszłości – zgodnie z prognozami – swój dalszy ciąg stanów nadzwyczajnych zagrożeń będzie musiał być odpowiednio rozliczony i skontrolowany, co może mieć kluczowe znaczenie w sytuacji ewentualnego znacznego pogorszenia się stanu finansów publicznych.

Ponadto, jak zauważa się w doktrynie, argumentem za wprowadzeniem wobec ustawy budżetowej jednorocznego ograniczenia jej obowiązywania

są względy ekonomiczne, przede wszystkim inflacja, oraz polityczne (ustrojowe), wynikające z częstej w polskich warunkach zmiany rządów. Rok budżetowy w Polsce jest tożsamy także z rokiem podatkowym, co upraszcza procedurę planowania dochodów podatkowych, stanowiących zasadnicze źródło dochodów budżetu państwa⁷⁷.

W świetle powyższej argumentacji należy stwierdzić, że jednoroczny okres jest – jak się wydaje – odpowiednią perspektywą czasową dla realizacji założeń odpowiedniej polityki ekonomicznej zmierzającej do zniwelowania negatywnych skutków gospodarczych nadzwyczajnych stanów zagrożeń. W sytuacji, gdyby jednoroczny horyzont czasowy okazał się w konkretnym przypadku zbyt krótki, możliwe jest oczywiście dokonanie modyfikacji polityki finansowej w kolejnym okresie.

Wnioski

Poczynione na łamach niniejszego opracowania ustalenia potwierdzają kluczowe znaczenie aksjologii prawa i zasad prawa na gruncie nie tylko teorii prawa, lecz także szczegółowych nauk prawnych, w tym prawa

⁷⁷ L. Lipiec-Warzecha, *op. cit.*, s. 598.

finansów publicznych. Nie ulega wątpliwości, że prawo jest relewantne aksjologicznie i odwołuje się do wartości. Wartości stanowią jedno z najważniejszych kryteriów oceny prawa i postrzegania prawa przez społeczeństwo. Poszukując sensu prawa, dokonując egzegezy tekstu aktu normatywnego, często odwołujemy się do wartości, które powinny być przez prawo chronione.

Szczególne znaczenie, jakie przypisuje się aksjologii prawa, znajduje swe odzwierciedlenie w piśmiennictwie prawniczym, w którym poświęca się wiele miejsca na analizowanie problemów aksjologicznych prawa, w tym zagadnień związanych z zasadami prawa. W tym miejscu należy z całą mocą podkreślić, że traktowanie zagadnień aksjologicznych prawa czy też problematyki zasad prawa jako mających znaczenie li tylko na gruncie rozważań teoretycznych, istotnych z punktu widzenia akademickiej debaty o prawie, jest ze wszech miar błędne, gdyż ta problematyka ma także swój wymiar praktyczny zarówno w obszarze stanowienia prawa, jak i jego stosowania przez organy władzy publicznej. Niewątpliwie wartości obecne w różnorodnych formach wyrażania norm prawnych powinny znaleźć odzwierciedlenie w aktach stosowania prawa. Musi istnieć ścisła zależność (przynajmniej powinna istnieć) między światem wartości a procesem tworzenia prawa i efektem tego procesu w postaci aktu normatywnego, a także aktami stosowania prawa.

Problematyka zasad prawa jako szczególnie istotnych norm-wartości bądź postulatów-wartości należy do dyskusyjnych w nauce prawa. Sporna jest kwestia ich nazewnictwa, katalogu, mocy wiążącej, normatywnego bądź postulatycznego charakteru, ich szczegółowości i znaczenia na gruncie całego systemu prawnego lub poszczególnych gałęzi czy działów prawa. Dotyczy to także zasad prawa finansów publicznych. Prezentowane są różne koncepcje zasad prawa, przy czym przeważnie tym pojęciem obejmuje się wiążące normy prawne, aczkolwiek spotyka się też inne sposoby rozumienia zasad prawa, zwłaszcza w ujęciu niewiążących postulatów (np. zasada ekonomiczności działania administracji, zasada uprzejmości w kontaktach administracji z obywatelami). Zasadom-normom i zasadom-postulatom przypisuje się nadrzędny charakter i rolę

szczególne w procesach stanowienia i stosowania prawa. Niewątpliwie jednak szczególne znaczenie mają zasady-normy, gdyż ich naruszenie należy kwalifikować jako działanie niezgodne z prawem, a co za tym idzie – niepraworządne.

Biorąc pod uwagę znaczenie wartości (zasad prawa) dla systemu prawa oraz jego elementów składowych, w tej części niniejszej monografii podjęto próbę identyfikacji i analizy wybranych wartości (zasad prawa), które powinny znaleźć bądź znalazły swój wyraz w prawie finansów publicznych – z uwzględnieniem zasad budżetowych na poziomie centralnym i lokalnym – w kontekście nadzwyczajnych zagrożeń, zwłaszcza kryzysu wywołanego pandemią SARS-CoV-2 (koronawirusem). Prezentowany powyżej katalog wartości (zasad) prawa finansów publicznych ma charakter relatywny, przyjęte nazewnictwo i katalog mogą skłaniać do polemiki. Z pewnością prezentowany wyżej katalog zasad nie jest zamknięty i cały czas mogą być formułowane nowe, odnoszone do danego miejsca, czasu, uwarunkowań społecznych i gospodarczych.

Bibliografia

- aksjologia*, [w:] *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/aksjologia;3866999.html>.
- Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1 i t. 2, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Bafia J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1984.
- Borodo A., *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2007.
- Chojna-Duch E., *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2010.
- Cieślak M., *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1971.
- Cieślak M., *Zasady procesu karnego i ich system*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Seria Nauk Społecznych. Prawo” 1956, z. 3.
- Dąbek D., *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010.

- Denek E., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, Warszawa 2001.
- Duniewska Z., *Europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016.
- Fundowicz S., *Aksjologia prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Gizbert-Studnicki T., *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 3.
- Gliniecka J., *Zasada dopuszczalności deficytu budżetowego*, [w:] J. Gliniecka, J. Harasimowicz, *Zasady polskiego prawa budżetowego*, Bydgoszcz 2000.
- Grzonka L., *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, Warszawa 2011.
- Harasimowicz J., *Zasada nietworzenia funduszy celowych w ramach budżetu*, [w:] J. Gliniecka, J. Harasimowicz, *Zasady polskiego prawa budżetowego*, Bydgoszcz 2000.
- Höfling W., [w:] *Grundgesetz. Kommentar*, Herausg. M. Sachs, München 1996.
- Jarass H. D., [w:] H. D. Jarass, B. Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, München 1997.
- Jaśkiewiczowa J., *Prawo finansowe*, Gdańsk 1990.
- Kordela M., *Możliwość systemu zasad prawa*, [w:] *System prawny a porządek prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Szczecin 2008.
- Kordela M., *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 1.
- Kosikowski C., *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Krajewska A., *Budżet państwa*, [w:] *Elementarne zagadnienia ekonomii*, red. nauk. R. Milewski, Warszawa 2007.
- Langrod J. S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 1948 (reprint 2003).
- Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Marek A., *Pojęcie zasady procesu karnego*, „Państwo i Prawo” 1970, z. 3-4.
- Olejniczak-Szałowska E., *Zasady prawa administracyjnego i organizacji administracji*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2009.
- Opalek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.
- Peretiatkowicz A., *Ogólne zasady jako źródło prawa międzynarodowego a tendencje kosmopolityczne*, Poznań 1956.

- Pogasz W., *O legitymowaniu zasad prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1987, z. 2.
- Pułło A., *Idee ogólne a zasady prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 8.
- Ruczkowski P., *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*, Kraków 2013.
- Ruczkowski P., *Wolność zgromadzeń jako element demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Idea ustrojowa a rzeczywistość „IV Rzeczypospolitej”*, red. J. Kornaś, Kraków 2010, *Studia i Prace Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, nr 9.
- Ruczkowski P., *Zagadnienie bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez organy administracji publicznej i jej miejsce w systemie źródeł prawa*, [w:] *Transformacja polska – oczekiwania i rzeczywistość*, red. J. Dzwonczyk, J. Kornaś, Kraków 2010, *Studia i Prace Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, nr 9.
- Ruczkowski P., *Zasada trwałości aktu administracyjnego oraz aktu normatywnego administracji w czasie jako środek ochrony praw słusznie nabytych*, [w:] *Środki ochrony praw słusznie nabytych w świetle Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej*, red. H. Zięba-Załuśka, P. Chmielnicki, Warszawa 2012.
- Rutkowski B., *Źródła oraz zasady ogólne postępowania administracyjnego*, [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011.
- Tarapata S., *Dobro prawne w strukturze przestępstwa. Analiza teoretyczna i dogmatyczna*, Warszawa 2016.
- Tusiński P. A., *Zasady prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011.
- Waltoś S., *Naczelne zasady procesu karnego*, Warszawa 1999.
- Wartości w prawie administracyjnym, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.
- Wernik A., *Finanse publiczne. Cele, struktury, uwarunkowania*, Warszawa 2011.
- Wieczorek Ł., *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP – rozumienie i stosowanie zasady konstytucyjnej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w dekadę uchwalenia Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Próba oceny i podsumowania z perspektywy dziesięciolecia stosowania*, red. K. Górka, T. Litwin, Kraków 2008.
- Wronkowska S., *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.

- Wronkowska S., *System prawny a porządek prawny i ład społeczny*, [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994.
- Wronkowska S., *Więź treściowa systemu norm prawnych – „zasady prawa”*, [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., „Zasady prawa” w perspektywie teorii prawa oraz szczegółowych nauk prawnych, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, z. 2.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997.
- Wróblewski J., *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczne” 1965, seria I, z. 42.
- Wróblewski J., *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław 1973.
- Wróblewski J., *Zagadnienie teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959.
- Wróblewski J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989.
- Zdyb M., *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze. Wolność i reglamentacja działalności gospodarczej*, t. 1, Warszawa 2008.
- Ziemski K. M., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015.
- Zimmermann J., *Wprowadzenie*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.

Wartości w polityce finansowej w obliczu epidemii COVID-19 w ujęciu Arystotelesa i Karola Marksa

Urszula K. Zawadzka-Pąk 

Abstract

Values in Financial Policy in the Face of the COVID-19 Epidemic According to Aristotle and Karl Marx

The study aims to an axiological analysis of the legal order from the point of view of the financial policy conducted during the COVID-19 epidemic in Poland, belonging to the cultural circle of Latin civilization, whose pillars are: Greek philosophy, Christian ethics and Roman law. According to the research hypothesis, there are violations of the truth value in the financial policy during the epidemic period. The axiological and legal reflection was made through the interpretation of the provisions on the Multiannual State Financial Plan of the State. The axiological system of Latin civilization requires the protection of the common good, conditioned on the responsibility of public authorities for the condition of public finances. Its *sine qua non* condition is to provide the citizens with access to real information in this regard. Meanwhile, in the face of the epidemic, the legislature released the Council of Ministers from this obligation.

Keywords: truth, Multiannual State Financial Plan, axiology, natural law, ethics

Abstrakt

Celem opracowania jest aksjologiczna analiza porządku prawnego z punktu widzenia polityki finansowej prowadzonej w okresie epidemii COVID-19 w Polsce, należącej do kulturowego kręgu cywilizacji łacińskiej, której filarami są filozofia grecka, etyka chrześcijańska oraz prawo rzymskie. Zgodnie z hipotezą badawczą, w polityce finansowej w okresie epidemii występują naruszenia wartości prawdy. Refleksji aksjologiczno-prawnej dokonano poprzez wykładnię przepisów dotyczących Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. System aksjologiczny cywilizacji łacińskiej wymaga ochrony dobra wspólnego, uwarunkowanej od odpowiedzialności organów władzy publicznej za stan finansów publicznych. Jej warunkiem *sine qua non* jest zapewnienie społeczeństwu dostępu do prawdziwej informacji w tym zakresie. Tymczasem w obliczu epidemii władza ustawodawcza zwolniła Radę Ministrów z tego obowiązku.

Słowa kluczowe: prawda, Wieloletni Plan Finansowy Państwa, aksjologia, prawo naturalne, etyka

Wprowadzenie

Punktem wyjścia do rozważań podjętych w niniejszym opracowaniu jest preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹, a w szczególności jej następujący fragment:

W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny, odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o Jej losie, my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł, równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski, wdzięczni naszym przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami, za kulturę

¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach [...] w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem, ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.

Nakreślona w powyższy sposób aksjologiczna perspektywa polskiego porządku prawnego stanowi podłoże analizy polityki finansowej prowadzonej w okresie epidemii COVID-19 w Polsce należącej do kulturowego kręgu cywilizacji łacińskiej, której filarami są filozofia grecka, etyka chrześcijańska oraz prawo rzymskie. Ze względu na trudności wynikające z braku wcześniejszych opracowań o tak sformułowanej problematyce badawczej tekst nie pretenduje w żadnym razie do wyczerpującego podejścia badawczego. Wyjaśnienia wymaga fakt, że w ostatnim czasie zagadnienia wartości coraz częściej są podejmowane w naukach prawnych, przy czym, jak zauważa Tomasz Barankiewicz², aksjologia prawa nie została jak dotąd uznana za wyodrębnioną dyscyplinę badawczą, a zakres objęty badaniami nie pozwala wyczerpująco odpowiedzieć na pytanie o kryteria wartości prawa. O ile rozważaniom na temat roli wartości w prawie od dawna wiele miejsca poświęca się w ogólnych naukach o prawie, jako że w teorii prawa analizowane są kryteria formalnej wartości (jakości) prawa, a w filozofii prawa cel prawa i idee jego sprawiedliwości³, o tyle w ramach poszczególnych gałęzi prawa rozważania natury aksjologicznej wciąż są podejmowane rzadko. Powyższe nie dotyczy prawa konstytucyjnego, które ze swojej natury jest silnie zakorzenione w porządku aksjologicznym danego kręgu kulturowego⁴. Z kolei w ostatnich latach pojawiły się również opracowania

² T. Barankiewicz, *Aksjologiczna problematyka prawa*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2004, nr 1, s. 51-52.

³ *Ibidem*, s. 52.

⁴ Z. Kędzia, *Konstytucyjna koncepcja praw, wolności, obowiązków człowieka i obywatela*, [w:] *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej*

z zakresu aksjologii prawa administracyjnego⁵ oraz w jeszcze bardziej szczegółowych ujęciach, np. aksjologii postępowania w sprawach nieletnich⁶, aksjologii życia rodzinnego w prawie cywilnym⁷ czy budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego)⁸.

Podjęta w niniejszym opracowaniu problematyka polityki finansowej państwa jest rozumiana w doktrynie jako świadoma i celowa działalność osób i instytucji polegająca na ustalaniu i realizacji określonych celów za pomocą środków (działań) finansowych⁹. Polityką finansową będą zatem tylko takie działania, które służą realizacji określonych celów społecznych i gospodarczych¹⁰. Jednym z takich celów może i powinno być zapobieganie, przeciwdziałanie i zwalczanie COVID-19, przy czym nie powinno odbywać się to ze szkodą dla wartości publicznych istotnych z punktu widzenia danego społeczeństwa, jako że polityka finansowa powinna być prowadzona tak, by jej cele nie były sprzeczne.

Ustawodawca w podstawowej dla prawa finansowego i finansów publicznych ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹ nie posługuje się terminem „polityka finansowa”. Stosuje natomiast termin „gospodarki finansowej”. Nie definiując tego pojęcia, stwier-

konstytucji, red. idem, Poznań 1990; M. Piechowiak, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego – w poszukiwaniu kontekstu interpretacji*, [w:] *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, red. W. J. Wołpiuk, Warszawa 2008; G. Kryszewski, K. Prokop, *Aksjologia polskiej Konstytucji*, Warszawa 2017.

⁵ *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.

⁶ *Aksjologia postępowania w sprawach nieletnich: obecny stan prawny i perspektywy zmian*, red. P. Kobes, Legnica 2014.

⁷ K. Michałowska, *Niemajątkowe wartości życia rodzinnego w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 2017.

⁸ U. K. Zawadzka-Pąk, *Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski). Studium aksjologiczno-prawne*, Białystok 2019.

⁹ E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2006, s. 32.

¹⁰ C. Kosikowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2001, s. 14.

¹¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. jedn. 2021, poz. 305 z późn. zm.), dalej powoływana jako u.f.p.

dza, że gospodarka finansowa państwa jest realizowana na podstawie ustawy budżetowej uchwalanej przez Sejm na okres jednego roku kalendarzowego. W doktrynie prawa finansowego gospodarka finansowa jest rozumiana jako ogół czynności związanych z przygotowaniem, faktyczną realizacją, ewidencją, analizą i kontrolą operacji oraz zjawisk pieniężnych przeprowadzanych w podmiotach sektora publicznego, jak również czynności odzwierciedlających stosunki i zdarzenia gospodarcze zachodzące między podmiotami sektora publicznego a otoczeniem¹². W konsekwencji gospodarka finansowa państwa sprowadza się do trzech rodzajów procesów, którymi są, po pierwsze, gromadzenie dochodów, po drugie, dokonywanie wydatków, a po trzecie, finansowanie deficytu i zarządzanie długiem publicznym¹³.

Polityka, w tym polityka finansowa, powinna podlegać ocenie aksjologicznej, jak bowiem zauważa Feliks Koneczny:

ileż np. zła wyniknęło i wciąż jeszcze wynika z zapatrywania, jakoby polityka nie podlegała moralności. Otóż nie o wiele mniej zła pochodzi z mniemania, jakoby polityka nie stanowiła części cywilizacji czy kultury, lecz jakiś dział odrębny, mogący wprawdzie być im równoległym, lecz mogący również biec w innym zgoła od nich kierunku, choćby przecinając cywilizację czy kulturę. Jakoż przecina ją nie raz i nikogo to już nie dziwi. Przywykliśmy do amoralności i acywilizacyjności polityki... teoretycznie. Jest to doprawdy tylko częścią teorią, nigdy nie pokrywającą się z praktyką. W rzeczywistości polityka taka jest antymoralna i antycywilizacyjna. Żaden przejaw życia nie da się wyeliminować ni z etyki, ni z cywilizacji w praktyce życia zbiorowego; ta praktyka pociągnie to wszystko do boju z daną etyką i daną cywilizacją, a tym samym nieuchronnie do popierania innej etyki, innej cywilizacji¹⁴.

¹² M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, Warszawa 2006, s. 50.

¹³ P. Motek, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim*, Poznań 2006, s. 19.

¹⁴ F. Koneczny, *O cywilizację łacińską*, Krzeszowice 2012, s. 9.

Wychodząc od obserwacji filozoficznego przesunięcia na płaszczyźnie polityk publicznych od obrony wartości cywilizacji łacińskiej, wskazanych przez Arystotelesa, a opartych na prawie natury, do zastępowania ich antywartościami, którym kierunek nadał Karol Marks i pozytywizm prawniczy, niniejsze opracowanie ma na celu ustalenie, czy na płaszczyźnie polityki finansowej widoczne są symptomy tego przejścia w okresie epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, ogłoszonej rozporządzeniem Ministra Zdrowia¹⁵ na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania.

Aksjologiczne ujęcie prawa¹⁶

Termin „aksjologia” (od gr. αξία – wartość) po raz pierwszy został użyty w pracach francuskiego filozofa i socjologa Paula Lapié’ego, który wyjaśnił, że aksjologia (fr. *axiologie*) nie jest nauką samoistną, jako że danych może dostarczyć jej wiele innych nauk, natomiast w jej obszarze poszukiwań badawczych są psychologiczne, fizyczne lub społeczne czynniki, które pozwalają doświadczyć człowiekowi jego wartości¹⁷. Choć aksjologia jako samodzielna nauka wyodrębniła się z filozofii na przełomie XIX i XX w., to jednak jej problematyka była podejmowana już w filozofii starożytnej (m.in. przez Heraklita z Efezu, Platona i Arystotelesa), która jednak nie posługiwała się terminem „wartość”, lecz terminem „dobro”. Problematykę aksjologii dzieli się na ogólną i szczegółową. Aksjologia ogólna (filozofia wartości) zajmuje się problemami związanymi z wszystkimi wartościami, poszukując cech

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 491).

¹⁶ Szerzej na temat aksjologicznego ujęcia prawa por. U. K. Zawadzka-Pąk, *op. cit.*, s. 75-97.

¹⁷ P. Lapié, *La logique de volonté*, Paris 1902, s. 389-390.

wspólnych oraz prawidłowości kierujących systemem wartości. Natomiast szereg dyscyplin naukowych z zakresu nauk społecznych oraz humanistycznych ma charakter aksjologii szczegółowych w całości lub w części¹⁸. Również termin „wartość” jest dość młody, gdyż pojawił się w słownikach dopiero w XIX w. jako synonim słowa „dobro”. Pochodzi od łacińskiego słowa *valere*, oznaczającego „być wartościowym, mieć znaczenie”¹⁹, i rozpowszechnił się dzięki ekonomicznej doktrynie Adama Smitha (1723-1790), brytyjskiego ekonomisty, który użył terminu „wartość” (ang. *value*) do opisu pracy, płacy, zysku oraz procesu tworzenia, podziału i wymiany kapitału²⁰. W literaturze brak jednomyślności w zakresie znaczenia „wartości”, poszczególne definicje nie zawsze są ze sobą spójne, również granice między wartościami a powiązanymi terminami, tj. postawami i normami, nie są precyzyjne²¹. Wartości mogą być rozumiane jako „wskazówki do podejmowania decyzji i działań, jak również środki do osiągania określonych celów”²², bądź też jako „cechy cenione za przyczynianie się do tego, co dobre, właściwe, piękne lub godne pochwały i podziwu”²³. Wartością może być też „coś cennego, godnego pożądania i wyboru, będąc jednocześnie celem ludzkich dążeń”²⁴. Może być nią „sam przedmiot lub jakiś stan rzeczy, z którym wiążą się określone emocje, stanowiące cel dążeń jednostki”²⁵. Wartości to rodzaj

¹⁸ T. Barankiewicz, *op. cit.*, s. 44-52.

¹⁹ K. Michałowska, *op. cit.*, s. 23.

²⁰ T. Barankiewicz, *op. cit.*, s. 46.

²¹ B. Z. Posner, W. H. Schmidt, *The Values of Business and Federal Government Executives: More Different Than Alike*, „Public Personnel Management” 1996, nr 3; L. Huberts, *The Integrity of Governance: What It Is, What We Know, What Is Done, And Where To Go*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire 2014, s. 80-81.

²² M. Rokeach, *The Nature of Human Values*, New York 1973, s. 81.

²³ G. de Graaf, *Tractable Morality: Customer Discourses of Bankers, Veterinarian and Charity Workers*, Rotterdam 2003, s. 22.

²⁴ Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993.

²⁵ K. Michałowska, *op. cit.*, s. 5.

„przekonania (idee) jednostek i grup społecznych, determinujące postawy oraz zachowania jednostkowe i zbiorowe”²⁶. Są one wyrazem podstawowych przekonań, że „określony tryb postępowania lub ostateczny stan egzystencji jest uznawany przez jednostkę lub społeczeństwo za lepszy niż odmienny tryb postępowania lub inny stan ostateczny”²⁷. Składając się na systemy aksjologiczne, tworzą normy o charakterze społecznym, zbiory nakazów i zakazów uznanych przez społeczeństwo²⁸. Wartości stanowią zasadniczy instrument poznania prawdy o człowieku²⁹, jako że pozwalają stwierdzić, co jest w życiu najważniejsze.

Ujęcie aksjologiczne na gruncie prawnym ma korzenie w ścierających się na przestrzeni wieków teoriach prawa naturalnego i pozytywizmu prawniczego³⁰. Refleksja nad prawem naturalnym sięga starożytności i poglądów Arystotelesa nad naturą ludzką przenikającą prawo pozytywne. Dominowała w europejskiej myśli filozoficzno-prawnej do XIX w., kiedy to w znacznym stopniu ustąpiła miejsca pozytywizmowi prawniczemu. Do refleksji nad rolą wartości w prawie powrócono po doświadczeniach II wojny światowej. Obecnie konfrontacja pozytywizmu prawniczego z rozbudowanymi systemami społecznymi opartymi na pluralizmie poglądów i demokracji coraz częściej wskazuje na niewystarczalność refleksji nad prawem pozbawionej aksjologicznych wątków właściwym prawu natury³¹. Zgodnie z założeniami prawa natury nie

²⁶ J. Mariański, W. Zdaniewicz, *Wartości religijne i moralne młodych Polaków*, Warszawa 1991, s. 14.

²⁷ K. Szczepańska, *Związki CAF z koncepcjami zarządzania w administracji publicznej*, [w:] *Współczesne koncepcje zarządzania publicznego. Wyzwania modernizacyjne sektora publicznego*, red. M. Ćwiklicki, M. Jabłoński, S. Mazur, Kraków 2016, s. 366.

²⁸ E. Ganowicz, *Idea samorządności w Polsce – próba aksjologicznej systematyzacji w ujęciu politologicznym*, „Przegląd Politologiczny” 2014, nr 2, s. 53.

²⁹ A. Bobko, *Poszukiwanie prawdy o człowieku*, „Znak” 2001, nr 3, s. 61.

³⁰ K. Michałowska, *op. cit.*, s. 5-6.

³¹ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2018, s. 5-6.

można uzasadnić obowiązywania prawa bez oparcia go na wartościach, bowiem prawo czerpie moc obowiązującą z moralności. Zadaniem prawodawcy nie jest *tworzenie* prawa, lecz *odkrywanie* istniejących już zasad prawa naturalnego, które stanowi punkt odniesienia przy ocenie prawa pozytywnego³². W tej koncepcji

prawo pozytywne nie jest wyłącznym ani najwyższym wzorem zachowań. Ludzie związani są również normami i zasadami niebędącymi wytworem ludzkiego stanowienia. W tym sensie rozwiązania prawne powinny brać pod uwagę istniejący dualizm norm: obowiązywanie porządku prawa ludzkiego oraz prawa naturalnego. Normy prawa naturalnego powinny być urzeczywistniane przez prawo pozytywne, obowiązują one bowiem niezależnie od aktów władzy. Prawo naturalne stanowi wzór, który prawo pozytywne powinno naśladować i urzeczywistniać, jest ideałem dobrego prawa³³.

Z kolei w założeniach pozytywizmu prawniczego

prawo ustanowione przez człowieka obowiązuje niezależnie od jakiegoś prawa naturalnego czy szeroko rozumianej moralności. Znika związek walidacyjny między tymi porządkami. Ideałem prawa staje się prawo wolne od wartościowania. Ten pogląd nazywa się zwykle tezą o rozdziale prawa i moralności³⁴.

Istota i wartości cywilizacji łacińskiej

Z powyższymi rodzajami prawa (naturalnym i pozytywnym) ściśle wiąże się przynależność do określonego rodzaju cywilizacji. Porównawczą naukę o cywilizacjach stworzył F. Koneczny, wybitny krakowski

³² D. Marzęta, *Historia cywilizacji łacińskiej. Wczesne średniowiecze*, Kraków 2020, s. 9.

³³ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *op. cit.*, s. 5-6.

³⁴ *Ibidem*, s. 5.

filozof historii, pracujący w szczególności na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie i na Uniwersytecie Stefana Batorego w Wilnie. Koneczny definiował „cywilizację” jako sumę wszystkiego, co jest wspólne pewnemu odłamowi ludzkości, a zatem sumę tego wszystkiego, czym taki odłam różni się od innych. Innymi słowy, cywilizacja oznacza metodę życia zbiorowego obejmującą sztukę i naukę, etykę i prawodawstwo, ekonomię i szkolnictwo, komunikację³⁵. Koneczny uznawał, że wyznacznikiem danej cywilizacji są cechy aksjologiczne i antropologiczne, natomiast jej czynniki materialne (produkcja, technika) przyczyniają się (jedynie) do jej rozwoju. Ze względu na nieograniczoną liczbę metod ustroju życia zbiorowego liczbą nie da się również opisać tego, ile cywilizacji było w przeszłości i ile jest ich obecnie, przy czym w pewnym uproszczeniu można ich wyróżnić siedem, tj. łańską, bizantyńską, turańską, żydowską, arabską, bramińską i chińską. Koneczny uznawał pierwszeństwo cywilizacji łańskiej (cywilizacji zachodniej) przed innymi cywilizacjami. Był przekonany również, że Polacy są jednym z przodujących narodów tej cywilizacji.

W cywilizacji łańskiej zdecydowany prym wiedzie prawo naturalne, pozytywizm prawniczy zaś jest w jej ramach nie do przyjęcia. Wynika to z faktu, że „prawo odgrywa rolę służebną wobec etyki. Jego istotą powinny być kategorie prawdy, dobra i sprawiedliwości. (...) Wiąże się z tym również prymat prawdy nad ideologią. Prawda zawsze stanowiła bowiem surową weryfikację wszelkich państwowych ideologii”³⁶. Prymat prawa naturalnego nad pozytywizmem prawniczym w cywilizacji łańskiej wynika z faktu, że ta cywilizacja, jak zasygnalizowano we wstępie, opiera się na trzech filarach, którymi są: filozofia grecka, etyka chrześcijańska i prawo rzymskie.

Grecki filozof Arystoteles (384-322 p.n.e.) niemal 2500 lat temu poszukiwał całkowicie sprawiedliwej administracji publicznej chroniącej dobro wspólne. W koncepcji Arystotelesa człowiek jest szczęśliwy, jeśli

³⁵ F. Koneczny, *O wielości cywilizacji*, Warszawa 2015, s. 204-205.

³⁶ D. Marzęta, *op. cit.*

chronione jest dobro wspólne, ponieważ wtedy ludzie postępują zgodnie ze swoją naturą, gdyż prawo naturalne jest respektowane. Prawo naturalne istnieje uprzednio i niezależnie od prawa pozytywnego, przyjmowanego przez uprawnione do tego organy państwowe. Demokracja ma swoje uzasadnienie w wizji człowieka zdolnego do samodzielnego podejmowania decyzji w kwestiach etycznych, odpowiedzialnego za dobro wspólne, a tym samym mającego prawo do uczestniczenia w sprawowaniu władzy. Wyjaśniając istotę sprawiedliwości, Arystoteles w swojej *Polityce* twierdził, że

te ustroje, które mają na celu dobro ogólne, są według zasady bezwzględnej sprawiedliwości właściwe, te zaś, które mają na celu jedynie dobro rządzących, są błędne i przedstawiają wszystkie zwyrodnienia właściwych: są bowiem despotyczne, a przecież państwo jest społecznością ludzi wolnych³⁷.

Istotę „dobra” Arystoteles wyjaśnił na początku swojej *Etyki nikomachejskiej*, gdzie pisał, że „wszelka sztuka i wszelkie badanie, a podobnie też wszelkie działanie, jak i postanowienie, zdają się zdążać do jakiegoś dobra i dlatego trafnie określono dobro jako cel wszelkiego dążenia”³⁸. W tłumaczeniu łacińskim koncepcja Arystotelesa zyskała powszechną akceptację wyrażoną w sądzie *bonum est quod omnia appetunt* – dobro jest tym, czego wszystko pożąda³⁹. Tak rozumienie pojęcie dobra wspólnego stało się później punktem wyjścia do zdefiniowania przez św. Tomasza z Akwinu prawa, które „nie jest niczym innym niż jakimś rozporządzeniem rozumu, dla dobra wspólnego, wydanym przez tego, kto ma pieczęć nad wspólnotą, publicznie ogłoszonym”⁴⁰.

³⁷ Arystoteles, *Polityka*, przeł., słowem wstępnym i koment. opatrzył L. Piotrowicz, wstępem poprzedził M. Szymański, Warszawa 2006, s. 85.

³⁸ Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, przeł. D. Gromska, Warszawa 2007, s. 3.

³⁹ M. A. Krąpiec, *Metafizyka – ogólna teoria rzeczywistości*, [w:] M. A. Krąpiec [et al.], *Wprowadzenie do filozofii*, Lublin 1996, s. 135.

⁴⁰ Tomasz z Akwinu, *Summa theologiae*, 1-2, q. 90. A. 4, co.

Kierując się kryterium dobra, Arystoteles wyróżnił trzy ustroje sprawiedliwe i trzy ustroje będące ich zwyrodnieniami.

Tę postać jednowładztwa, czyli monarchii, która ma na uwadze dobro ogólne, zwykliśmy nazywać królestwem, panowanie niewielu, a więc więcej niż jednego, arystokracją, czy to dlatego, że najlepsi władają, czy też ponieważ rządzą ku najlepszemu pożytkowi państwa i jego członków; kiedy zaś lud rządzi ku ogólnemu pożytkowi, używamy nazwy, którą w szerszym znaczeniu określamy wszystkie ustroje – politeja [rządy obywateli]. [...] Zwyrodnieniami wspomnianych ustrojów są: w stosunku do królestwa tyrania, w stosunku do arystokracji oligarchia, a w stosunku do politei demokracja. Tyrania bowiem jest jedynowładztwem dla korzyści panującej jednostki, oligarchia [rządzi] dla korzyści bogaczy, a demokracja dla korzyści ubogich; żaden z nich nie ma jednak na względzie dobra ogółu⁴¹.

Zważywszy na fakt, że już Arystoteles uznawał demokrację za system nie tylko „nieidealny”, ale wręcz „zwyrodniały”, na zalety, ale również zagrożenia wynikające z funkcjonowania systemu demokratycznego zwracał uwagę św. Jan Paweł II. W encyklice *Centesimus annus* pisał:

Kościół docenia demokrację jako system, który zapewnia udział obywateli w decyzjach politycznych i rządzonym gwarantuje możliwość wyboru oraz kontrolowania własnych rządów, a także – kiedy należy to uczynić – zastępowania ich w sposób pokojowy innymi. Nie może zaś demokracja sprzyjać powstawaniu wąskich grup kierowniczych, które dla własnych partykularnych korzyści albo dla celów ideologicznych przywłaszczają sobie władzę w państwie. Autentyczna demokracja możliwa jest tylko w Państwie prawnym i w oparciu o poprawną koncepcję osoby ludzkiej. Wymaga ona spełnienia koniecznych warunków, jakich wymaga promocja zarówno poszczególnych osób, przez wychowanie i formację w duchu prawdziwych ideałów, jak i podmiotowości społeczeństwa, przez tworzenie struktur uczestnictwa oraz

⁴¹ Arystoteles, *Polityka*, s. 86.

współodpowiedzialności. Dziś zwykło się twierdzić, że filozofią i postawą odpowiadającą demokratycznym formom polityki są agnostycyzm i sceptyczny relatywizm, ci zaś, którzy żywią przekonanie, że znają prawdę, i zdecydowanie za nią idą, nie są, z demokratycznego punktu widzenia, godni zaufania, nie godzą się bowiem z tym, że o prawdzie decyduje większość, czy też, że prawda się zmienia w zależności od zmiennej równowagi politycznej. W związku z tym należy zauważyć, że w sytuacji, w której nie istnieje żadna ostateczna prawda, będąca przewodnikiem dla działalności politycznej i nadająca jej kierunek, łatwo o instrumentalizację idei i przekonań dla celów, jakie stawia sobie władza. Historia uczy, że demokracja bez wartości łatwo się przemienia w jawny lub zakamuflowany totalitaryzm⁴².

Niezwykle ważną wartością cywilizacji łacińskiej jest również prawda. Znaczenie prawdy wyjaśnił Arystoteles w swojej *Metafizyce*: „Stwierdzić, że byt nie jest i że nie-byt jest, to jest fałsz; a stwierdzić, że byt jest i że nie-byt nie jest, to jest prawda”⁴³, a zatem dla Arystotelesa prawda oznacza mówienie o czymś, że jest, jeśli jest, lub mówienie o czymś, że nie jest, jeśli nie jest. Konieczny⁴⁴, szczegółowo analizując korzenie wszystkich mu współczesnych cywilizacji, stwierdza, że jedynie cywilizacja łacińska opiera się na wartości prawdy zarówno w relacjach prywatnych, jak i w publicznych. Ma ona szczególne znaczenie dla rozwoju moralności, gdyż nie można mówić o istnieniu etyki, jeśli kłamstwo jest równoprawne z prawdą, a wybór jest pozostawiony swobodnemu uznaniu każdej jednostki. Jest to wymóg wynikający z etyki katolickiej, która jest jednocześnie etyką cywilizacji łacińskiej. Dwoistość etyki (np. prawdy w życiu prywatnym, ale kłamstwa w życiu publicznym) nie da się pogodzić w żaden sposób z cywilizacją łacińską, gdyż jest ona niezgodna z etyką katolicką. Zgodnie z nią prawdą absolutną jest Pan Bóg. To On

⁴² Jan Paweł II, encyklika *Centesimus annus*, 46.

⁴³ Arystoteles, *Metafizyka*, [w:] idem, *Dzieła wszystkie*, t. 2, przekł., wstęp i komentarze K. Leśniak [et al.], Warszawa 1990, ks. III, 1011 b, 26-28.

⁴⁴ F. Konieczny, *O cywilizację łacińską*, s. 29-32.

staje u jej początku, bo prawda pochodzi od Stwórcy⁴⁵. Źródło prawdy leżące w Stwórcy powoduje, iż nie można powiedzieć, że „każdy ma swoją prawdę”, że „jest wiele prawd”⁴⁶. Powołując się na Arystotelesa, św. Jan Paweł II stwierdza:

*Wszyscy ludzie pragną wiedzieć*⁴⁷, a właściwym przedmiotem tego pragnienia jest prawda. Nawet w życiu codziennym obserwujemy, jak bardzo każdy człowiek stara się poznać obiektywny stan rzeczy, nie zadowolając się informacjami z drugiej ręki. Człowiek to jedyna istota w całym widzialnym świecie stworzonym, która nie tylko zdolna jest wiedzieć, ale także zdaje sobie sprawę z tego, że wie, i dlatego pragnie poznać istotną prawdę tego, co postrzega. Nikomu nie może być naprawdę obojętne, czy jego wiedza jest prawdziwa. Jeśli człowiek odkryje, że jest fałszywa, odrzuca ją; jeśli natomiast może się upewnić o jej prawdziwości, doznaje satysfakcji. O tym właśnie mówi św. Augustyn: *Wielu spotkałem takich ludzi, którzy chcieliby oszukiwać, ale takiego, który by chciał być oszukiwany, nie spotkałem*. Słusznie uważa się, że człowiek osiągnął wiek dojrzały, jeśli potrafi o własnych siłach odróżnić prawdę od fałszu i wyrobić sobie własny osąd o obiektywnym stanie rzeczy. Tu właśnie znajduje się motywacja wielorakich poszukiwań, zwłaszcza w dziedzinie nauk przyrodniczych, które w ostatnich stuleciach przyniosły tak znaczne rezultaty, przyczyniając się do autentycznego postępu całej ludzkości⁴⁸.

Naruszanie w życiu publicznym wartości prawdy ma poważne konsekwencje, bowiem „gdy w obrębie cywilizacji łacińskiej zaniecha się kultu prawdy, musi nastąpić rozbitcie społeczeństwa, upadek narodu, bezsilność państwa na zewnątrz i zubożenie obywatelskie wewnątrz, albowiem poderwie się zasadniczo siły twórcze”⁴⁹.

⁴⁵ Benedykt XVI, encyklika *Caritas in veritate*, 1.

⁴⁶ T. Kornecki, *Prawda jako wartość w przekazie medialnym w świetle encykliki ojca świętego Franciszka „Lumen fidei”*, „Studia Socialia Cracoviensia” 2015, nr 1, s. 157.

⁴⁷ Arystoteles, *Metafizyka*.

⁴⁸ Jan Paweł II, encyklika *Fides et ratio*, 25.

⁴⁹ F. Koneczny, *O cywilizację łacińską*, s. 35-36.

Starożytni Rzymianie zdawali sobie sprawę, że aby prawo naturalne wynikające z filozofii greckiej i etyki chrześcijańskiej mogło być chronione, konieczne jest zapewnienie mu odpowiednich sankcji prawnych, stąd od 449 r. p.n.e. do 529 r. n.e. rozwinęli tzw. prawo rzymskie, będące pierwszym obszernym, spisaniem porządkiem prawa pozytywnego. Prawnicy rzymscy uważali, że tylko prawo zgodne z uniwersalnym poczuciem sprawiedliwości może być społecznie akceptowane, a przez to skuteczne.

Cywilizacja łacińska, zbudowana na trzech powyżej opisanych filarach, powstała w Europie, przeniesiona została następnie do obu Ameryk i Australii, przyczyniając się do rozwoju dobrobytu państw, które przyjęły jej wartości.

Zagrożenie dla wartości cywilizacji łacińskiej

Zagrożeniem dla wartości cywilizacji łacińskiej jest nieustanna walka pomiędzy cywilizacjami, a walki pociągają za sobą wzajemne wpływy. Syntezy są możliwe tylko pomiędzy odmianami tej samej cywilizacji. W czasach Konecznego można było to powiedzieć o kulturze polskiej i francuskiej. Obecnie jednak, ze względu na wpływy obcych cywilizacji, jakim uległa zwłaszcza Francja, twierdzenie to straciło już na swej aktualności. Koneczny przekonywał, że niemożliwym, a wręcz absurdalnym pomysłem jest synteza dwóch lub więcej cywilizacji, nie jest bowiem możliwe łączenie wykluczających się wzajemnie metod ustroju życia zbiorowego. Przykładowo, skoro cywilizacja łacińska opiera państwo na społeczeństwie, bizantyjska poddaje społeczeństwo nadzorowi państwa we wszystkich możliwych sferach, a cywilizacja turańska nie posiada całkowicie pojęcia społeczeństwa, to nie można pogodzić ich w jedną cywilizację syntetyczną. Co gorsza, przy mechanicznym mieszanii się cywilizacji zwycięża zawsze niższa, nigdy wyższa⁵⁰. W Polsce

⁵⁰ *Ibidem*, s. 11.

zachodzi niestety mnogość czterech cywilizacji: łacińskiej, bizantyńskiej, turańskiej i żydowskiej. Państwo jako takie nie może być jednak cywilizowane aż na cztery sposoby. Wdając się w mieszaninę, może stać się tylko acywilizacyjne, lecz w praktyce przeciwko cywilizacji łacińskiej stają do zawziętego boju trzy pozostałe, niższe cywilizacje, które nie mają wprowadzić ze sobą nic wspólnego, lecz łączą się w zwalczaniu cywilizacji łacińskiej⁵¹.

Przeciwko cywilizacji łacińskiej, do unicestwienia jej wartości, wymierzone są w szczególności idee (antywartości) marksizmu⁵², zarówno w jego pierwotnej, jak i uwspółcześnionej formie. Ruch ten zaczyna się od niemieckich filozofów i komunistów, Karola Marksa (1818-1883) i Fryderyka Engelsa (1820-1895) i ich krytycznych teorii na temat społeczeństwa, ekonomii i polityki. Twierdzili oni, że społeczeństwa rozwijają się poprzez konflikt klasowy. Zaprzeczali istnieniu wszechobecnego, niezmiennego, a więc absolutnego Boga o charakterze duchowym, który po grzechu pierworodnym dąży do pojednania z istotami ludzkimi, mającymi także naturę duchową. Zamiast tego wprowadzili pojęcie materii dialektycznej, o zmiennej w procesie ewolucji naturze, dążącej do pojednania się z samą sobą, a tym samym do osiągnięcia samoświadomości i duchowości. Niestety marksiści nie byli w stanie zdefiniować materii, terminu kluczowego dla spójności teoretycznej. Według marksistów nie istnieje Absolut, a w konsekwencji nie mogą też istnieć Jego uniwersalne wartości. Nie dostrzegając potrzeby związku między prawem a moralnością, zaprzeczają koncepcji prawa naturalnego, przyjmując pozytywizm prawniczy jako filar doktryny prawnej.

W Europie Środkowej i Wschodniej klasyczni marksiści, począwszy od Włodzimierza Lenina (1870-1924), próbowali zniszczyć system gospodarczy, wierząc, że spowoduje to pożądane zmiany kulturowe i unicestwienie wartości cywilizacji łacińskiej. Pod pretekstem protestu przeciwko wyzyskowi kapitalizmu dążyli do totalnej krytyki prawa, moralności

⁵¹ F. Koneczny, *O cywilizację łacińską*, s. 10-21.

⁵² *Ibidem*, s. 6.

i religii. Jedną z konsekwencji jest zaszczepienie ludziom przekonania, że własność publiczna nie należy do nikogo, a zatem zabranie swojej części nie jest niemoralne. Stąd w Polsce, będącej od II wojny światowej do 1989 r. pod wpływem ZSRR, marksizm budowany był głównie przymocą, metodami przewrotu gospodarczego i otwartą walką z Kościołem katolickim. Próby te okazały się nieskuteczne, ponieważ robotnicy byli przywiązani do tradycyjnych wartości chrześcijańskich⁵³. Prześladowania Kościoła za żelazną kurtyną tylko wzmogły katolicki antykomunizm, popierany przez Watykan i Stany Zjednoczone. Również kultura, wychowanie dzieci i edukacja sprzyjająca samorozwojowi i racjonalnemu myśleniu przyczyniły się do niepowodzenia rewolucji marksistowskiej.

W Europie Zachodniej próby przejścia władzy politycznej przez komunistów siłą militarną nie powiodły się, najpierw w wyniku I wojny światowej (1914-1918), a ostatecznie na skutek wojny polsko-bolszewickiej w 1920 r. W konsekwencji zachodni marksiści, zwłaszcza Antonio Gramsci i György Lukács, zrozumieli, że jedyną skuteczną drogą rewolucji marksistowskiej jest rozpoczęcie jej bezpośrednio od unicestwienia wartości chrześcijańskich, przebudowy kultury, przemian w ludzkiej świadomości⁵⁴. Dlatego w 1924 r. założyli na Uniwersytecie we Frankfurcie nad Menem Instytut Badań Społecznych. Jego czołowi przedstawiciele wyemigrowali do Stanów Zjednoczonych po dojściu do władzy Adolfa Hitlera. Tutaj stworzyli tzw. teorię krytyczną, będącą filozoficzną podstawą współczesnego marksizmu, nazywanego inaczej marksizmem kulturowym, postmodernizmem, czy też nową lewicą. Paradoksalnie przez stulecie żelazna kurtyna muru berlińskiego chroniła Polskę przed marksizmem kulturowym, znacznie skuteczniej niszczącym wartości cywilizacji łacińskiej niż marksizm w jego

⁵³ P. J. Buchanan, *Śmierć Zachodu. Jak wymierające populacje i inwazje imigrantów zagrażają naszemu krajowi i naszej cywilizacji*, przeł. D. Konik, J. Morka, J. Przybył, Wrocław 2005, s. 89.

⁵⁴ D. Rozwadowski, *Marksizm kulturowy. 50 lat walki z cywilizacją Zachodu*, Warszawa 2018, s. 22-23.

klasycznej formie. W konsekwencji, nawet jeśli upadek muru berlińskiego w 1989 r. oznaczał koniec podziału między Wschodem a Zachodem, to nie był to „koniec ideologii”, jak ogłaszano ze wszystkich stron⁵⁵, ale raczej „wyzwolenie z wolności”, czy nawet „koniec historii”⁵⁶, przyniesiony przez liberalną demokrację i gospodarkę rynkową. Skuteczność marksizmu kulturowego w modyfikacji sposobu myślenia ludzi opiera się na metodzie opracowanej jeszcze przed Arystotelesem przez chińskiego generała, filozofa Sun Tzu (544-496 p.n.e.), który uważał, że walka na polu bitwy jest najbardziej prymitywną drogą prowadzenia wojny. Nie ma wyższej sztuki niż zniszczenie wroga bez walki – przez obalenie wszystkiego, co jest wartościowe w kraju wroga, to jest jego systemu wartości⁵⁷. Kiedy zaatakowane społeczeństwo nie będzie już uważało wroga za wroga, to w pełni zaakceptuje jego nowy system aksjologiczny, cywilizację i aspiracje. W ten sposób ideologia nowej lewicy jest realizowana w wielu krajach na całym świecie w czterech etapach, tj. demoralizacji, destabilizacji, kryzysie i normalizacji⁵⁸.

Teoria krytyczna to teoria permanentnej negacji istniejącej kultury i podstawowych wartości, której głównym celem jest anihilacja, całkowite zniszczenie. Jest to „filozofia praktyczna” zawierająca przypadkowe podteorie, bez programu, niepodlegająca żadnej weryfikacji. Co ciekawe, autorzy *Dialektyki oświecenia*⁵⁹, ideologicznego filaru teorii krytycznej, przeredagowali, a właściwie sfałszowali jej pierwotną treść, ponieważ usunęli wszystkie fragmenty i określenia, które mogłyby nawet sugerować związek z ideologią marksistowską, np. zastąpili termin „rewolucja” terminem „demokracja”⁶⁰. Teoria krytyczna miała wyjaśnić błędne

⁵⁵ M. A. Peeters, *Globalizacja zachodniej rewolucji kulturowej. Kluczowe pojęcia, mechanizmy działania*, przeł. G. Grygiel, Warszawa 2010, s. 40.

⁵⁶ F. Fukuyama, *Koniec historii*, przeł. T. Bieroń, M. Wichrowski, Poznań 1996.

⁵⁷ S. Tzu, S. Pin, *Sztuka wojny*, przeł. D. Bakalarz, Gliwice 2014.

⁵⁸ T. D. Schuman, *Love Letter to America*, Los Angeles 1984, s. 21.

⁵⁹ M. Horkheimer, Th. Adorno, *Dialectic of Enlightenment*, Palo Alto 2007.

⁶⁰ K. Karoń, *Historia antykultury 1.0. Podstawy wiedzy społecznej*, Warszawa 2019, s. 397.

marksistowskie prognozy, ale bez odrzucania marksistowskich intencji⁶¹. Teoria krytyczna wychodzi od marksizmu, traktując człowieka jako nierozsądną, bezmyślną istotę, która nie ma w sobie nic duchowego. Tylko materia może osiągnąć duchowość, pod warunkiem że niższy poziom materii zostanie zniszczony w procesie postępu ewolucyjnego. Stąd same jednostki powinny dążyć do samozniszczenia. Z tego też powodu Adorno starał się przekonać, że źródłem wszelkiego zła, zwłaszcza faszyzmu i rasizmu, jest kochająca, chrześcijańska, patriotyczna i prokapitalistyczna rodzina⁶².

Stanowiąca aksjologiczne podłoże marksizmu kulturowego nowa etyka głosi, że nic nie ma charakteru absolutnego, niezmiennego, prawda i rzeczywistość nie mają trwałej i obiektywnej treści – tak naprawdę ich nie ma. Negując istnienie uniwersalnych wartości obiektywnej prawdy i dobra, marksiści kulturowi negują również istnienie wolnej woli ludzi i ich prawa do wyboru między dobrem a złem. Twierdzą, że dobro jednostki może być realizowane bez odniesienia do ich odpowiedzialności, jaką wykonuje wobec dobra lub zła. W ten sposób zastąpiono wartości uniwersalne pozorną wolnością, implikując obowiązek tolerancji dla wszelkiego rodzaju światopoglądów, zaprzeczając *de facto* prawo do nietolerancji wobec postaw, które nawet subiektywnie są złe. Już Platon zauważył, że w demokracji pewne wartości powinny być niezmiennie. W przeciwnym razie głosowanie nad poprawnością diagnoz lekarskich, interpretacją historii czy legalizacją moralnie negatywnych działań, np. kradzieży, prowadziłyby do niebezpiecznych konsekwencji⁶³.

⁶¹ J. Habermas, *Filozoficzny dyskurs nowoczesności*, przeł. M. Łukasiewicz, Kraków 2005.

⁶² D. Rozwadowski, *op. cit.*, s. 33-39.

⁶³ W. Roszkowski, *Roztrzaskane lustro. Upadek cywilizacji zachodniej*, Kraków 2019, s. 11.

Wartość prawdy w polityce finansowej w okresie epidemii na przykładzie planowania wieloletniego

Dokonany powyżej przegląd literatury zdaje się potwierdzać twierdzenie Konecznego, według którego „cały marksizm wymierzony jest przeciw cywilizacji łacińskiej”⁶⁴. Autor rozwija swój pogląd, stwierdzając, że

rozpowszechnione dziś zapatrywanie, że sztuka rządzenia polega na tym, żeby nie być odpowiedzialnym, że tedy rząd powinien dążyć do zniesienia odpowiedzialności swych członków – pochodzi z cywilizacji turańskiej (właściwej dla Rosji i częściowo krajów azjatyckich). Naciąganie tekstu ustaw, tak aż się z nich wyciągnie wątpliwości służące mające do zniweczenia prawa – stanowi jursprudence talmudyczną⁶⁵.

Powyższe doprowadziło do sformułowania szczegółowej hipotezy badawczej, zgodnie z którą w polityce finansowej w okresie epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 występują naruszenia wartości prawdy. Celem weryfikacji tej hipotezy poddano analizie podstawowy instrument polityki finansowej, którym w polskim porządku prawnym jest Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPFPP).

W pierwszej kolejności przyjrzymy się treści przepisów prawnych, by następnie dokonać ich oceny aksjologicznej z punktu widzenia ochrony wartości prawdy. WPFPP został wprowadzony do polskiego porządku prawnego w wyniku implementacji dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich⁶⁶. Zgodnie z jej art. 9 ust. 1

państwa członkowskie ustanawiają wiarygodne, skuteczne średniookresowe ramy budżetowe umożliwiające przyjęcie co najmniej trzyletniej

⁶⁴ F. Koneczny, *O cywilizację łacińską*, s. 6.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz. Urz. z 23 listopada 2011, L 306/41).

perspektywy planowania budżetowego, tak aby zagwarantować, że podstawą krajowego planowania budżetowego jest wieloletnia perspektywa planowania budżetowego.

Z kolei według art. 10 dyrektywy

uchwalana co roku ustawa budżetowa jest zgodna z postanowieniami średniookresowych ram budżetowych. W szczególności podstawą przygotowywania rocznego budżetu są prognozy dotyczące dochodów i wydatków oraz priorytety ze średniookresowych ram budżetowych określonych w dyrektywie. Każde odstępstwo od tych przepisów zostaje należycie wytłumaczone.

W wyniku implementacji postanowień omawianej dyrektywy wprowadzono odpowiednie regulacje do u.f.p. Zgodnie z jej art. 103 „Wieloletni Plan Finansowy Państwa jest sporządzany na dany rok budżetowy i trzy kolejne lata”. Według art. 104 ust. 1

Wieloletni Plan Finansowy Państwa: 1) zawiera Program Konwergencji, opracowany zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. WE L 209 z 2.08.1997, s. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 10, t. 1, s. 84, z późn. zm.); 2) określa cele wraz z miernikami stopnia ich realizacji, w układzie obejmującym główne funkcje państwa.

Z kolei art. 104 ust. 2 wskazuje, że

Wieloletni Plan Finansowy Państwa w części zawierającej Program Konwergencji określa dodatkowo: 1) główne cele polityki społecznej i gospodarczej; 2) planowane działania i ich wpływ na poziom dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 174 z 26.06.2013, s. 1), w tym na długookresową

stabilność finansów publicznych; 3) planowaną wstępną kwotę wydatków obliczoną zgodnie z art. 112aa ust. 1 albo art. 112d ust. 3; 4) zmiany w zakresie podejmowanych działań i celów, w stosunku do poprzedniego Programu Konwergencji; 5) wstępną prognozę podstawowych wielkości makroekonomicznych wraz z założeniami stanowiącymi podstawę jej opracowania.

Wreszcie art. 105 u.f.p. wskazuje, iż „Wieloletni Plan Finansowy Państwa stanowi podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy”.

W kontekście prezentowanych rozważań należy zwrócić również uwagę na zasadnicze zmiany w treści omawianej ustawy, wprowadzone zarówno przed ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemiologicznego, jak i po ogłoszeniu epidemii. Ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2013, poz. 1646) w zakresie WPFPP wprowadzono dwie zasadnicze zmiany w pierwotnym tekście u.f.p. Po pierwsze, istotnie zmieniono zakres przedmiotowy WPFPP, jako że zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 104 ust. 1 u.f.p. regulującym zakres przedmiotowy WPFPP

Wieloletni Plan Finansowy Państwa, w podziale na poszczególne lata budżetowe, określa: 1) podstawowe wielkości makroekonomiczne; 2) kierunki polityki fiskalnej; 3) prognozy dochodów oraz wydatków budżetu państwa; 4) kwotę deficytu i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz źródła ich sfinansowania; 5) prognozy dochodów i wydatków budżetu środków europejskich; 6) wynik budżetu środków europejskich; 7) skonsolidowaną prognozę bilansu sektora finansów publicznych; 8) kwotę państwowego długu publicznego.

Kolejne ustępy niniejszego przepisu precyzowały sposób prezentacji dochodów (art. 104 ust. 2) oraz sposób prezentacji wydatków (art. 104 ust. 3).

Zestawiając treść pierwotnego brzmienia art. 104 u.f.p. z jego obecnym brzmieniem, należy stwierdzić, że aktualnie zasadniczym elementem składającym się na WPFPP jest tzw. Program Konwergencji, do przygoto-

wania i przedłożenia instytucjom UE, zobowiązane są państwa nienależące do strefy euro⁶⁷. Zgodnie z art. 8 ust. 1 rozporządzenia 1466/97/WE „Programy konwergencji są przedkładane corocznie w kwietniu, najlepiej do połowy kwietnia i nie później niż w dniu 30 kwietnia”. Powyższe oznacza obowiązek corocznej aktualizacji programów konwergencji, będących częścią składową WPPF. Po drugie, pierwotny tekst u.f.p. przewidywał obowiązywanie art. 107, który został całkowicie uchylony wspomnianą nowelizacją u.f.p. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem u.f.p. jej art. 107 ust. 1 przewidywał, iż: „Wieloletni Plan Finansowy Państwa jest aktualizowany przez Radę Ministrów, w drodze uchwały, corocznie, w terminie dwóch miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej, i uwzględnia prognozy na kolejne trzy lata”, a art. 107 ust. 2 przewidywał, że „aktualizacja polega na doprowadzeniu danych zawartych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa do zgodności z ustawą budżetową na dany rok budżetowy”. Z kolei art. 107 ust. 3. przewidywał, że „aktualizacja polega również na skorygowaniu Wieloletniego Planu Finansowego Państwa w dalszych latach jego realizacji, w celu zapewnienia zgodności z kierunkami polityki społeczno-gospodarczej i średniookresową strategią rozwoju kraju”. Wymóg aktualizacji WPPF, stanowiącego instrument realizacji obowiązku opracowywania średniookresowych ram budżetowych wynikającego z dyrektywy 2011/85/UE, został uchylony z polskiego porządku prawnego jako niespójny z treścią art. 9-10 przedmiotowej dyrektywy. Dokonana zmiana ustawowa poza dostosowaniem regulacji prawa krajowego do prawa unijnego wzmocniła jednocześnie rangę WPPF, który powinien stanowić podstawę do formułowania założeń przygotowywanych projektów ustaw budżetowych na kolejne lata⁶⁸. Niemniej jednak przywołane powyżej zmiany w treści WPPF, regulowanej art. 104 u.f.p., poprzez obligatoryjne uczynienie

⁶⁷ Z kolei państwa, które przyjęły wspólną walutę euro, przedkładają tzw. Programy Stabilności również na mocy rozporządzenia 1466/97/WE.

⁶⁸ *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020, s. 669.

z Programu Konwergencji elementu składowego WPPF, spowodowały, że nadal cały WPPF (łącznie z jego tzw. częścią zadaniową, o której mowa w art. 104 ust. 2 u.f.p.) do czasu ogłoszenia stanu epidemii był aktualizowany corocznie, a samo planowanie wieloletnie w Polsce miało charakter kroczący.

Taki sposób postępowania narusza wartość prawdy, co wynika z następujących przesłanek. Wyraźną intencją prawodawcy unijnego było nadanie średniookresowym ramom budżetowym charakteru względnie możliwie trwałego w całym okresie ich obowiązywania. Z tego też powodu polski ustawodawca uchylił z krajowego porządku prawnego wymóg aktualizacji WPPF, pierwotnie przewidziany w art. 107 u.f.p. Jednocześnie jednak ustawodawca pozostawił możliwość, a wręcz konieczność, corocznego dostosowywania treści WPPF do zmieniającej się sytuacji ekonomicznej kraju. Zostało to dokonane poprzez zmianę zakresu treściowego WPPF polegającą na włączeniu do niego Programu Konwergencji, obligatoryjnie uaktualnianego corocznie, na mocy prawodawstwa unijnego.

Z kolei odwrotna sytuacja miała miejsce po ogłoszeniu zagrożenia epidemiologicznego. Mianowicie, na mocy art. 76. ust. 1. ustawy z dnia 31 marca 2020 r.⁶⁹, polski ustawodawca przewidział, że „w roku 2020 nie sporządza się Wieloletniego Planu Finansowego Państwa”. Nie tylko pozbawiono społeczeństwo możliwości dostępu do informacji na temat planowanej sytuacji finansów publicznych w okresie epidemii, generującej skądinąd istotne wydatki budżetowe, ale co gorsza, nie wyjaśniono w żaden sposób przyczyn braku sporządzania WPPF w 2020 r. Obowiązujący WPPF na lata 2019-2022 w znacznej mierze stracił na aktualności ze względu na znaczne zmiany sytuacji budżetowej kraju, o czym świadczy fakt, że o ile w ustawie budżetowej z 14 lutego

⁶⁹ Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 568).

2020 r.⁷⁰ ustalano, że na dzień 31 grudnia 2020 r. nie wystąpi deficyt budżetu państwa, o tyle po nowelizacji tej ustawy dokonanej na mocy ustawy z dnia 28 października 2020 r.⁷¹ deficyt budżetu państwa ustalono na dzień 31 grudnia 2020 r. aż na kwotę nie większą niż 109 347 649 tys. zł. Dla porównania dodajmy, że w roku poprzedzającym ogłoszenie epidemii w ustawie budżetowej na 2019 r.⁷² deficyt budżetu państwa na dzień 31 grudnia 2019 r. ustalono na kwotę nie większą niż 28 500 000 tys. zł, a przedmiotowej ustawy budżetowej nie poddano nowelizacji.

Na płaszczyźnie aksjologicznej opracowywanie WFPF mogłoby służyć budowaniu odpowiedzialności organów władzy publicznej, w szczególności Rady Ministrów oraz władzy ustawodawczej, za stan finansów publicznych, poprzez zapewnienie społeczeństwu dostępu do wiarygodnych informacji w kwestiach polityki finansowej. Tymczasem obecnie dostęp ten nie jest możliwy ze względu na brak publikacji WFPF, który odpowiadałby istotnie zmienionej stanem epidemii sytuacji finansów publicznych państwa. Informacje dotychczas zamieszczane w WFPF można by próbować odnaleźć w najnowszej aktualizacji Programu Konwergencji z 2020 r., jednakże, jak czytamy w jego treści: „tegoroczny Program konwergencji ma wyjątkowy charakter, koncentruje się bowiem na działaniach wdrażanych w reakcji na epidemię COVID-19”⁷³.

⁷⁰ Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 571).

⁷¹ Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz.U. 2020, poz. 1919).

⁷² Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz.U. 2019, poz. 198).

⁷³ Program Konwergencji. Aktualizacja 2020, www.gov.pl/web/finanse/aktualizacja-programu-konwergencji (17 III 2022).

Wnioski

W ciągu ostatniego stulecia w politykach publicznych obserwujemy istotne, niejednokrotnie niewidoczne przesunięcie od instrumentów modernistycznych, inspirowanych koncepcją Arystotelesa, do instrumentów postmodernistycznych, wyjściowo bazujących na koncepcji Karola Marksa. Tym samym obserwujemy zastąpienie uniwersalnych wartości cywilizacji łacińskiej ideami nowej etyki marksizmu kulturowego. System aksjologiczny cywilizacji łacińskiej wymaga ochrony dobra wspólnego, uwarunkowanej od odpowiedzialności organów władzy publicznej za stan finansów publicznych, której warunkiem *sine qua non* jest dostęp do prawdziwej informacji prezentowanej do tej pory w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. Tymczasem w obliczu epidemii władza ustawodawcza zwolniła Radę Ministrów z tego obowiązku.

Z jednej strony nie ulega wątpliwości, że sytuacja epidemii jest sytuacją w pewnym sensie wyjątkową, gdyż stan zagrożenia epidemiologicznego nie ma miejsca corocznie. Z drugiej jednak strony, zadając sobie pytanie o to, czy pojawienie się epidemii usprawiedliwia odstępstwo od zapewnienia społeczeństwu dostępu do informacji na temat prawdziwego, planowanego stanu rozwoju sytuacji finansów publicznych w Polsce, prezentowanego dotychczas w WFPF, w kontekście rozważań aksjologiczno-prawnych zaprezentowanych w pierwszej części niniejszego opracowania, należałoby udzielić odpowiedzi przeczącej. Pogląd ten wydaje się tym bardziej słuszny, że konsekwencją stanu epidemii jest znaczny wzrost wydatków publicznych służących dostosowaniu polityki gospodarczo-społecznej kraju do potrzeb jego obywateli. Stąd uprzednie wyznaczenie względnie wiążących średniookresowych ram polityki finansowej służyłoby zapewnieniu stabilności i bezpieczeństwa finansowego państwa.

Bibliografia

- Aksjologia postępowania w sprawach nieletnich: obecny stan prawny i perspektywy zmian*, red. P. Kobes, Legnica 2014.
- Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, przeł. D. Gromska, Warszawa 2007.
- Arystoteles, *Metafizyka*, [w:] idem, *Dzieła wszystkie*, t. 2, przekł., wstępy i komentarze K. Leśniak [et al.], Warszawa 1990.
- Arystoteles, *Polityka*, przeł., słowem wstępnym i koment. opatrzył L. Piotrowicz, wstępem poprzedził M. Szymański, Warszawa 2006.
- Barankiewicz T., *Aksjologiczna problematyka prawa*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2004, nr 1.
- Benedykt XVI, encyklika *Caritas in veritate*.
- Bobko A., *Poszukiwanie prawdy o człowieku*, „Znak” 2001, nr 3.
- Buchanan P. J., *Śmierć Zachodu. Jak wymierające populacje i inwazje imigrantów zagrażają naszemu krajowi i naszej cywilizacji*, przeł. D. Konik, J. Morka, J. Przybył, Wrocław 2005.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2018.
- de Graaf G., *Tractable Morality: Customer Discourses of Bankers, Veterinarian and Charity Workers*, Rotterdam 2003.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, Warszawa 2006.
- Fukuyama F., *Koniec historii*, przeł. T. Bieroń, M. Wichrowski, Poznań 1996.
- Ganowicz E., *Idea samorządności w Polsce – próba aksjologicznej systematyzacji w ujęciu politologicznym*, „Przegląd Politologiczny” 2014, nr 2, <https://doi.org/10.14746/pp.2014.19.2.4>.
- Habermas, J., *Filozoficzny dyskurs nowoczesności*, przeł. M. Łukasiewicz, Kraków 2005.
- Horkheimer M., Adorno Th., *Dialectic of Enlightenment*, Palo Alto 2007.
- Huberts L., *The Integrity of Governance: What It Is, What We Know, What Is Done, And Where To Go*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire 2014.
- Jan Paweł II, encyklika *Centesimus annus*.
- Jan Paweł II, encyklika *Fides et ratio*.
- Karoń K., *Historia antykultury 1.0. Podstawy wiedzy społecznej*, Warszawa 2019.
- Kędzia Z., *Konstytucyjna koncepcja praw, wolności, obowiązków człowieka i obywatela*, [w:] *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, red. Z. Kędzia, Poznań 1990.

- Koneczny F., *O cywilizację łacińską*, Krzeszowice 2012.
- Koneczny F., *O wielości cywilizacji*, Warszawa 2015.
- Kornecki T., *Prawda jako wartość w przekazie medialnym w świetle encykliki ojca świętego Franciszka „Lumen fidei”*, „*Studia Socialia Cracoviensia*” 2015, nr 1.
- Kosikowski C., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2001, <https://doi.org/10.15633/ssc.988>.
- Krąpiec M. A., *Metafizyka – ogólna teoria rzeczywistości*, [w:] M. A. Krąpiec [et al.], *Wprowadzenie do filozofii*, Lublin 1996.
- Kryszew G., Prokop K., *Aksjologia polskiej Konstytucji*, Warszawa 2017.
- Lapie P., *La logique de volonté*, Paris 1902.
- Mariański J., Zdaniewicz W., *Wartości religijne i moralne młodych Polaków*, Warszawa 1991.
- Marzęta D., *Historia cywilizacji łacińskiej. Wczesne średniowiecze*, Kraków 2020.
- Michałowska K., *Niemajątkowe wartości życia rodzinnego w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 2017.
- Motek P., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim*, Poznań 2006.
- Peeters M. A., *Globalizacja zachodniej rewolucji kulturowej. Kluczowe pojęcia, mechanizmy działania*, przeł. G. Grygiel, Warszawa 2010.
- Piechowiak M., *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego – w poszukiwaniu kontekstu interpretacji*, [w:] *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, red. W. J. Wołpiuk, Warszawa 2008.
- Posner B. Z., Schmidt W. H., *The Values of Business and Federal Government Executives: More Different Than Alike*, „*Public Personnel Management*” 1996, nr 3, <https://doi.org/10.1177/009102609602500302>.
- Rokeach M., *The Nature of Human Values*, New York 1973.
- Roszkowski W., *Roztrzaskane lustro. Upadek cywilizacji zachodniej*, Kraków 2019.
- Rozwadowski D., *Marksizm kulturowy. 50 lat walki z cywilizacją Zachodu*, Warszawa 2018.
- Ruśkowski E., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2006.
- Schuman T. D., *Love Letter to America*, Los Angeles 1984.
- Szczepańska K., *Związki CAF z koncepcjami zarządzania w administracji publicznej*, [w:] *Współczesne koncepcje zarządzania publicznego. Wyzwania modernizacyjne sektora publicznego*, red. M. Ćwiklicki, M. Jabłoński, S. Mazur, Kraków 2016.
- Tomasz z Akwinu, *Summa theologiae*, 1-2, q. 90. A. 4, co.

- Tzu S., Pin S., *Sztuka wojny*, przeł. D. Bakalarz, Gliwice 2014.
- Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020.
- Zawadzka-Pąg U. K., *Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski). Studium aksjologiczno-prawne*, Białystok 2019.
- Ziemiński Z., *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993.

Normatywne uwarunkowania działalności informacyjno-sprawozdawczej Ministra Finansów w warunkach pandemii COVID-19 w roku 2020

Marcin Grzybowski 

Abstract

Normative Conditions for the Regulatory and Reporting Activity of the Minister of Finance in the Conditions of the Covid-19 Pandemic in 2020

The Minister of Finance, as the supreme authority of the governmental administration who is responsible for three departments of the government (budget, public finances, financial institutions), had a significant role in the state's actions aimed at mitigating the impact of the Covid-19 pandemic in Poland. In the year of 2020 governmental anti-pandemic actions were formulated in the so-called "anti-crisis shields" regulations. Among six of them the Minister of Finance played a key role in shaping the shields no. 4 and 5. Shield no. 4 focused on the assistance with the repayment of interest on loans taken by entrepreneurs affected by the pandemic. Shield no. 5 was aimed at financial support offered to tourism industry and to related branches. The Minister of Finance also played a significant role in regard to the functioning of the NHF. Although the NHF's financial plan for 2020 was developed in pre-pandemic period, the Minister of Finance guaranteed the availability of medical services and provided an inflow of additional funds for such, as well as for the vaccinations, while conducting an intensified control over the expenditure of funds for such.

Keywords: banks, state budgets, public finance, special purpose funds, financial investment, financial control, budget control, general reserve, performance budget, budget change, COVID-19

Abstrakt

Minister Finansów, naczelny organ kierujący trzema działami administracji (budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe), miał istotny udział w kształtowaniu polityki zapobiegania skutkom pandemii COVID-19. Antycovidowe działania państwa podejmowane w 2020 r. ujęto w sześć pakietów określanych jako „tarcze antykryzysowe”. Minister Finansów odegrał kluczową rolę w konstruowaniu tarczy 4,0 i 5,0. Pierwsza z nich (4,0) dotyczyła pomocy w spłacie odsetek od kredytów zaciągniętych przez przedsiębiorców dotkniętych pandemią. Tarcza 5,0 polegała na pomocy finansowej dla sektora turystyki i branż powiązanych. Minister Finansów odegrał również ważną rolę w związku z funkcjonowaniem NFZ. Mimo że plan finansowy NFZ na 2020 r. został sporządzony przed pandemią, wgląd Ministra Finansów w dokumentację świadczeń z Funduszu służył gwarancjom ich dostępności dla chorych oraz pozyskiwaniu dodatkowych środków przy wzmożonej kontroli ich wydatkowania na leczenie i szczepienia.

Słowa kluczowe: banki, budżety państwa, finanse publiczne, fundusze celowe, Inwestycja finansowa, kontrola finansowa, kontrola budżetu między działami budżetu, rezerwa ogólna, wykonanie budżetu, zmiana budżetu, COVID-19

1. Ustawowe uwarunkowania działań Ministra Finansów jako kierującego działami administracji rządowej a regulacje ustaw antycovidowych z 2020 r.

Szczególne warunki spowodowane szerzeniem się zakażeń wirusem SARS-CoV-2, trwające w Polsce od pierwszego kwartału 2020 r., zmusiły rząd – Radę Ministrów, podległą jej administrację rządową, w tym zwłaszcza resort zdrowia – do przedsięwzięć służących zapobieganiu i zwalczaniu skutków zakażeń i transmisji powodującego je koronawirusa. Newralgiczna rola w reorganizacji systemu finansów publicznych służącej zabezpieczeniu środków na finansowanie świadczeń opieki

zdrowotnej w zakresie leczenia zakażonych i powstrzymywanie pandemii (w tym: na przeprowadzenie masowych szczepień¹), na wsparcie dla podmiotów gospodarczych w celu podtrzymania ich działalności i zatrudnienia² oraz na udzielanie pomocy finansowej grupom społecznym dotkniętym umniejszeniem dochodów w sposób zagrażający ich bytowi przypadła Ministrowi Finansów.

Analiza uwarunkowań prawnych aktywności Ministra Finansów obejmie zakończony rok budżetowy 2020. Działania w kolejnym roku pandemii pozostają w toku; trudno zatem oszacować ich całościowo ujmowany przebieg, skuteczność zastosowanych instrumentów oraz ich efekty. W pierwszym roku pandemii niemal natychmiast (bo jeszcze w lutym 2020 r.) rząd zainicjował ukształtowanie infrastruktury prawnej, pozwalającej na podjęcie niekonwencjonalnych, a zarazem efektywnych działań przeciwpandemicznych w celu izolacji źródeł zakażenia i nakierowanych na zapobieganie rozpowszechnianiu się wirusa. Z inicjatywy Rady Ministrów już 2 marca 2020 r. została uchwalona przez Sejm i Senat ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³. W zakresie dotyczącym Ministra Finansów przedmiotem uwagi są unormowania specjalne, związane z pokrywaniem kosztów zapobiegania oraz zwalczania pandemii, wydatkami na diagnostykę i leczenie osób dotkniętych zakażeniem, izolowania osób podejrzanych o jego wystąpienie, a także unormowania służące wsparciu przedsiębiorców i grup społecznych dotkniętych następstwami pandemii i ograniczeń służących jej powstrzymaniu i zwalczaniu.

¹ J. Duszyński, A. Afelt, A. Ochab-Marcinek, R. Owczuk, K. Pyrc, M. Rościńska, A. Rychar, T. Smiatacz, *Zrozumieć COVID-19*, Warszawa 2020, s. 12-44; *Wpływ COVID-19 na finanse*, red. M. Zaleska, Warszawa 2021, s. 14 i n.

² J. Męcina, P. Potocki, *Wpływ COVID-19 na gospodarkę i rynek pracy w Polsce* (raport), Warszawa 2020, s. 3 i n.

³ Dz.U. 2020, poz. 374.

W roku 2020, do którego odnosi się podjęta analiza, przyjęto sześć pakietów unormowań określanych mianem kolejnych (1.0-6.0) „tarcz antykrzysowych”. Pierwsza „tarcza” weszła w życie 1 kwietnia⁴, druga – 17 kwietnia 2020 r.⁵ Przedsięwzięcia składające się na „trzecią” tarczę normowała ustawa z 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2⁶. Czwarta „tarcza” dotyczyła głównie dopłat do kredytów bankowych udzielonych dla zapewnienia (przywrócenia) płynności finansowej przedsiębiorcom oraz uproszczenia postępowań układowych zawieranych w celu restrukturyzacji przedsiębiorstw⁷. „Tarcza” piąta przyniosła wsparcie dla branży turystycznej, transportu turystycznego, działalności teatralnej, cyrkowej, wystawienniczej i rozrywkowej⁸. Szósta w objętym analizą roku „tarcza” została ukształtowana w ustawie z 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy specjalnej z 2 marca tego roku⁹. Kolejne „tarcze” (7.0-9.0) zastosowano już w 2021 r.; ze względu na przyjęty limit temporalny oraz narastanie w czasie nowych okoliczności „w toku” będą one stanowić przedmiot przyszłych studiów.

⁴ Ustawa z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 568).

⁵ Ustawa z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozpowszechnianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020, poz. 695, t.j. ze zm.: Dz.U. 2021, poz. 737, 1192).

⁶ Dz.U. 2020, poz. 875.

⁷ Ustawa z 23 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. 2020, poz. 1086).

⁸ Wsparcie to regulowała ustawa z 23 września 2020 r. o zmianie ustawy z 2 marca 2020 r., wprowadzającej zasadnicze zabezpieczenia w ramach pierwszej „tarczy” antykrzysowej (Dz.U. 2020, poz. 1639).

⁹ Była to ustawa wprowadzająca wsparcie dla wskazanych w niej branż.

Zasadnicze elementy przedłożeń rządowych dotyczących kolejnych „tarcz” zostały opracowane pod auspicjami ministrów: Rozwoju, Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Finansów, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Komisji Nadzoru Finansowego, Polskiego Funduszu Rozwoju, resortu sprawiedliwości, a także resortu spraw wewnętrznych i administracji. Prace przygotowawcze koordynowała Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Udział Ministra Finansów był zatem częściowy, ale dotyczył kluczowego aspektu finansowania całokształtu przedsięwzięć służących powstrzymaniu pandemii i jej zwalczaniu oraz ograniczaniu jej negatywnych następstw gospodarczych i społecznych. Regulacje „antycovidowe” wyznaczyły rodzaje powinności i granice uprawnień służących Ministrowi Finansów jako członkowi Rady Ministrów kierującemu trzema powiązаныmi działami administracji rządowej: budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe¹⁰.

Szeroki i zróżnicowany zakres działań Ministra Finansów determinuje zawarte w ustawie z 4 września 1997 r. wyliczenie jego uprawnień oraz obowiązków w każdym z trzech wymienionych tu działów.

W obrębie działu „budżet” Minister Finansów kieruje opracowaniem projektu oraz wykonaniem budżetu państwa. Tym samym już na etapie projektowania budżetu w warunkach pandemii winien wziąć pod uwagę szczególne uwarunkowania gospodarcze i finansowe, wynikające z ograniczeń przez nią spowodowanych oraz ich wpływ zarówno na możliwości pozyskiwania dochodów, jak i na zasadniczo zwiększone wydatki państwa. W tym zakresie sytuacja dotycząca ustawy budżetowej na rok 2020 była jednakowoż specyficzna. Projekt ustawy kształtowany był w sytuacji przedpandemicznej, a zatem żaden z jej elementów nie uwzględniał narastających w trakcie realizacji ustawy budżetowej ograniczeń i obciążeń. W okolicznościach nieprzewidywalnych przyszło też Ministrowi Finansów realizować jego uprawnienia kontrolne w procesie wykonywania tej ustawy oraz zdawania sprawy z jej wykonania.

¹⁰ § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz.U. 2019, poz. 2265).

Jako minister właściwy do spraw działu „finanse publiczne” Minister Finansów odpowiada za realizację dochodów z podatków bezpośrednich i pośrednich oraz opłat. Ponosi odpowiedzialność za finansowanie ze strony państwa adresowane do samorządu terytorialnego. Odpowiada za bilans finansów sektora publicznego. Kieruje finansowaniem zadań jednostek budżetowych, koordynuje kontrolę zarządczą i audyt wewnętrzny¹¹ w jednostkach sektora: finanse publiczne. Również w tym obszarze rozprzestrzenianie się pandemii stworzyło nową sytuację: inne niż szacowane były w 2020 r. wpływy z podatków oraz opłat; inne, znacznie wyższe stały się konieczne wydatki jednostek budżetowych.

Z prawnego punktu widzenia działania Ministra Finansów w okresie pandemii (ze szczególnym uwzględnieniem zamkniętego roku budżetowego 2020) były podejmowane w ramach jego generalnych uprawnień ustawowych, określonych przez przepisy ustawy o działach administracji rządowej z 1997 r. (w jej obecnym brzmieniu), całego zestawu innych ustaw przewidujących działania w ramach jednej z trzech ról ministra kierującego działem administracji rządowej, a nadto przez szczególne upoważnienia i powinności w kolejnych ustawach „antycovidowych”. Te ostatnie winny być traktowane nie tylko jako *leges posteriores*, ale także jako *leges speciales*, a zatem – podwójnym uzasadnieniem ich priorytetowego stosowania w szczególnych uwarunkowaniach okresu pandemii i jej następstw ekonomicznych, finansowych oraz społecznych. W uwarunkowaniach tych, cechujących się daleko posuniętym wzrostem wydatków budżetu państwa i obciążeń całego sektora finansów publicznych przy zasadniczej redukcji dochodów, szczególnie pożądaną wartością staje się przejrzystość gospodarowania publicznymi środkami finansowymi.

¹¹ Art. 8 pkt 1, 4-5, 9, 11a ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. 2017, poz. 88 z późn. zm.).

2. Uprawnienia Ministra Finansów w zakresie zapewnienia przejrzystości gospodarowania publicznymi środkami finansowymi

Jednym z ustawowych obowiązków Ministra Finansów jest zapewnienie jawności i przejrzystości informacji o stanie finansów państwa¹². W skali makroekonomicznej powinność ta odnosi się do całości finansów państwa. Dotyczy kwot i relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto, długu Skarbu Państwa, niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa, a także niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora finansów publicznych¹³. Obowiązek ustalenia tej relacji pozostaje w bezpośrednim związku z zawartym w art. 216 ust. 5 Konstytucji zakazem zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczyłby $\frac{3}{5}$ wartości rocznego produktu krajowego brutto. Zakres pożądanej informacji odnosi się też do długu publicznego wobec zagranicy w przeliczeniu na walutę polską (z zastosowaniem średnich kursów walut ogłaszanych przez NBP), a nadto kwoty wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym oraz stosunku tych kwot do rocznego produktu krajowego brutto¹⁴. Ostatnia ze wskazanych informacji, przewidziana w ustawie z 2009 r. o finansach publicznych¹⁵, służy kompleksowemu określeniu długu publicznego i jego relacji do produktu krajowego brutto. Znaczenie społeczne dostępu do tych informacji w okresie pandemii ulega intensyfikacji; świadomość stanu finansów państwa i obciążeń długiem publicznym może wpływać na urealnienie oczekiwań ogółu

¹² B. Kucia - Guściora, *Status prawny Ministra Finansów w procedurze budżetowej oraz gospodarce finansowej sektora finansów publicznych*, Lublin 2015, s. 228-229.

¹³ Art. 38 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

¹⁴ Art. 38a ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

¹⁵ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2021, poz. 305, 1236, 1535).

społeczeństwa wobec władz publicznych, w tym zwłaszcza grup i środowisk szczególnie dotkniętych skutkami pandemii i wymagających wsparcia finansowego ze strony państwa. W tym kontekście uwaga obejmuje też szczególne programy pomocowe, ustanawiane w ramach Unii Europejskiej.

Obowiązkiem Ministra Finansów jest podawanie do wiadomości publicznej zbiorczych danych dotyczących ogółu operacji finansowych sektora finansów publicznych oraz wykonania budżetu państwa (za okresy miesięczne). Nie zostały natomiast doprecyzowane forma oraz termin wykonania tych obowiązków. W literaturze podniesiona została krytycznie kwestia niekoherencji stosowanych metodologii ustalania danych w sprawozdawczości finansowej poszczególnych kategorii jednostek sektora publicznego¹⁶ oraz niedoprecyzowanie stopnia szczegółowości „zbiorczych danych dotyczących ogółu operacji”. Obowiązek publikowania danych o wykonaniu budżetu w okresach miesięcznych, w tym o kwocie deficytu lub nadwyżki, realizowany jest z odniesieniem do danych szacunkowych, nie zaś do danych rzeczywistych. Ogranicza to użyteczność informacji, zwłaszcza w sytuacjach nadzwyczajnych (a do takich należy sytuacja występowania pandemii).

Przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi, których niedostatek stał się szczególnie odczuwalny w okresie pandemii, służy informacja o stanie i sposobie wykonania ustawy budżetowej. Powinność podania do publicznej wiadomości sprawozdania z wykonania budżetu państwa przyjętego przez Radę Ministrów¹⁷ i przedłożonego Sejmowi spoczywa na Ministrze Finansów. Nie jest przy tym sprecyzowany termin ogłoszenia tego sprawozdania ani miejsce i forma ogłoszenia¹⁸;

¹⁶ Dane takie są ogłaszane na stronach internetowych Ministerstwa Finansów w ujęciach, z reguły, kwartalnych.

¹⁷ Art. 34 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

¹⁸ Co do miejsca wchodzi w grę wymóg przewidziany w ustawie o dostępie do informacji publicznej, tj. Biuletyn Informacji Publicznej na stronach internetowych Ministerstwa Finansów.

racjonalnie jako termin właściwy uznać należałoby czas poprzedzający debatę sejmową nad sprawozdaniem.

W aktualnych uwarunkowaniach okresu pandemii należy mieć świadomość ograniczonego społecznego znaczenia typowych, prawnie regulowanych celów debaty sejmowej nad sprawozdaniem z wykonania ustawy budżetowej (tj. oceny działań rządu w zakresie wykonania zadań w sferze dochodów i wydatków ustalonych w okresie przed pandemią, pod kątem podjęcia uchwały w przedmiocie absolutorium). Pierwszoplanowe znaczenie debaty nie odnosi się zatem – w występujących obecnie okolicznościach – do weryfikacji zgodności działań służących wykonaniu dyspozycji ustawy budżetowej na rok 2020 z ich sformulowaniem w „przedpandemicznym” roku 2019, w trakcie prac nad projektem budżetu. Na plan pierwszy wysunęła się ocena adekwatności przedsięwzięć służących powstrzymaniu pandemii i ograniczaniu jej następstw dla finansów państwa, podejmowanych w ramach ustawy budżetowej oraz realizowanych na podstawie uregulowań specjalnych, stanowiących normatywny wyznacznik kolejnych sześciu „tarcz antykryzysowych”. Dotyczy to zwłaszcza kolejnych ustaw towarzyszących przygotowywanym przez rząd „tarczom antykryzysowym” w 2021 r.

Przekazywanie przez Ministra Finansów informacji o stanie wykonania budżetu oraz o stanie finansów sektora publicznego nie ogranicza się do środków budżetowych, ale dotyczy wszelkich środków publicznych. Występuje w tym zakresie potrzeba jednolitej systematyki dochodów i wydatków, w tym także środków pochodzących z Unii Europejskiej i ze źródeł zagranicznych. Jednolitość zasad klasyfikacji oraz systematyzowania dochodów i wydatków służy planowaniu i realizacji wykonywania budżetu oraz kontroli całej gospodarki finansowej sektora publicznego, a także przejrzystości informacji o jej stanie. W zakresie klasyfikacji w praktyce występuje pewien dualizm, w zależności od sposobu ujęcia zadań budżetu. Przy ujęciach w układzie zadaniowym stosowana jest bowiem klasyfikacja zadaniowa, natomiast w pozostałym zakresie – klasyfikacja tradycyjna. Corocznie Minister Finansów w tzw. notcie budżetowej określa zasady kształtowania wydatków w układzie

zadaniowym. Może też, korzystając z upoważnienia ustawowego, określić wykaz zadań budżetowych grupujących wydatki według celów.

Minister Finansów określa zasady sprawozdawczości jednostek sektora publicznego. Korzysta w tym zakresie ze znacznej swobody pozostawionej przez ustawę o finansach publicznych. Minister ustala w drodze rozporządzeń zasady sprawozdawczości budżetowej, sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym oraz sprawozdawczości dotyczącej operacji finansowych. Tenże minister określa w rozporządzeniach rodzaje, formy i terminy składania sprawozdań dotyczących wykonania zadań budżetowych, planów finansowych oraz stanu środków na rachunkach bankowych. Wskazuje jednostki zobowiązane do składania poszczególnych rodzajów sprawozdań. Dotyczy to zarówno równorzędnych pod względem ustrojowym ministrów innych resortów, jak i dysponentów środków budżetu państwa wszystkich stopni, dysponentów funduszy celowych, prezesów ZUS i KRUS, PFRON, organów podatkowych, jednostek sektora finansów publicznych realizujących zadania w ramach umów o partnerstwie publiczno-prywatnym¹⁹.

Minister Finansów określa sposoby sporządzania i przekazywania poszczególnych kategorii sprawozdań. Sprawuje też nadzór nad prawidłowością ujęcia sprawozdań i wydaje w tym zakresie wiążące instrukcje. Sprawozdania jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych stanowią punkt odniesienia dla obliczenia przez Ministra Finansów relacji długu publicznego do produktu krajowego brutto (w związku z obowiązywaniem progu zadłużenia z art. 216 ust. 5 Konstytucji), a także przekazywania informacji na potrzeby Eurostatu, Międzynarodowego Funduszu Walutowego, OECD oraz właściwych organów Unii Europejskiej.

Ustawa z 2009 r. o finansach publicznych zobowiązała Ministra Finansów do sprecyzowania zasad sporządzania sprawozdań z wykonania planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych

¹⁹ Por. rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. 2018, poz. 109).

w układzie zadaniowym²⁰. Sprawozdania te służą przygotowaniu rocznej informacji Rady Ministrów przedkładanej Sejmowi oraz Najwyższej Izbie Kontroli wraz z sprawozdaniem o wykonaniu ustawy budżetowej²¹.

3. Wpływ Ministra Finansów na gospodarkę finansową Narodowego Funduszu Zdrowia jako jednostki sektora finansów publicznych

W kontekście szczególnych upoważnień Ministra Finansów dotyczących gospodarowania finansami publicznymi użytymi przez organy i instytucje państwowe w celu przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się pandemii, leczenia zakażonych i podejmowanych działań profilaktycznych istotne znaczenie mają jego uprawnienia do wywierania wpływu na gospodarkę finansową jednostek sektora finansów publicznych. W szczególności wpływ ten wyraża się w: a) określeniu trybu i sposobu sporządzania planów finansowych, b) określeniu trybu modyfikowania tych planów, c) określeniu trybu pozyskiwania (pobierania) dochodów i dokonywania wydatków państwowych jednostek budżetowych. Pozyskiwanie dochodów i dokonywanie wydatków łączy się bezpośrednio z ewidencjonowaniem kosztów i ich weryfikacją, a nadto z procedurą uzyskiwania zwrotów kwot nadpłaconych.

Minister Finansów współuczestniczy w określaniu zasad gospodarki finansowej niektórych funduszy celowych oraz tzw. agencji wykonaw-

²⁰ B. Kucia - Guściora, *op. cit.*, s. 244-245. Por. rozporządzenie Ministra Finansów z 11 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 704, 1229) oraz rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 31 maja 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. 2021, poz. 1004).

²¹ Art. 182 ust. 2 pkt 5 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

czych. W zakresie istotnym dla ochrony zdrowia i opieki zdrowotnej, w tym: dla przeciwdziałania pandemii i leczenia zakażonych dotyczy to Narodowego Funduszu Zdrowia (na podstawie przepisów ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej), w skromniejszym zakresie – Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (z którego w znacznej części finansowane pozostają wydatki na dodatkowe świadczenia pracownicze w warunkach pandemii).

Formy oddziaływania Ministra Finansów (jako ministra właściwego do spraw finansów publicznych) na Narodowy Fundusz Zdrowia uregulowała ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych²². Wpływ ten odnosi się do trzech zasadniczych stadiów prowadzenia gospodarki finansowej przez Fundusz i jego organy oraz jednostki organizacyjne. Są to: a) stadium prognozowania przychodów i kosztów Funduszu oraz sporządzania rocznych planów finansowych, b) stadium wykonywania zaplanowanych zadań i bieżącej działalności Funduszu pod nadzorem ministra właściwego do spraw zdrowia działającego w trybie nadzoru sprawowanego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, c) stadium przedkładania i rozpatrywania sprawozdań rocznych z działalności Funduszu.

Pierwszym z tych etapów jest etap prognozowania przychodów i kosztów Funduszu oraz sporządzania jego rocznego planu finansowego. Ustawa zobowiązuje Prezesa Funduszu do corocznego²³ opracowania prognozy przychodów Funduszu na kolejne trzy lata w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia oraz ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Podobna formuła została zastosowana

²² T.j. Dz.U. 2021, poz. 1285, 1292, 1559.

²³ Corocznie, w terminie do 1 czerwca, Prezes Funduszu opracowuje prognozę przychodów na kolejne trzy lata (aktualizując uprzednią prognozę w zakresie dwóch lat i uzupełniając ją o prognozę na kolejny, trzeci rok). Prognoza ta stanowi punkt odniesienia przy opracowywaniu projektu rocznego planu finansowego Funduszu. Por. art. 120 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

do prognozowania kosztów Funduszu. Prezes Funduszu, przygotowując prognozę – również na trzy kolejne lata – winien działać w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia oraz ministrem właściwym do spraw finansów publicznych²⁴. W literaturze wypowiedziana została natomiast uwaga krytyczna dotycząca braku uwzględniania w informacjach o projekcie ustawy budżetowej oraz w tekście sprawozdania Rady Ministrów o jej wykonaniu informacji o finansach Narodowego Funduszu Zdrowia²⁵.

Jeszcze bardziej intensywne pozostaje oddziaływanie Ministra Finansów na opracowanie rocznego planu finansowego Funduszu. Plan ten, zrównoważony w zakresie przychodów i kosztów, jest sporządzany przez Prezesa NFZ²⁶ i po zaaprobowaniu go przez Radę Funduszu przedkładany do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw zdrowia, który w zakresie realizacji kompetencji do zatwierdzenia planu rocznego działa w porozumieniu z Ministrem Finansów (jako ministrem właściwym do spraw finansów publicznych). Minister właściwy do spraw zdrowia podejmuje decyzję w sprawie zatwierdzenia planu rocznego po zasięgnięciu opinii Ministra Finansów. W przypadku naruszania prawa lub niezrównoważenia przychodów i kosztów Funduszu minister właściwy do spraw zdrowia, działając w porozumieniu z Ministrem Finansów, odmawia zatwierdzenia planu rocznego i zaleca Prezesowi Funduszu usunięcie nieprawidłowości w terminie nie dłuższym niż 7 dni²⁷. Prezes NFZ jest zobowiązany do uwzględnienia zaleceń i przedłożenia skorygowanej wersji planu finansowego. W przypadku nieusunięcia nieprawidłowości minister właściwy do spraw ochrony zdrowia w porozumieniu

²⁴ Prognoza taka opracowywana jest do 15 czerwca każdego roku. Stanowi ona punkt odniesienia przy sporządzaniu projektu rocznego planu finansowego Funduszu. Por. art. 120 ust. 3 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

²⁵ J. Żyżyński, *Budżet i polityka podatkowa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 100.

²⁶ Art. 118 ust. 1-2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

²⁷ Art. 123 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych dokonuje zmian w planie finansowym w drodze swego zarządzenia²⁸. W tej samej formie minister ten, również w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, ustala roczny plan finansowy Funduszu w przypadku nieprzedłożenia w terminie planu przez Prezesa Funduszu bądź nieuwzględnienia w nim zaleceń ministra wydanych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych²⁹. Ewentualne zmiany w rocznym planie finansowym Funduszu zatwierdzonym przez ministra – z powodu wystąpienia okoliczności nieprzewidywalnych – wymagają aprobaty tego ministra udzielanej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, tj. Ministrem Finansów. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy roczny plan finansowy został skorygowany bądź ustalony w drodze zarządzenia ministra właściwego do spraw zdrowia, wydany w porozumieniu z Ministrem Finansów³⁰.

Kolejnym stadium, w którym gospodarka finansowa Narodowego Funduszu Zdrowia została poddana oddziaływaniu Ministra Finansów (jako ministra właściwego do spraw finansów publicznych), jest bieżąca finansowa działalność Funduszu, poddana nadzorowi sprawowanemu paralelnie przez ministra właściwego do spraw zdrowia oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Nadzór ten został – co do swych pryncypiów – uregulowany w przepisach działu VII przywołanej ustawy z 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej. Istotnym ustrojowo, specyficznym rozwiązaniem ustawodawczym, jest poddanie Narodowego Funduszu Zdrowia równoległemu nadzorowi dwóch wskazanych ministrów, przy jednoczesnym wyakcentowaniu aspektu gospodarki finansowej w przypadku Ministra Finansów (a pozostałych aspektów – w działaniach nadzorczych ministra właściwego do

²⁸ Art. 123 ust. 3 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

²⁹ Art. 121 ust. 5 oraz art. 123 ust. 3 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

³⁰ J. Żyżyński podniósł zarzut nieuwzględniania w ustawie budżetowej informacji o finansach jednego z najważniejszych funduszy; por. J. Żyżyński, *Budżet i polityka podatkowa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009; s. 100.

spraw zdrowia). Znamienny jest przy tym dobór kryteriów nadzoru (a zwłaszcza jego komponentu kontrolnego). Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej wskazuje na cztery kryteria: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności. Kryteria te są tożsame z kryteriami, jakie tradycyjnie stosowane są w odniesieniu do kontroli sprawowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli³¹.

Pozostawiając poza zakresem wiodącego wątku rozważań nadzór sprawowany przez ministra właściwego do spraw zdrowia, warto zwrócić uwagę, iż uprawnienia ministra do spraw finansów publicznych (jakim jest Minister Finansów) wiążą się bezpośrednio z koncentracją uwagi wokół finansowych aspektów działalności NFZ. O ile bowiem Minister Zdrowia może stwierdzić nieważność uchwał Rady Funduszu oraz decyzji Prezesa NFZ, gdy: a) naruszają one prawo, b) prowadzą do niewłaściwego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej, c) prowadzą do niezrównoważenia przychodów i kosztów Funduszu, to Minister Finansów może uczynić to samo tylko w odniesieniu do przypadku niezrównoważenia przychodów i kosztów Funduszu. Pozafinansowe nieprawidłowości nie pozwalają na sięgnięcie po wskazany, wysoce drastyczny, środek nadzoru³². W tym też przejawia się zasięg i specyfika nadzoru sprawowanego przez Ministra Finansów.

Unormowania działu VII ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej przewidują nadto inne środki oddziaływania nadzorczego. Jednym z nich jest uprawnienie obu sprawujących nadzór ministrów do pisemnego zażądania rozpatrzenia określonej sprawy (wchodzącej – domniemywać należy – w zakres bieżącej działalności Funduszu)

³¹ W przypadku tej instytucji są to kryteria konstytucyjne, utrwalone w art. 203 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (jakkolwiek w nieco innej kolejności wyliczenia). Ich cechą jest długa tradycja ustrojowa sięgająca nowelizacji Konstytucji PRL z 13 grudnia 1957 r. Te same kryteria kontroli były wskazane w ustawie z 13 grudnia 1957 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. Por. też uwagi w pracy E. Jarczycka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, wyd. 3 zaktualizowane, Warszawa 2017, s. 51-52.

³² Por. art. 162 ust. 1 i 2 ustawy z 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej.

przez Radę Funduszu, Prezesa NFZ, zastępców Prezesa, radę oddziału wojewódzkiego Funduszu bądź dyrektorów oddziału wojewódzkiego NFZ, jeśli uznają oni to za „konieczne do prawidłowego sprawowania nadzoru nad działalnością Funduszu”. Obaj ministrowie mogą wziąć udział w tego typu posiedzeniu lub delegować na nie swych przedstawicieli (z prawem zabrania głosu przez ministra lub jego przedstawiciela w sprawach objętych porządkiem obrad)³³. Obu ministrom przysługuje prawo żądania na piśmie zwołania wspomnianego posiedzenia przez właściwy organ Funduszu w określonym terminie. Zadaniu temu odpowiada obowiązek wezwanego podmiotu poinformowania ministra o ustalonym terminie posiedzenia. Brak reakcji wezwanego podmiotu w terminie siedmiodniowym od doręczenia mu wezwania upoważnia ministra do zwołania posiedzenia na koszt Funduszu. Uprawnienia te służą paralelnie obu ministrom (właściwemu do spraw zdrowia i właściwemu do spraw finansów publicznych), przy czym ustawa nakłada na obu ministrów powinność wzajemnego informowania się o wystąpieniu z żądaniem zwołania posiedzenia i o dalszych podjętych działaniach³⁴. W warunkach pandemii uprawnienie to może nabrać szczególnego znaczenia ze względu na potrzeby szybkiego podejmowania decyzji o zmianach w planowanej działalności Funduszu w obliczu sytuacji nieprzewidzianych przy konstruowaniu rocznego planu finansowego. Elektroniczna formuła odbywania posiedzeń ułatwia ich zorganizowanie i odbycie bez konieczności przemieszczania się uczestników.

Szczegółowe unormowanie analizowanego zespołu uprawnień nadzorczych pozostaje w związku ze znaczną ingerencją w funkcjonowanie organów Funduszu (a także z możliwością sięgnięcia po środki dyscyplinujące w razie niewykonywania wezwań ministerialnych). Również w tym przypadku minister właściwy do spraw finansów publicznych (tj. Minister Finansów) został upoważniony³⁵ do korzystania z uprawnień

³³ Art. 168 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

³⁴ Art. 168 ust. 3-5 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

³⁵ Por. art. 169 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

nadzorczych, określonych w art. 165 przywołanej ustawy, „w zakresie nadzoru nad gospodarką finansową” Funduszu. Uprawnienia wskazane tu ministra obejmują: prawo do udostępnienia mu wszelkich dokumentów i informacji związanych z działalnością Funduszu, dokumentacji umów ze świadczeniodawcami, dokumentacji czynności wykonywanych na rzecz Funduszu. Minister ten (podobnie jak minister właściwy do spraw zdrowia) może wyznaczyć termin dostarczenia żądanych dokumentów i informacji. Najistotniejszym elementem zainteresowania Ministra Finansów pozostaje zachowanie równowagi pomiędzy przychodami a kosztami Funduszu, a w dalszej kolejności – także przestrzeganie prawa, postanowień statutu NFZ oraz ochrona interesu świadczeniobiorców. W tym zakresie minister ten może wydać wiążące zalecenia organom Funduszu³⁶. Ministrowi Finansów (jako właściwemu do spraw finansów publicznych) służą gwarantowane ustawowo uprawnienia kontrolne w stosunku do Funduszu, jego organów oraz kontrahentów (świadczeniodawców – jednostek organizacyjnych opieki zdrowotnej, ratownictwa medycznego i rehabilitacji w zakresie umów na usługi opieki zdrowotnej oraz aptek – w zakresie refundacji leków). Może, paralelnie z ministrem właściwym do spraw zdrowia, zażądać od organów Funduszu (także świadczeniodawców i aptek) dokumentacji, informacji i wyjaśnień i na podstawie ich analizy stwierdzić wystąpienie nieprawidłowości dotyczących przestrzegania prawa, przestrzegania statutu Funduszu oraz respektowania interesu świadczeniobiorców. Stwierdzenie to upoważnia ministra właściwego do spraw finansów publicznych do wydania zaleceń dotyczących usunięcia nieprawidłowości.

Trzecie stadium, w którym uzewnętrznia się silne oddziaływanie Ministra Finansów jako ministra właściwego do spraw finansów publicznych na funkcjonowanie Funduszu, obejmuje fazę zdawania sprawy z działalności Funduszu. W tym zakresie odrębnie potraktowane zostało przez ustawodawcę zdawanie sprawy z wykonania rocznego planu

³⁶ Art. 169 ust. 1 w zw. z art. 165 ust. 1 pkt 3 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

finansowego Funduszu, odrębnie zaś złożenie sprawozdania z działalności Funduszu w jej całokształcie w danym roku sprawozdawczym. W pierwszym przypadku ministrem, któremu Prezes Funduszu składa sprawozdanie, jest minister właściwy do spraw finansów publicznych, czyli Minister Finansów. Zgodnie z art. 130 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej Prezes Funduszu sporządza takie sprawozdanie na bazie sprawozdań oddziałów wojewódzkich Funduszu oraz opracowań pochodzących z centrali NFZ nie później niż 6 miesięcy od zakończenia roku, którego dotyczy sprawozdanie. Sprawozdanie to, po przyjęciu przez Radę Funduszu, przedkładać jest ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Natomiast minister właściwy do spraw zdrowia otrzymuje je w celu wyrażenia opinii, którą przekazuje ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Sprawozdanie z wykonania planu finansowego podlega zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Decyzje w tym zakresie minister ten (tj. Minister Finansów) podejmuje po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw zdrowia oraz sejmowych komisji: finansów publicznych oraz właściwej do spraw zdrowia³⁷.

Nieco inaczej ujęte zostało zdawanie sprawy z całokształtu działalności Funduszu. W tym zakresie roczne sprawozdania również sporządza Prezes Funduszu, przy czym musi być ono zaakceptowane przez Radę Funduszu. Następnie kierowane jest ono do organu ogólnego nadzoru (nadzoru merytorycznego) nad funkcjonowaniem Funduszu, tj. do ministra właściwego do spraw zdrowia oraz - dodatkowo - składane na ręce ministra odpowiedzialnego za sprawy finansów publicznych. Organem władnym do podjęcia decyzji w sprawie zatwierdzenia sprawozdania z działalności Narodowego Funduszu Zdrowia w jej całokształcie jest minister właściwy do spraw zdrowia, aczkolwiek po zaopiniowaniu sprawozdania przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych³⁸.

³⁷ Niewydanie opinii w ciągu 14 dni od otrzymania projektu sprawozdania uważa się za równoznaczne z wydaniem opinii pozytywnych.

³⁸ Art. 187 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

Tym samym role obu ministrów ulegają naprzemiennie odwróceniu: w ocenie całej działalności pierwszeństwo służy ministrowi właściwemu do spraw zdrowia (przy wymogu zaopiniowania sprawozdania Funduszu przez Ministra Finansów). Natomiast w odniesieniu do sprawozdania z wykonania planu finansowego Funduszu zatwierdzenie tego sprawozdania leży w gestii ministra do spraw finansów publicznych (zaś wymóg zaopiniowania zaadresowany został do ministra właściwego do spraw zdrowia). Tylko pierwsze z tych sprawozdań przedstawiane jest corocznie Sejmowi RP. Przedstawienia dokonuje minister właściwy do spraw zdrowia, z uwzględnieniem opinii ministra właściwego do spraw finansów publicznych, a nadto z przedstawieniem własnego stanowiska.

W ramach nadzoru nad gospodarką finansową funduszu Minister Finansów może wydawać zalecenia pod adresem jednostek organizacyjnych czy funkcjonariuszy Funduszu, a nawet wystąpić o odwołanie osób na stanowiskach kierowniczych³⁹. Minister Finansów może także nakładać kary pieniężne na Prezesa NFZ, jego zastępcę i dyrektorów oddziałów wojewódzkich NFZ w przypadku tolerowania naruszeń prawa, nieudzielenia informacji lub naruszenia interesu świadczeniobiorców.

³⁹ W myśl art. 167 ust. 1 ustawy o świadczeniach zdrowotnych kary pieniężne mogą być nałożone także na świadczeniodawców (placówki systemu opieki zdrowotnej) w przypadku nierzetelności w naliczaniu kosztów świadczeń medycznych oraz na apteki (w razie nieprawidłowości w rozliczaniu recept na leki refundowane ze środków Funduszu).

4. Szczególne uwarunkowania prawne działań Ministra Finansów związanych z zapobieganiem szerzeniu się pandemii COVID-19 oraz ograniczaniem jej niekorzystnych następstw w 2020 r.

Przyjmowane w ciągu roku 2020 – pierwszego roku pandemii – unormowania modyfikowały uwarunkowania dla działań Ministra Finansów nakierowanych na zapewnienie środków finansowych na leczenie zakażonych koronawirusem SARS-CoV-2, powstrzymywanie postępów pandemii oraz wsparcie dla poszkodowanych przez pandemię. Ich analiza służy ukazaniu zmiany normatywnych wyznaczników czynności podejmowanych przez Ministra i kierowany przez niego resort, w szczególności wskazaniu nowych lub zmodyfikowanych instrumentów i form wykonywania ustawowych powinności Ministra Finansów.

W ustawie z 2 marca 2020 r.⁴⁰ zakres wprowadzonych zmian był bardzo skromny. Ustawa ograniczała się do uregulowania pokrycia kosztów zwiększonych świadczeń opieki zdrowotnej na podjęcie działań wobec podejrzanych o zakażenie i zakażonych w celu zapewnienia „właściwego dostępu do diagnostyki i leczenia”. W ustawie o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. został dodany art. 180a, umożliwiający dokonanie przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia przeniesienia wydatków budżetowych pomiędzy częściami i działami budżetu, przy czym art. 31 ust. 1 ustawy upoważnienie to powiązał z przeciwdziałaniem COVID-19. Artykuł 34 ust. 1 i 2 ustawy upoważniał Ministra Finansów do przeznaczenia na przeciwdziałanie COVID-19 środków rezerwy celowej na zapobieganie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

Tempo rozprzestrzeniania się zakażeń dało powód do rychłego uzupełnienia ustawy z 2 marca 2020 r. Nastąpiło to w ustawie nowelizującej z 31 marca⁴¹. Ustawa nowelizująca kreowała specjalny Fun-

⁴⁰ Tekst pierwotny: Dz.U. 2020, poz. 374.

⁴¹ Ustawa z 31 marca 2020 r. o zmianach ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. 2020, poz. 568).

dusz COVID-19, z którego mogły być finansowane wydatki związane z kosztami przeciwdziałania COVID-19, w tym zasiłki opiekuńcze dla osób sprawujących pieczę nad dziećmi i osobami niepełnosprawnymi w okresie zamknięcia żłobków i przedszkoli oraz ośrodków dziennego pobytu dla niepełnosprawnych. Dotyczyło to również świadczeń dla przedsiębiorców, których przychody uległy redukcji co najmniej o 40% w zestawieniu z okresem porównywalnym oraz dopłat do obniżonych wynagrodzeń pracowniczych.

Ustawa z 31 marca 2020 r., nowelizująca unormowanie z 2 marca 2020 r., upoważniła Prezesa Rady Ministrów do wydania Ministrowi Finansów wiążącego polecenia zmiany przeznaczenia ustanowionej w budżecie na rok 2020 rezerwy celowej w celu finansowania zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Winien on w poleceniu tym wskazać poszczególne pozycje i kwoty rezerwy. Minister Finansów mógł dokonać zmian przeznaczenia rezerwy celowej do końca roku budżetowego. W art. 31 ust. 1 ustawy nowelizującej z 31 marca 2020 r. Prezes Rady Ministrów uzyskał generalne upoważnienie do blokowania planowanych wydatków w zakresie całego budżetu, określając objętą blokowaniem część budżetu oraz kwotę wydatków, która ulega blokowaniu. Z tak blokowanych środków Minister Finansów mógł stworzyć nową rezerwę celową z przeznaczeniem na przeciwdziałanie COVID-19. Dysponenci realizujący zadania związane z przeciwdziałaniem COVID-19 uzyskali – po zaaprobowaniu ich wniosku przez Prezesa Rady Ministrów – prawo wystąpienia do Ministra Finansów o dokonanie podziału tak ustanowionej rezerwy celowej.

Artykuł 15zh ustawy z 31 marca 2020 r., wprowadzającej pierwszą „tarczę antykryzysową”, dozwalał na odejście od wymaganych przez ustawę z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych planów finansowych wykonywania budżetu przez agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej oraz państwowe fundusze celowe, o ile wymagała tego realizacja zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Było to możliwe mimo nieosiągnięcia przez agencję wykonawczą (tj. utworzoną ustawą osobę prawną dla wykonywania zadań budżetu) zakładanego

wyniku finansowego, nieposiadania środków na wydatki majątkowe bądź przyznawane innym podmiotom. W przypadku jednostek budżetowych zwiększeniu mogły ulec wydatki na cele przeciwdziałania COVID-19 mimo nieosiągnięcia zakładanego wyniku finansowego oraz stanu należności i zobowiązań na początek i koniec roku. W odniesieniu do funduszy celowych zniesione zostało przy wydatkach na przeciwdziałanie pandemii ograniczenie, polegające na uzależnieniu zwiększenia wydatków od uzyskania dochodów wyższych niż prognozowane oraz zasady, iż zwiększenie wydatków nie spowoduje zwiększenia dotacji dla funduszu, pochodzących z budżetu. W każdym przypadku odejście od planu finansowego wymagało niezwłocznego poinformowania o tym Ministra Finansów. Wskazany obowiązek informacyjny służył zachowaniu wglądu i bieżącej kontroli Ministra Finansów nad stanem wykonywania budżetu oraz gospodarką finansową jednostek wykonujących zadania określone w budżecie.

Kolejna ustawa przyjęta przez Sejm i Senat 16 kwietnia 2020 r., dotycząca „szczególnych instrumentów wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2”⁴², nie zawierała dyspozycji dotyczących działania Ministra Finansów w zakresie związanym z przeciwdziałaniem pandemii COVID-19. Również kluczowy akt normatywny w ramach trzeciej „tarczy” antycovidowej, tj. ustawa z 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, mimo szerokiego zasięgu regulacji i ich wielowątkowości, nie mieściła szczególnych dyspozycji odnoszących się do Ministra Finansów.

Następne unormowanie w serii podjętych w 2020 r. w związku z rozprzestrzenianiem się COVID-19, tj. ustawa z 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19⁴³, przewidywała

⁴² Dz.U. 2020, poz. 695.

⁴³ Ustawa z 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczo-

w art. 10 utworzenie w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) Funduszu Dopłat do Oprocentowania. Zgodnie z art. 12 ust. 7 tej ustawy BGK przekazuje ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (tj. Ministrowi Finansów) kwartalne informacje o realizacji planu finansowego Funduszu w terminie miesiąca po danym kwartale. Powinność ta wpisuje się w system obowiązków informacyjno-sprawozdawczych podmiotów sektora finansów publicznych wobec Ministra Finansów. Ponadto Minister Finansów uzyskał wpływ na roczne plany finansowe Funduszu Dopłat do Oprocentowania. Projekty tych planów podlegają obowiązkowi zatwierdzenia przez ministra właściwego do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym dla finansów publicznych. Daje to Ministrowi Finansów okazję do wglądu w treść tego planu i stanowi przejaw jego oddziaływania kontrolnego wobec podmiotu finansów publicznych, jakim jest BGK. Podobną rolę odgrywa wymóg porozumienia ministra właściwego do spraw turystyki oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych w odniesieniu do opracowania planu finansowego na rok 2020 Turystycznego Funduszu Zwrotów, jaki Bank Gospodarstwa Krajowego winien był opracować do 31 października tego roku⁴⁴.

Ustawy regulujące funkcjonowanie sektora finansów publicznych obarczają poszczególne podmioty tego systemu obowiązkami przedstawiania sprawozdań i informacji pozwalających Ministrowi Finansów

nym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. 2020, poz. 1086).

⁴⁴ Uczestnictwo Ministra Finansów i ministra właściwego do spraw turystyki w opracowaniu planu finansowego Turystycznego Funduszu Zwrotów przewidywał art. 7 ustawy z 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. 2020, poz. 1639). Turystyczny Fundusz Zwrotów umożliwiał zwrot wpłat za udział w imprezach turystycznych, które nie odbyły się z uwagi na zakazy i ograniczenia związane z przeciwdziałaniem COVID-19 w przypadkach, gdy wpłacający nie otrzymał lub nie wyraził zgody na przyjęcie vouchera umożliwiającego udział w imprezie w ciągu następnych dwóch lat.

monitorować aktualny stan finansów publicznych. Funkcjonowanie w warunkach pandemii mogło istotnie utrudnić zarówno pozyskanie wiarygodnych danych, jak i terminowe sporządzenie i złożenie sprawozdań. W tych uwarunkowaniach regulacje „antycovidowe” zawarły szereg upoważnień dla Ministra Finansów (jako ministra właściwego w sprawach finansów publicznych oraz instytucji finansowych) do określenia innych terminów sporządzenia, rozpatrzenia, zatwierdzenia, ujawnienia i przedstawienia danych, informacji, deklaracji, sprawozdań, raportów bądź zestawień, wyników przeprowadzonej weryfikacji, decyzji, opinii, wezwań, wniosków, składek, opłat, wpłat, zaliczek, rozpatrywania reklamacji, a także dokonywania innych czynności podmiotów sektora finansów publicznych. Szereg takich upoważnień mieściła zwłaszcza ustawa z 31 marca 2020 r., nowelizująca ustawę z 2 marca tego roku. Upoważnienia dotyczyły m.in. odstąpienia rozporządzeniami Ministra Finansów od terminów przewidzianych w ustawie z 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym⁴⁵, ustawy z 15 stycznia 2015 r. o obligacjach, ustawy z 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym⁴⁶, art. 36 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzenia instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych⁴⁷.

⁴⁵ Por. art. art. 15zzg, 15zzh, 15 zzha, 15zzhi, 15 zzw ustawy nowelizującej z 31 marca 2020 r. Ustawa z 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym zyskała szczególną użyteczność w warunkach pandemii, a to ze względu na zachwianie wypłacalności jednostek gospodarczych będących kredytobiorcami bądź podmiotami innych zobowiązań w stosunku do instytucji finansowych. W tych warunkach wsparcie Skarbu Państwa dla banków i innych instytucji finansowych stało się gwarancją wypełniania przez te instytucje ich podstawowych funkcji i utrzymania płynności płatniczej.

⁴⁶ Dotyczy to zwłaszcza terminów stosowanych w odniesieniu do występowania o wypłatę depozytów gwarantowanych oraz terminów obowiązujących w przymusowym postępowaniu restrukturyzacyjnym.

⁴⁷ Termin ten dotyczył podjęcia (do 30 czerwca 2020 r.) przez walne zgromadzenie spółki publicznej uchwały w sprawie wynagrodzeń zarządu i rady nadzorczej,

5. Uwagi końcowe

Analiza uregulowań prawnych odnoszących się do Ministra Finansów jako ministra kierującego trzema działami administracji rządowej, w tym: działem finanse publiczne, wskazuje na spełnianie przez niego funkcji zasadniczego gwaranta przejrzystości w gospodarowaniu środkami publicznymi tak w procesie wykonywania ustawy budżetowej, jak i w całokształcie gospodarowania środkami publicznymi przez dysponujące nimi organy i podmioty. Wiąże się z tym powinność podawania do publicznej wiadomości miesięcznych sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej oraz sprawozdania rocznego Rady Ministrów o wykonaniu tej ustawy oraz szereg uprawnień kontrolnych, monitoringowych i informacyjnych, dotyczących podmiotów sektora finansów publicznych, gwarantowanych przez ustawy szczegółowe. Przejrzystość uwarunkowana jest regułami pozyskiwania i wydawania środków publicznych, co uzależnione jest od czytelnych kryteriów ich przypisania dysponentom, jak i czytelnych reguł finansowania konkretnych zadań. Kryteria te ustanawiane są, paralelnie z określonymi ustawowo i uzupełniającą, w aktach wykonawczych do ustaw, na podstawie upoważnień dla Ministra Finansów (i przybierają najczęściej formę jego rozporządzeń). W 2020 r. czytelność ta została ograniczona przez praktyki przekazywania różnym podmiotom obligacji skarbowych i udzielanie pożyczek (zamiast dotacji), które zwiększyły wydatki i deficyt o prawie 30 mld zł⁴⁸. Praktyki te, nieobjęte budżetem i sprawozdawczością

której co najmniej jedna akcja została dopuszczona do obrotu na rynku regulowanym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Por. art. 36 ust. 1 ustawy z 16 października 2019 r. o zmianie ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzenia instrumentów finansowych do zorganizowanego obrotu oraz o spółkach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019, poz. 2217).

⁴⁸ *Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres 1 stycznia – 31 grudnia 2020 roku oraz Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku.*

budżetową, przyczyniły się do marginalizacji roli budżetu jako głównego planu finansowego państwa.

Z przeprowadzonej analizy wynika ponadto, że zarówno w przedkła-
danym Sejmowi projekcie ustawy budżetowej, jak i w sprawozdaniu Rady
Ministrów o jej wykonaniu, tj. w dokumentach opracowywanych przy
wydatnym udziale Ministra Finansów i podległego ministerstwa, brak
jest informacji o stanie finansów Narodowego Funduszu Zdrowia, a także
o wykorzystaniu specjalnego Funduszu COVID-19. Dla zwiększenia roli
budżetu jako planu finansowego i wglądu parlamentu w kontrolę nad
finansami publicznymi państwa należałoby wnioskować o uzupełnienie
sprawozdania o informację w dwu wspomnianych tu obszarach.

Funkcją realizowaną przez Ministra Finansów jest zabezpieczenie
pokrycia ponoszonych przez państwo wydatków przez pozyskiwane
przychody. Uchwalona 14 lutego 2020 r. ustawa budżetowa miała być
pierwszą od wielu lat zrównoważoną ustawą budżetową z dochodami
i wydatkami planowanymi na poziomie 435,3 mld zł. Bieg wydarzeń
spowodowanych pandemią już dwa tygodnie później zdezaktualizował
to założenie. W pierwszym roku wystąpienia pandemii COVID-19 na-
stąpił skokowy wzrost wydatków państwa i związanych z tym obciążeń
finansowych przy jednoczesnym silnym spadku dochodów.

Spowodowało to przeprowadzenie nowelizacji ustawy budżetowej
ustawą z 28 października 2020 r.⁴⁹ Obniżona została prognoza docho-
dów do kwoty 398,7 mld zł, w tym prognoza dochodów z podatków
o 40,3 mld zł. Przygotowanie odpowiednich kalkulacji i wyliczeń do-
datkowo obciążało Ministra Finansów i podległe mu ministerstwo
w warunkach bardzo niestabilnych okoliczności towarzyszących reali-
zacji budżetu (wobec kolejnej fali pandemii). Deficyt budżetu państwa
i budżetu ze środków europejskich wzrósł o kwotę 86,8 mld zł, a dług
publiczny o kwotę 290 mld zł (7,6 tys. zł na jednego Polaka). Produkt
krajowy brutto skurczył się o 2,7%, zadłużenie Polski zaś osiągnęło
poziom 1 bln 335,6 mld.

⁴⁹ Dz.U. 2020, poz. 1919.

Zadania związane z ograniczaniem skutków gospodarczych epidemii zostały przy tym w ich zasadniczej części sfinansowane nie z budżetu państwa, lecz przy wykorzystaniu dwóch instytucji nienależących do systemu finansów publicznych: Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. oraz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w Banku Gospodarstwa Krajowego. Instytucje te wyemitowały obligacje objęte gwarancjami Skarbu Państwa o wartości 166,1 mld zł, a pozyskane w ten sposób środki zostały użyte na zabezpieczenie zadań związanych z ograniczaniem skutków gospodarczych pandemii dla gospodarki. Środki z budżetu na ten cel sięgnęły 15,7 mld zł, natomiast ze źródeł europejskich 7,6 mld zł. W tej sytuacji sprawozdanie z wykonania budżetu państwa, a także informacje o gospodarce finansowej jednostek sektora finansów publicznych dały tylko częściowy obraz stanu finansów w państwie, w przedziale dotyczącym kosztów zwalczania pandemii wysoce niepełny.

Zważywszy na wysokość udzielonych przez Skarb Państwa gwarancji dla Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. oraz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, sięgających 41,66% obniżonej prognozowanej kwoty dochodów budżetu państwa na rok 2020, należy postulować *de lege ferenda* nie tylko po to, aby gwarancje takie miały podstawę ustawową (ostatecznie nastąpiło jej uchwalenie), ale także po to, by przyszłe przypadki ich udzielania obowiązkowo były podawane do wiadomości Sejmu, Senatu i opinii publicznej wraz z pełną informacją o wysokości takich gwarancji.

Ustawa „antycovidowa” z 2 marca 2020 r. oraz jej nowelizacja z 31 marca 2020 r. zawierały specjalne upoważnienia dla Prezesa Rady Ministrów do dokonywania przeniesień między częściami i działami w skali całego budżetu, dokonywania zmian w przeznaczeniu rezerwy ogólnej oraz rezerw celowych oraz wydawania w tym zakresie wiążących poleceń Ministrowi Finansów. Opierając się na tych dyspozycjach, Minister Finansów mógł tworzyć nowe rezerwy celowe. Decyzjami Ministra zostały utworzone dwie nowe rezerwy celowe przeznaczone na przeciwdziałanie COVID-19 w kwocie 2250 i 1051,4 mln zł. Korzystając z dalszych upoważnień, Minister Finansów dysponował w sumie rezerwami budżetu państwa i środków europejskich w łącznej kwocie 71 036,4 mln zł.

Utworzony 31 marca 2020 r. (na podstawie art. ustawy nowelizującej ustawę „antycovidową”) Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 jako państwowy fundusz celowy uzyskał 18 kwietnia 2020 r. nową formę organizacyjną. Uzyskał wpływy na poziomie 110 420,4 mln zł, z czego 100 843,2 mln zł stanowiły obligacje wyemitowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (i posiadające gwarancje Skarbu Państwa), 9 567,5 mln zł wpłaty z budżetu państwa, a 9,6 mln zł wpływy z tytułu naliczonych odsetek. W operacjach dotyczących przekazywania do funduszu środków budżetowych istotna rola przypadła Ministrowi Finansów. W wykonaniu wiążących poleceń Prezesa Rady Ministrów, podjętych na podstawie art. 31 ust. 4 ustawy z 2 marca 2020 r., Minister Finansów stworzył nowe rezerwy celowe, których środki przeznaczone były na wpłaty do Funduszu. Był on również zasilany środkami, które zostały skierowane na zasilenie Funduszu po zablokowaniu wydatków przez dysponentów części budżetu (na podstawie art. 117 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych) oraz zablokowanych przez Ministra Finansów (na podstawie art. 117 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 1 przywołanej ustawy), a także części niewykorzystanych rezerw celowych.

Bibliografia

- Duszyński J., Afelt A., Ochab-Marcinek A., Owczuk R., Pyrc K., Rosińska M., Rychard A., Smiatcz T., *Zrozumieć COVID-19*, Warszawa 2020.
- Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B., *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, wyd. 3 zaktualizowane, Warszawa 2017.
- Kucia-Guściora B., *Status prawny Ministra Finansów w procedurze budżetowej oraz gospodarce finansowej sektora finansów publicznych*, Lublin 2015.
- Męcina J., Potocki P., *Wpływ COVID-19 na gospodarkę i rynek pracy w Polsce (raport)*, Warszawa 2020.
- Wpływ COVID-19 na finanse*, red. M. Zaleska, Warszawa 2021.
- Żyżyński J., *Budżet i polityka podatkowa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.

Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku, Najwyższa Izba Kontroli, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, IX kadencja, druk nr 1273, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/6421CF21391EDF29C-12586F6002A5B07/%24File/1273.pdf>.

Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres 1 stycznia – 31 grudnia 2020 roku, Prezes Rady Ministrów, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, IX kadencja, druk nr 1234, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/FFA26CDE9AC409CCC12586E3004B2FF4/%24File/1234.pdf>.

Wykaz aktów prawnych

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 13 grudnia 1957 r. (Dz.U. 1952, nr 33, poz. 232 z późn. zm.).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

Ustawa z 13 grudnia 1957 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. 1957, nr 61, poz. 330).

Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. 1995, nr 13, poz. 59 z późn. zm.).

Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. 2017, poz. 88 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. 2021, poz. 1285).

Ustawa z 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym (Dz.U. 2009, nr 39, poz. 308).

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2021, poz. 305, 1236, 1535).

Ustawa z 16 października 2019 r. o zmianie ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzenia instrumentów finansowych do zorganizowanego obrotu oraz o spółkach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019, poz. 2217).

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2020, poz. 374).

Ustawa z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 568).

- Ustawa z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozpowstaniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020, poz. 695, t.j. ze zm.: Dz.U. 2021, poz. 737, 1192).
- Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020, poz. 875).
- Ustawa z 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. 2020, poz. 1086).
- Ustawa z 23 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. 2020, poz. 1086).
- Ustawa z 23 września 2020 r. o zmianie ustawy z 2 marca 2020 r., wprowadzającej zasadnicze zabezpieczenia w ramach pierwszej „tarczy” antykryzysowej (Dz.U. 2020, poz. 1639).
- Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz.U. 2020, poz. 1919).
- Ustawa z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 2255).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 11 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 704, 1229).
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. 2018, poz. 109).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz.U. 2019, poz. 2265).
- Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 31 maja 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. 2021, poz. 1004).

Formy elastycznego wykonywania budżetu państwa w dobie pandemii COVID-19

Grzegorz Kuca 

Abstract

Forms of Flexible Execution of the State Budget in the Time of the COVID-19 Pandemic

The aim of the article is to analyze the changes in the provisions regulating the forms of state budget implementation introduced to the Polish legal system in connection with counteracting the COVID-19 pandemic. The article will focus on the characteristics covered the transfer of planned expenses, expenditure blocking, and the creation of new specific provisions and non-expiring expenses. Preliminary findings allow to conclude that the introduced forms of flexible state budget execution have significantly strengthened the position of the executive authority, which gained far-reaching freedom in the scope of state budget execution, which may raise justified doubts in the context of the principle of exclusivity of the legislature in shaping state revenues and expenses, which is an element of the principle of distribution of the state budget, which is an element of the division of powers and principles of a democratic state ruled by law. There was also a significant strengthening of the political position of the Prime Minister against that of the Minister of Finance and the Council of Ministers.

Keywords: public finance, state budget, execution of the state budget, virement, blocking state budget expenditure, general reserve, COVID-19

Abstrakt

Celem artykułu jest analiza zmian przepisów regulujących formy wykonywania budżetu państwa, wprowadzonych do polskiego systemu prawa w związku z przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. W szczególności charakterystyce poddano przeniesienia planowanych wydatków, blokowanie wydatków, tworzenie nowych rezerw celowych oraz wydatki niewygasające. Wstępne ustalenia pozwalają stwierdzić, że wprowadzone formy elastycznego wykonywania budżetu państwa istotnie wzmocniły pozycję władzy wykonawczej, która uzyskała daleko idącą swobodę w zakresie wykonywania budżetu państwa, co może budzić uzasadnione wątpliwości w kontekście zasady wyłączności władzy ustawodawczej w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa, będącej elementem zasady podziału władzy i zasady demokratycznego państwa prawnego. Doszło także do znacznego wzmocnienia pozycji ustrojowej Prezesa Rady Ministrów kosztem Ministra Finansów i Rady Ministrów.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, budżet państwa, wykonywanie budżetu, *virement*, blokowanie wydatków budżetowych, rezerwa ogólna, COVID-19

1. Uwagi wprowadzające

Pandemia COVID-19 wybuchła w momencie, gdy Rada Ministrów przygotowywała się do wykonywania ustawy budżetowej na rok 2020¹. Jak zapewniał Minister Finansów, miał być „to pierwszy po 1990 r. budżet zrównoważony”². W konsekwencji uchwalona w dniu 14 lutego 2020 r. ustawa budżetowa³ z dochodami i wydatkami planowanymi na

¹ Zob. Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r., Dz.U. 2020, poz. 571 ze zm. [dalej: ustawa budżetowa].

² Wypowiedź Ministra Finansów Tadeusza Kościńskiego z dnia 8 stycznia 2020 r. podczas prezentacji w Sejmie założeń ustawy budżetowej na rok 2020. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 3. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 8 stycznia 2020 r.*, Warszawa 2020, s. 49, – 10 VI 2020.

³ Zob. ustawa budżetowa.

poziomie 435,3 mld zł⁴ nie przewidywała wystąpienia na dzień 31 grudnia 2020 r. deficytu budżetu państwa⁵. Gwałtowne rozprzestrzenianie się wirusa SARS-CoV-2 i konieczność podjęcia nadzwyczajnych środków przekreśliły założenia budżetu zrównoważonego. W pierwszym roku wystąpienia pandemii COVID-19 nastąpił bowiem skokowy wzrost wydatków państwa i związanych z tym obciążeń finansowych przy jednoczesnym spadku dochodów.

Celem artykułu jest analiza dokonanych w 2020 r. zmian przepisów regulujących formy wykonywania budżetu państwa, wprowadzonych do polskiego systemu prawa w związku z przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Prace nad zmianami w systemie prawa, które pozwoliły na podjęcie nadzwyczajnych, a zarazem efektywnych środków mających na celu izolację źródeł zakażenia, nakierowane na zapobieganie rozpowszechnianiu się wirusa SARS-CoV-2 rozpoczęły się jeszcze przed dniem wejścia w życie ustawy budżetowej na rok 2020⁶. W związku z tym Rada Ministrów podjęła działania zmierzające do zmian w zakresie przepisów ustawy o finansach publicznych⁷, aby umożliwić wdrożenie wspomnianych wcześniej nadzwyczajnych środków mających zapobiegać rozprzestrzenianiu się wirusa. W dniu 2 marca 2020 r. została uchwalona ustawa o szczególnych rozwiązaniach prawnych związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁸, a w dniu 31 marca 2020 r. – nowelizacja tej ustawy⁹. Podczas pisania niniejszego

⁴ Art. 1 ust. 1 i 2 ustawy budżetowej.

⁵ Art. 1 ust. 5 ustawy budżetowej.

⁶ Ustawa budżetowa na rok 2020 weszła w życie 1 kwietnia 2020 r.

⁷ Zob. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2021, poz. 305 ze zm. [dalej: ustawa o finansach publicznych].

⁸ Zob. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. 2020, poz. 374 ze zm. [dalej: ustawa o COVID-19].

⁹ Zob. Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19,

artykułu działania w 2021 r. nie zostały jeszcze zakończone, co utrudnia ocenę ich znaczenia i skutków prawno-finansowych, pojawiają się jednak już pierwsze opracowania naukowe¹⁰. Wstępne ustalenia pozwalają stwierdzić, że wprowadzenie nowych form elastycznego wykonywania budżetu państwa istotnie wzmocniło pozycję władzy wykonawczej, która uzyskała daleko idącą swobodę w zakresie wykonywania budżetu państwa, co może budzić uzasadnione wątpliwości w kontekście zasady wyłączności władzy ustawodawczej w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa, będącej elementem zasady podziału władzy i zasady demokratycznego państwa prawnego. Doszło także do wzmocnienia pozycji ustrojowej Prezesa Rady Ministrów kosztem Ministra Finansów i Rady Ministrów.

2. Zasady i formy wykonywania budżetu państwa

Budżetowi państwa nadaje się określoną formę, jaką jest ustawa budżetowa¹¹. Ustawowa forma budżetu państwa powinna być postrzegana jako wyraz przeświadczenia ustrojodawcy o znaczeniu gospodarki budżetowej warunkowanej koniecznością zachowania odpowiednich relacji w tym zakresie między władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą¹².

innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020, poz. 568 ze zm. [dalej: ustawa zmieniająca ustawę o COVID-19].

¹⁰ Zob. B. Kucia-Guściora, *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 – antidotum finansowe na czas pandemii*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2020, nr 1; W. Bożek, *Fundusz Gwarancji Płynnościowych – aspekty finansowoprawne*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2020, nr 1 oraz inne opracowania przywoływane w niniejszym artykule.

¹¹ Art. 219 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm. [dalej: Konstytucja].

¹² M. Zubik, *Budżet państwa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 71.

Daleko idąca specyfika ustawy budżetowej skłania ustrojodawcę do uznania, że realizacja budżetu państwa wymaga ukształtowania odrębnego zadania powierzonego z racji jego charakteru Radzie Ministrów, która w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ustawach kieruje wykonaniem budżetu państwa¹³. Zarządzanie finansowe za pomocą tworzenia (projektowania, uchwalania) i wykonywania budżetu państwa charakteryzuje się swoistością podziału władzy, który w efekcie prowadzi do powstania kompetencji budżetowych, uwzględniających rolę organów dwóch konstytucyjnych władz, a mianowicie Sejmu (i Senatu) oraz Rady Ministrów. Swoistość tego podziału wiąże się z faktem, że o ile określanie dochodów, polegające w znacznej mierze na ustalaniu wysokości kwot pobieranych z podatków, należy do istoty władzy ustawodawczej (w myśl zasady: *quod omnes tangit ab omnibus approbari debet*), o tyle decydowanie o wydatkach rozdzielone jest pomiędzy dwie władze – ustawodawczą i wykonawczą.

Wykonywanie budżetu państwa¹⁴, jeśli nawet nie jest najważniejszym, to z pewnością najbardziej niepewnym z etapów procedury budżetowej, wymagającym z przyczyn obiektywnych uwzględnienia łatwo dostosowujących się do nowych warunków form wykonywania¹⁵. Nieprzewidywalność związana z tym etapem wymaga bowiem racjonalizacji rozwiązań proceduralnych, tak by w sytuacjach kryzysowych wystąpiła możliwość sfinansowania nieplanowanych wydatków oraz wyrównania

¹³ Art. 146 ust. 4 pkt 6 Konstytucji.

¹⁴ Wykonywanie budżetu państwa podporządkowane jest zasadzie roczności budżetu, a zatem niezależnie od tego, kiedy zostanie on uchwalony, następuje wraz z rozpoczęciem roku budżetowego, czyli 1 stycznia, a kończy się wraz z jego zakończeniem, czyli 31 grudnia, z tą jednak różnicą, że normatywne ujęcie dochodów i wydatków ustępuje niekiedy faktycznym potrzebom ich dokonania, nawet po zakończeniu roku budżetowego.

¹⁵ Zob. G. Kuca, *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Warszawa 2018, s. 306 i n., *Monografie*.

brakujących dochodów¹⁶. Trudno oprzeć się wrażeniu, że zagadnienie to jest niedoceniane przez ustrojodawcę, który rozstrzyga jedynie o powierzeniu Radzie Ministrów inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany ustawy budżetowej¹⁷, ale nie wspomina o żadnych formach wykonywania budżetu państwa. W celu zapewnienia koniecznej elastyczności i umożliwienia sfinansowania wydatków nieprzewidzianych przepisami ustawy o finansach publicznych dopuszczają możliwość dokonania zmian w toku wykonywania budżetu państwa¹⁸. Jeśli sumy dochodów i wydatków pozostaną na tym samym poziomie, wystarczające będzie dokonanie zmian w budżecie państwa (zwiększenie planowanych wydatków z rezerwy, blokowanie planowanych wydatków, przeniesienia planowanych wydatków, wydatki niewygasające), zaś w przypadku, gdy ogólne kwoty dochodów i wydatków ujęte w ustawie budżetowej zostaną zmienione, konieczna będzie jej nowelizacja w trybie właściwym dla jej uchwalania¹⁹.

Przysługujące władzy wykonawczej zadania związane z wykonywaniem budżetu państwa przypisywane są Radzie Ministrów, jej prezesowi lub Ministrowi Finansów, który w obrębie działu „budżet” kieruje opracowaniem projektu oraz wykonaniem budżetu państwa²⁰. Konstytucyjne powierzenie Radzie Ministrów kierowniczej roli w zakresie wykonania budżetu państwa²¹ skłania ustawodawcę do powierzenia jej zadania polegającego na dysponowaniu rezerwą ogólną²², przy czym

¹⁶ J. Wehner, *Legislatures and the Budget Process. The Myth of Fiscal Control*, New York 2010, s. 31.

¹⁷ Art. 146 ust. 4 pkt 6 Konstytucji.

¹⁸ W. Miemieć, *Zmiany budżetu w trakcie jego wykonywania*, [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2011, s. 81, *Seria Akademicka*.

¹⁹ Art. 221-224 Konstytucji.

²⁰ Przewiduje to art. 7 w zw. z art. 81 Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. 2021, poz. 1893 ze zm.

²¹ Art. 146 ust. 4 pkt 6 Konstytucji.

²² Art. 155 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Rada Ministrów może upoważnić Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów do dysponowania tą rezerwą do wysokości określonych kwot, uwzględniając ich zróżnicowanie²³. W przypadku zagrożenia realizacji ustawy budżetowej Rada Ministrów, po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu, podejmuje decyzję o blokowaniu na czas oznaczony planowanych wydatków budżetu państwa²⁴, ponadto może ustalić wykaz wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego²⁵. Natomiast Minister Finansów opracowuje harmonogram realizacji budżetu państwa, który obejmuje: 1) prognozę dochodów budżetu państwa w poszczególnych miesiącach roku budżetowego; 2) wielkość wydatków planowanych do sfinansowania w poszczególnych miesiącach roku budżetowego²⁶. Do zadań Ministra Finansów należy także rozdysponowywanie, w porozumieniu z właściwymi ministrami lub innymi dysponentami części budżetowych, środków zaplanowanych w rezerwach celowych²⁷ oraz podejmowanie decyzji o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych w zakresie

²³ Art. 155 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Prezes Rady Ministrów może, na wniosek właściwego ministra lub innego dysponenta części budżetowej, zwiększyć z rezerwy ogólnej budżetu państwa wydatki odpowiednich części tego budżetu o kwotę do 10 mln zł w poszczególnych przypadkach, zaś Minister Finansów – o kwotę do 2 mln zł. Kwoty te określa § 1 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa, Dz.U. 2017, poz. 500.

²⁴ Art. 179 ustawy o finansach publicznych. Dotychczas wydano w tym zakresie trzy rozporządzenia: z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz.U. 2018, poz. 2346); z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2017 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz.U. 2017, poz. 2426); z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2016 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz.U. 2016, poz. 2075).

²⁵ Art. 181 ustawy o finansach publicznych.

²⁶ Art. 147 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

²⁷ Art. 154 ustawy o finansach publicznych.

całego budżetu państwa²⁸. Zablokowane kwoty, po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu, mogą utworzyć nową rezerwę celową. Minister Finansów udziela też zapewnień finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa²⁹, dokonuje przeniesień planowanych wydatków³⁰ oraz ocenia planowanie i gospodarowanie środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych³¹.

3. Nowe formy wykonywania budżetu państwa w dobie pandemii COVID-19

3.1. Przeniesienie planowanych wydatków

Przeniesienie planowanych wydatków (tzw. *virement*) jest instytucją prawną pozwalającą na zwiększenie wydatków budżetowych w określonej podziałce klasyfikacji budżetowej przy jednoczesnym zmniejszeniu o tę samą sumę wysokości wydatków w innej podziałce³². Nie powoduje ono podwyższenia ogólnej sumy wydatków budżetu państwa ani nie obniża jego dochodów, gdyż utrzymuje dotychczasowe saldo budżetu państwa. W związku z koniecznością zapewnienia realizacji określonych celów zgodnych z uchwaloną ustawą budżetową ustawa o finansach publicznych zawiera szereg ograniczeń o charakterze podmiotowym i przedmiotowym, które mają zagwarantować racjonalne i – co najważniejsze – zgodne z zasadą wyłączności władzy ustawodawczej w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa wykonywanie budżetu państwa.

²⁸ Art. 177 ustawy o finansach publicznych.

²⁹ Art. 153 ustawy o finansach publicznych.

³⁰ Art. 171 i art. 194 ustawy o finansach publicznych.

³¹ Art. 176 ustawy o finansach publicznych.

³² K. Ostrowski, *Prawo finansowe. Zarys ogólny*, Warszawa 1970, s. 253.

Najdalej idącą formą przeniesienia wydatków budżetowych jest przyznane Radzie Ministrów uprawnienie dokonania przesunięcia pomiędzy częściami i działami. Zmiany te mogą być dokonane w razie wprowadzenia jednego z trzech konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych na całości lub części terytorium państwa³³. Na mocy ustawy o COVID-19 powierzono Radzie Ministrów uprawnienia do dokonywania przeniesień planowanych wydatków między częściami i działami budżetu państwa w celu przeciwdziałania pandemii, po uwzględnieniu wysokości i rodzaju koniecznego wsparcia i bieżących wydatków w poszczególnych częściach i działach budżetu państwa³⁴. Na mocy ustawy zmieniającej ustawę o COVID-19 przekazano te uprawnienia Prezesowi Rady Ministrów³⁵, który samodzielnie podejmuje decyzję w tym zakresie, a ogranicza go jedynie cel, jaki musi zostać osiągnięty. Tym celem pozostaje przeciwdziałanie COVID-19. Konstytucyjna zasada wyłączności władzy ustawodawczej w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa ulega zatem istotnemu ograniczeniu, a uprawnienia Prezesa Rady Ministrów w tym zakresie nie znajdują konstytucyjnego uzasadnienia, tak jak ma to miejsce w przypadku stanów nadzwyczajnych. Mimo że rozluźnienie rygorów w zakresie dokonywania wydatków ze środków publicznych, związane z ograniczeniem kompetencji władzy ustawodawczej i jednocześnie zwiększeniem uprawnień władzy wykonawczej, wynika z konieczności zapewnienia elastyczności i efektywności działań w zakresie gospodarki budżetowej, to w znaczący sposób ogranicza władzę ustawodawczą.

³³ Art. 180 ustawy o finansach publicznych.

³⁴ Art. 31 ust. 1 ustawy o COVID-19.

³⁵ Przepis ten został zmieniony na mocy art. 1 pkt 16 ustawy zmieniającej ustawę o COVID-19.

3.2. Blokowanie planowanych wydatków

Kolejną formą wykonywania budżetu państwa jest blokowanie planowanych wydatków, czyli okresowy lub obowiązujący do końca roku zakaz dysponowania częścią lub całością planowanych wydatków³⁶. Może być ono dokonane w przypadku stwierdzenia niegospodarności w określonych jednostkach, opóźnień w realizacji zadań, nadmiaru posiadanych środków, naruszenia zasad gospodarki finansowej³⁷. Ustawa o finansach publicznych wprowadziła dwie grupy przepisów dotyczące blokad: pierwsza dotyczy blokowania wydatków w sytuacji, gdy na dany cel zaplanowano kwotę większą, niż jest to niezbędne dla wykonania danego zadania bądź gdy w toku wykonywania stwierdzono określone nieprawidłowości w gospodarce finansowej³⁸; druga występuje, gdy dochodzi do zagrożenia realizacji ustawy budżetowej, a zatem sytuacji wyjątkowej, niebezpiecznej z perspektywy gospodarki finansowej państwa³⁹.

Ustawą zmieniającą ustawę o COVID-19 wprowadzono dwie zmiany dotyczące obydwu wskazanych wyżej rodzajów blokad. Pierwsza polega na powierzeniu Ministrowi Finansów – kosztem Rady Ministrów – pełnej autonomii w sferze podejmowania decyzji o blokowaniu wydatków w zakresie całego budżetu państwa, z wyjątkiem podmiotów korzystających z autonomii budżetowej⁴⁰. Dyspozycja wprowadzonej do systemu

³⁶ Art. 177 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

³⁷ Art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

³⁸ Art. 177 ustawy o finansach publicznych.

³⁹ Art. 179 ustawy o finansach publicznych.

⁴⁰ Podmiotami takimi są: Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunał Konstytucyjny, Najwyższa Izba Kontroli, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowa Rada Sądownictwa, sądownictwo powszechne, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowe

prawnego normy wyłącza bowiem stosowanie przepisu zobowiązującego Ministra Finansów do niezwłocznego poinformowania Rady Ministrów o przyczynach podjęcia decyzji o blokowaniu oraz upoważniającego Radę Ministrów do uchylenia tej decyzji⁴¹. Przyznanie Radzie Ministrów prawa do uchylania decyzji Ministra Finansów stanowi konsekwencję konstytucyjnego powierzenia jej kierowniczej roli w zakresie wykonania budżetu państwa⁴². W treści uzasadnienia do projektu ustawy wskazano jedynie, iż celem wprowadzonego rozwiązania jest wyeliminowanie ograniczeń natury formalnej, tj. niezwłocznego informowania Rady Ministrów przez Ministra Finansów o przyczynach podjęcia decyzji o blokowaniu. Przemilczano natomiast kwestię kompetencji Rady Ministrów w zakresie uchylania decyzji. Można jedynie przypuszczać, że celem wprowadzonej zmiany było umożliwienie Ministrowi Finansów natychmiastowego wykorzystania zablokowanych środków na wydatki w innych częściach budżetu państwa⁴³.

Druga zmiana dotyczy sposobu postępowania w razie blokowania środków. Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych wydatki blokowane na skutek niegospodarności lub naruszenia zasad gospodarki finansowej na ogół zmniejszają sumę wydatków w danym roku budżetowym. Wyjątek dotyczy wydatków przeznaczonych na programy finansowane z udziałem środków europejskich, z wyłączeniem programów finansowanych z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rybackiego, Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz środków na realizację wspólnej polityki rolnej, które po zablokowaniu mogą być przeniesione do rezerwy celowej, a następnie wykorzystane

Biuro Wyborcze i Państwowa Inspekcji Pracy, art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

⁴¹ Art. 15zi pkt 7 ustawy o COVID-19.

⁴² Art. 146 ust. 4 pkt 6 Konstytucji.

⁴³ M. Duda - Hyz, *Zmiany w zakresie blokowania wydatków budżetu państwa w związku z koniecznością przeciwdziałania skutkom COVID-19*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 9, s. 66.

w ramach innych programów finansowanych lub współfinansowanych z tych środków⁴⁴. W przypadku pozostałych wydatków ponowne wykorzystanie zablokowanych środków jest możliwe tylko wtedy, gdy decyzja o blokowaniu została podjęta na skutek stwierdzenia opóźnień w realizacji zadań lub nadmiaru posiadanych środków. Zablokowane z powyższych powodów kwoty mogą być przeniesione do nowo utworzonej rezerwy celowej i podlegać wydatkowaniu na sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa lub na cele osobno wskazane w ustawie budżetowej⁴⁵.

Zmiany wprowadzone ustawą o COVID-19 dotyczyły także instytucji blokowania wydatków w sytuacji zagrożenia realizacji ustawy budżetowej. Jak już wskazano, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych blokowania wydatków w takim przypadku dokonuje Rada Ministrów po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu⁴⁶. Ustawą o COVID-19 wyłączono obowiązek uzyskania pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych⁴⁷. Rozwiązanie stosowane na gruncie ustawy o finansach publicznych było kwestionowane w nauce prawa. W szczególności zwracano uwagę, że skoro Konstytucja powierzyła Radzie Ministrów kierowanie wykonaniem budżetu państwa oraz uchwalenie zamknięcia rachunków budżetowych, to konieczność uzyskania pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych już tylko co do samej decyzji o blokowaniu wydatków może być uznana za nadmierną ingerencję w kompetencje władzy wykonawczej przez organ wewnętrzny Sejmu⁴⁸. Decyzja o blokowaniu zapada w formie rozporządzenia, czyli aktu prawa powszechnie obowiązującego, co zważywszy na fakt, że brak możliwości wykonywania zadań budżetowych może wpływać na sytuację prawną osób trzecich, należy ocenić pozytywnie.

⁴⁴ Art. 178 ustawy o finansach publicznych.

⁴⁵ Art. 177 ust. 7 ustawy o finansach publicznych.

⁴⁶ Art. 179 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

⁴⁷ Art. 15zi pkt 8 ustawy o COVID-19.

⁴⁸ M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 323.

Ustawą zmieniającą ustawę o COVID-19 wprowadzono ponadto całkowicie nową, niespotykaną na gruncie ustawy o finansach publicznych instytucję blokowania wydatków budżetowych przez Prezesa Rady Ministrów w zakresie całego budżetu państwa, określając część budżetu państwa oraz łączną kwotę wydatków, która podlega blokowaniu⁴⁹. Wykonanie tej decyzji Prezes Rady Ministrów powierza Ministrowi Finansów, a szczegółową klasyfikację wydatków, które podlegają zablokowaniu, ustala dysponent części budżetowej⁵⁰. Przesłanką blokowania wydatków jest w tym przypadku „przeciwdziałanie COVID-19”, któremu ustawodawca nadał szerokie znaczenie, gdyż rozumie przez to wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się wirusa, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby wywołanej przez SARS-CoV-2⁵¹. Przesłanka ta została określona szeroko, co przekłada się na znaczną swobodę w kontekście podjęcia decyzji przez Prezesa Rady Ministrów. Najwięcej wątpliwości wywołuje jednak zakres przyznanego uprawnienia, gdyż w treści tego unormowania nie dodano żadnych ograniczeń przedmiotowych, dotyczących kategorii wydatków podlegających zablokowaniu. Powstaje zatem swoista dominacja Prezesa Rady Ministrów nad Radą Ministrów, która będąc konstytucyjnie upoważniona do kierowania wykonywaniem budżetu państwa⁵², nie może zablokować subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego oraz subwencji dla systemu szkolnictwa wyższego i nauki⁵³. Pomimo braku wyłączenia wskazanej subwencji ogólnej z zakresu przedmiotowego omawianego przepisu wydaje się, że z uwagi na fakt, iż jest to rodzaj wydatku sztywnego, wynikającego – na zasadzie wyjątku konstytucyjnego – ze zobowiązań ustrojowych, jakie wprost przyjmuje na siebie państwo w stosunkach

⁴⁹ Art. 31 ust. 2 ustawy zmieniającej ustawę o COVID-19.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Art. 2 ust. 2 ustawy o COVID-19.

⁵² Art. 146 ust. 4 pkt 6 Konstytucji.

⁵³ Art. 179 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

z samorządem terytorialnym, blokowanie tych wydatków pozostaje niedopuszczalne. Analogicznie należy ocenić możliwość blokowania takich wydatków związanych z członkostwem w Unii Europejskiej, jak składka, oraz kosztów obsługi długu publicznego, mniej kategorycznie należałoby się odnieść do zakazu blokowania subwencji dla podmiotów szkolnictwa wyższego i nauki⁵⁴. Analizy wymaga ponadto forma prawna aktu blokowania. W odróżnieniu od blokowania wydatków w sytuacji zagrożenia realizacji ustawy budżetowej nie przewidziano formy aktu prawa powszechnie obowiązującego, jakim pozostaje rozporządzenie. Podobnie jak w przypadku blokowania wydatków o charakterze korekcyjnym, zastosowano formę decyzji. Wydaje się jednak, że z uwagi na zakres przedmiotowy upoważnienia do blokowania wydatków oraz na skutki, jakie ono ze sobą niesie, właściwsza byłaby forma rozporządzenia, czyli aktu prawa powszechnie obowiązującego.

W 2020 r. dysponenti części budżetowych dokonali blokad planowanych wydatków w 94 częściach budżetu na kwotę 2488 mln zł. Zdecydowana większość, bo aż 95,4% tych blokad, była wynikiem stwierdzenia przez dysponentów nadmiaru posiadanych środków. Prezes Rady Ministrów dokonał blokady wydatków budżetu państwa w kwocie 3601,4 mln zł. w 94 częściach budżetowych⁵⁵. Ponadto Minister Finansów zablokował niewykorzystane środki części rezerwy celowej – w 51 pozycjach rezerw, w kwocie 7865,6 mln zł. Minister Finansów i dysponenti części budżetu państwa dokonali blokad planowanych wydatków w 108 częściach na łączną kwotę 13 955,1 mln zł. Z zablokowanych wydatków wykorzystano 13 469 mln zł (95,6%), z czego 13 168,9 mln zł przeznaczono na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, zaś pozostałe 300 mln zł przeniesiono do części Środki własne Unii Europejskiej, w związku z przyjęciem przez Parlament Europejski korekt budżetowych. Kwota niewykorzystanych środków na wydatki z pozostałych blokad wyniosła 468,1 mln zł i była wyższa niż w roku

⁵⁴ M. Duda-Hyz, *op. cit.*, s. 73.

⁵⁵ Art. 31 ust. 2 ustawy o COVID-19.

poprzednim o 220,1 mln zł. W ramach kontroli NIK stwierdzono, że decyzje w sprawie blokowania środków nie zawsze podejmowane były bez zbędnej zwłoki. W szczególności wykazano, że dysponenti sześciu części podjęli stosowne działania w tym zakresie po upływie od 17 dni do ponad 9 miesięcy od zaistnienia przesłanek warunkujących możliwość podjęcia decyzji o blokadzie⁵⁶, a dysponenti trzech części w ogóle nie podjęli decyzji o zablokowaniu planowanych wydatków pomimo nadmiaru posiadanych środków, co spowodowało brak lub ograniczenie możliwości efektywnego wykorzystania zablokowanych środków⁵⁷.

3.3. Tworzenie nowej rezerwy celowej

Nowelizacja ustawy o COVID-19 wprowadziła możliwość ponownego wykorzystania wszystkich zablokowanych wydatków bez względu na powody dokonania blokady. Minister Finansów, na polecenie Prezesa Rady Ministrów, utworzy nową rezerwę celową i przeniesie do tej rezerwy kwoty wydatków zablokowanych. Jednocześnie uznano, że utworzenie przez Ministra Finansów nowej rezerwy celowej nie wymaga uzyskania opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu⁵⁸. W przeciwieństwie do rozwiązań stosowanych na gruncie ustawy o finansach publicznych, decyzja podejmowana przez Ministra Finansów pozostaje uzależniona od uznania Prezesa Rady Ministrów, który wydaje w tym przedmiocie polecenie Ministrowi Finansów. Wydanie polecenia nie było znane dotychczas ustawie o finansach publicznych i jako takie może budzić pewne wątpliwości, zwłaszcza w kontekście konstytucyjnej roli Rady Ministrów, polegającej nie tylko na kierowaniu wykonaniem budżetu państwa, ale także na uchwalaniu zamknięcia rachunków państwowych

⁵⁶ Art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

⁵⁷ Najwyższa Izba Kontroli, *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku*, Warszawa 2021, s. 77, – 20 IX 2021.

⁵⁸ Art. 15zi pkt 6 ustawy o COVID-19.

i sprawozdania z wykonania budżetu państwa. Ponadto w procedurze tworzenia nowej rezerwy nie uczestniczy Sejm ani jego organy wewnętrzne, w tym właściwa w tych sprawach Komisja Finansów Publicznych. Wydaje się, że pozbawienie Komisji Finansów Publicznych możliwości udziału w tej procedurze podyktowane było potrzebą skrócenia całego procesu, a tym samym zapewnienia większej elastyczności wykonywania budżetu państwa⁵⁹. Jednoznacznie negatywna ocena tego rozwiązania nie jest oczywista, zwłaszcza w kontekście wskazanego wyżej stwierdzenia, że decydowanie o wydatkach dotyka zakresu dwóch władz – ustawodawczej i wykonawczej. Konieczność zapewnienia ciągłości gospodarki finansowej i umożliwienia sfinansowania wydatków nieprzewidzianych w sytuacjach kryzysowych uzasadnia bowiem poszerzenie zakresu władzy wykonawczej.

Wprowadzone rozwiązanie prawne wyraźnie wskazuje, że nowa rezerwa jest rezerwą celową, zaś jej istotą jest to, że w momencie jej utworzenia wiadomo, na jaki cel będą wykorzystane przeznaczone na nią kwoty. Brak określenia celu przeznaczonych na rezerwę środków w niebudzący wątpliwości sposób koliduje z art. 154 ust. 7 ustawy o finansach publicznych, który *explicite* wskazuje, że „rezerwy celowe mogą być przeznaczone wyłącznie na cel, na jaki zostały utworzone, oraz wykorzystane zgodnie z klasyfikacją wydatków”. Za spełniający ten warunek trudno bowiem uznać cel, jakim pozostaje „przeciwdziałanie COVID-19”, któremu ustawodawca – jak już powiedziano – nadał szerokie znaczenie⁶⁰. Słuszność ma więc Michalina Duda-Hyz, która wskazuje, że w świetle powyższej definicji legalnej uzasadniona wydaje się konkluzja, iż zawarcie w treści ustawy normy statuującej nakaz przeznaczenia nowo utworzonej rezerwy na finansowanie lub dofinansowanie zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 z jednej strony zapewniłoby spójność regulacji dotyczącej rezerw

⁵⁹ M. Duda-Hyz, *op. cit.*, s. 68.

⁶⁰ Art. 2 ust. 2 ustawy o COVID-19.

celowych, z drugiej zaś pozwoliłoby na realizację szerokiego katalogu zadań budżetowych⁶¹.

W budżecie państwa na rok 2020 zaplanowano rezerwy celowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich w łącznej wysokości 65 733,1 mln zł (odpowiednio: 30 264,5 mln zł oraz 35 468,6 mln zł), stanowiącej 11% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Decyzjami Ministra Finansów zostały utworzone dwie nowe rezerwy celowe przeznaczone na przeciwdziałanie COVID-19, tj. poz. 73 w kwocie 2250 mln zł oraz poz. 74 w kwocie 1051,4 mln zł. Rozdysponowano jedynie 296,4 mln zł (tj. 11,6%) z rezerwy poz. 73, a pozostała część środków została zablokowana w dniu 29 grudnia 2020 r., tj. w przypadku rezerwy poz. 74 zaledwie cztery dni od jej utworzenia.

3.4. Wydatki niewygasające

Kwoty wydatków budżetu państwa – co do zasady – wygasają z upływem roku budżetowego⁶². W toku wykonywania może się jednak okazać, że istnieje potrzeba sfinansowania zadań, których realizację zainicjowano w bieżącym roku, a których zakończenie ma nastąpić w przyszłym roku budżetowym. Ponieważ rozwiązanie to stanowi wyjątek od konstytucyjnej zasady roczności budżetu⁶³, powinno być traktowane zawężająco i mieć charakter incydentalny. Dlatego też ustawodawca wprowadził dwa wyjątki pozwalające na dokonanie określonych wydatków. Po pierwsze, Rada Ministrów – nie później niż do dnia 15 grudnia danego roku budżetowego – może ustalić, w drodze rozporządzenia, po uzyskaniu w tej sprawie opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu, wykaz oraz plan finansowy wydatków, do których nie stosuje się tej zasady, ustalając ostateczny termin ich dokonania, nie dłuższy jednak niż

⁶¹ M. Duda-Hyz, *op. cit.*, s. 69.

⁶² Art. 181 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

⁶³ Art. 219 ust. 1 Konstytucji.

31 marca następnego roku budżetowego⁶⁴. Po drugie, Minister Finansów może, na wniosek dysponenta części budżetowej, wyrazić zgodę na regulowanie zobowiązań wymagalnych według stanu na dzień 31 grudnia roku ubiegłego w ciężar planu wydatków tego roku w terminie do 9 dni roboczych roku następnego⁶⁵.

Konieczność podejmowania działań zmierzających do ograniczenia skutków pandemii COVID-19 skłoniła Radę Ministrów do wprowadzenia kolejnych zmian przepisów dotyczących form wykonywania budżetu państwa. W efekcie w dniu 7 października 2020 r. została uchwalona ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19, pozwalająca ustalić nie później niż do dnia 30 grudnia 2020 r. wykaz oraz plan finansowy wydatków niewygasających, które mogą być dokonane nie później niż do dnia 30 listopada 2021 r., mając na względzie stopień realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa oraz możliwość kontynuacji i realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa w roku 2020⁶⁶. W wykazie tym, co do zasady, nie mogły być ujęte wydatki, które w toku realizacji budżetu zostały zwiększone w trybie art. 171 ust. 3 i 4 lub art. 173 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, z tą jednak różnicą, że przepisu tego się nie stosuje do wydatków: przeniesionych na podstawie art. 15zi pkt 4 ustawy o COVID-19 oraz w stosunku do których nastąpiła zmiana przeznaczenia na podstawie art. 15zi pkt 5 tej ustawy⁶⁷.

W wydanym na podstawie wskazanych wyżej przepisów rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego⁶⁸, uwzględniono 1186 zadań na łączną kwotę wydatków

⁶⁴ Art. 181 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

⁶⁵ Art. 181 ust. 9 ustawy o finansach publicznych.

⁶⁶ Art. 21 ust. 1 i 6 ustawy o COVID-19.

⁶⁷ Art. 21 ust. 3 i 4 ustawy o COVID-19.

⁶⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego, Dz.U. 2020, poz. 2422.

11 639,6 mln zł, co stanowiło 2,3% wydatków budżetu państwa. W 2019 r. relacja ta wyniosła 0,03%, a w latach 2018 i 2017 – odpowiednio – 1,3% i 0,3%. Kwota wydatków niewygasających była ponadosiemdziesięciokrotnie wyższa niż w roku 2019. Najwyższe kwoty wydatków ujęte w wykazie określonym w wyżej wymienionym rozporządzeniu dotyczyły części: Transport (w wykazie ujęto 11 zadań o wartości 7314,1 mln zł) i Sprawy wewnętrzne (246 zadań o wartości 1222,6 mln zł). Opracowany w Ministerstwie Finansów wykaz wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego, zawierał wiele zadań, które powinny być realizowane w ramach budżetu na rok 2021. Było to konsekwencją uwzględnienia w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020 zadań przewidzianych do realizacji w 2021 r. Działanie takie należy uznać za niezgodne z celem, dla którego wprowadzono do ustawy o finansach publicznych instrument, jakim było umożliwienie dokończenia zadań, których realizacja uległa opóźnieniu, na przykład w związku z niedotrzymaniem terminów przez wykonawców prac. Stosowanie takich form wykonywania budżetu państwa stanowi daleko idące odstępstwo od zasady roczności budżetu państwa oraz ogranicza możliwość oceny rzeczywistego stanu finansów publicznych w poszczególnych latach.

4. Uwagi końcowe

Wprowadzenie form elastycznego wykonywania budżetu państwa miało na celu skuteczne przeciwdziałanie i zwalczanie COVID-19. Część z nich polegała na zmianie obowiązujących na gruncie ustawy o finansach publicznych form wykonywania budżetu państwa, inne wprowadzały nowe, nieznane dotychczas rozwiązania. Najwięcej wątpliwości wywołuje wzmocnienie pozycji Prezesa Rady Ministrów w wykonywaniu budżetu państwa kosztem Rady Ministrów i Ministra Finansów oraz ograniczenia roli sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu. Ponieważ ustawa o finansach publicznych zawiera przepisy pozwalające na

uelastycznienie wykonywania budżetu państwa w sytuacjach kryzysowych, a do takich należą stany nadzwyczajne, uzasadniona wydaje się konkluzja, że celem wprowadzonych rozwiązań prawnych była niechęć do sięgnięcia po rozwiązania konstytucyjne, przez co wprowadzone rozwiązania prawne słusznie mogą budzić wątpliwości w kontekście zasady wyłączności władzy ustawodawczej w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa (art. 219 Konstytucji), będącej elementem zasady podziału władzy (art. 10 Konstytucji) i zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Bibliografia

- Bożek W., *Fundusz Gwarancji Płynnościowych – aspekty finansowoprawne*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2020, nr 1, s. 52-75, <https://doi.org/10.34616/kpf.2020.1.52.75>.
- Duda-Hyz M., *Zmiany w zakresie blokowania wydatków budżetu państwa w związku z koniecznością przeciwdziałania skutkom COVID-19*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 9, s. 64-78, <https://doi.org/10.31743/sp.10353>.
- Dzwonkowski H., Durczyńska M., *Komentarz do art. 181, [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, Warszawa 2014, s. 422-426.
- Gwóźdź T., *Zawieszenie stosowania mechanizmów prawnych ograniczających wysokość wydatków publicznych w związku z epidemią SARS-CoV-2*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2020, nr 1, s. 76-90, <https://doi.org/10.34616/kpf.2020.1.76.90>.
- Kosikowski C., *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004.
- Kuca G., *Economic Crises and Transformation to the Theoretical Model of Budget Process: A Comparative Analysis via an Example of EU Member States*, [w:] *Accountability and the Law: Rights, Authority and Transparency of Public Power*, eds. P. Mikuli, G. Kuca, Routledge 2022, s. 28-45, *Comparative Constitutional Change*.
- Kuca G., *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Warszawa 2018, *Monografie*.

- Kucia-Guściora B., *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 – antidotum finansowe na czas pandemii*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2020, nr 1, s. 26-51, <https://doi.org/10.34616/kpf.2020.1.26.51>.
- Kucia-Guściora B., *Status prawny Ministra Finansów w procedurze budżetowej oraz w gospodarce finansowej jednostek sektora finansów publicznych*, Lublin 2015.
- Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Małecka-Ziembińska E., Przybylska J., *Wydatki niewygasające w świetle zasady jednoroczności budżetu*, [w:] *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Lublin 2007, s. 395-404.
- Miemiec W., *Zmiany budżetu w trakcie jego wykonywania*, [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2011, *Seria Akademicka*.
- Misiąg W., *Wpływ pandemii COVID-19 na polskie finanse publiczne*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2020, nr 1, s. 7-25, <https://doi.org/10.34616/kpf.2020.1.7.25>.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku*, Warszawa 2021, s. 77, [on-line:] <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24240.pdf>.
- Ostrowski K., *Prawo finansowe. Zarys ogólny*, Warszawa 1970.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013, *FFF*.
- Sprawozdanie stenograficzne z 3. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 8 stycznia 2020 r.*, Warszawa 2020, s. 49, [on-line:] http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/093E64E9C6B54808C12584EA0014F2B2/%24File/03_a_ksiazka_bis.pdf.
- Wehner J., *Legislatures and the Budget Process. The Myth of Fiscal Control*, New York 2010, <https://doi.org/10.1057/9780230281578>.
- Zubik M., *Budżet państwa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001.
- Zubik M., *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r., Dz.U. 2020, poz. 571.
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych

- chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. 2020, poz. 374 ze zm.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. 2021, poz. 1893 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2021, poz. 305 ze zm.
- Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020, poz. 568 ze zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2016 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego, Dz.U. 2016, poz. 2075.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa, Dz.U. 2017, poz. 500.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2017 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego, Dz.U. 2017, poz. 2426.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego, Dz.U. 2018, poz. 2346.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego, Dz.U. 2020, poz. 2422.

Liberalizacja dyscypliny finansów publicznych w sytuacjach kryzysowych na przykładzie specustawy COVID-19

Radostaw T. Skowron 

Abstract

Liberalization of Public Finance Discipline in Crisis Situations Using the Example of the COVID-19 Special Act

An emergency situation brought about by the necessity for preventing, counteracting and eliminating of COVID-19 in Poland required the adoption of non-standard legal instruments in many domains of commercial and social life. A special act, passed in March 2020, in the wake of sudden and complete reshuffle of economic conditions and being a response to COVID-19, introduced a number of unusual mechanisms in the field of public law. One of them is changing the liability for the violation of public finances discipline. It encompasses, on the one side, contracts concluded and executed according to public procurement law, and on the other, agreements concluded and carried out in accordance with laws on public benefit activity. The scope of altered and liberalized liability covers wide range of irregularities form failure to determine or claim the dues, through failure to determine the amount of subsidy to be returned to amendment of contract in breach of public procurement requirements. In the article the author analyzes the new regulation and evaluates its meaning and role in social life exposed to constant and dynamic COVID-19-related demands.

Keywords: COVID-19, public finances discipline, public procurement, public benefit activity, emergency situation

Abstrakt

Sytuacja kryzysowa wywołana zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 w Polsce wymagała przyjęcia niestandardowych rozwiązań prawnych w wielu obszarach życia gospodarczego i społecznego. Uchwalona w marcu 2020 r., w obliczu nagłej i kompletnej zmiany warunków ekonomicznych, specjalna ustawa stanowiąca reakcję na COVID-19 wprowadziła szereg nietypowych mechanizmów z zakresu prawa publicznego. Jednym z nich jest zmodyfikowana odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Obejmuje ona z jednej strony umowy zawierane i wykonywane w trybie przepisów o zamówieniach publicznych, a z drugiej umowy zawierane i realizowane na podstawie przepisów o działalności pożytku publicznego. Wyłączenie stosowania wybranych przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obejmuje szerokie spektrum nieprawidłowości – od nieustalenia lub niedochodzenia należności, przez nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi, po zmianę umowy z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych. W tekście autor analizuje nowe regulacje i ocenia ich znaczenie w obecnych, dynamicznie się zmieniających pod wpływem COVID-19, realiach społecznych.

Słowa kluczowe: COVID-19, dyscyplina finansów publicznych, zamówienia publiczne, działalność pożytku publicznego, sytuacja kryzysowa

1. Wstęp

Ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹ (dalej: specustawa COVID-19) wprowadziła zupełnie wyjątkowe regulacje

¹ Ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych

poświęcone dyscyplinie finansów publicznych. Ten niestandardowy charakter nowego mechanizmu dyscypliny finansów publicznych uzasadniony został zwalczaniem społeczno-gospodarczych skutków choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2 (dalej: COVID-19).

Nowatorskie reguły przewidziane specustawą COVID-19 istotnie liberalizują odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, obowiązującą w związku z wykonywaniem dwóch rodzajów umów. Po pierwsze, pozwalają one dysponentom środków publicznych z przyczyn wywołanych sytuacją kryzysową z jednej strony nie ustalać oraz nie dochodzić określonych należności mających źródło w umowach w sprawie zamówień publicznych, a z drugiej strony wprowadzają określoną swobodę w dokonywaniu zmian umów w sprawie zamówień publicznych z przyczyn związanych z COVID-19. Po drugie, przewidują one takie same możliwości w odniesieniu do umów o wsparcie lub o powierzenie realizacji zadania publicznego oraz podobnych umów zawieranych w trybie przepisów regulujących działalność pożytku publicznego.

W konsekwencji łagodzenie rygoru dyscypliny finansów publicznych z powodów związanych z sytuacją kryzysową wywołaną zwalczaniem COVID-19 skutkowało powstaniem interesujących badawczo zależności na styku regulacji poświęconych z jednej strony finansom publicznym i zasadom odpowiedzialności za ich naruszenie, a z drugiej zamówieniom publicznym i sferze działalności pożytku publicznego. Po pierwsze, specustawa COVID-19 wyłączyła bowiem w odniesieniu do wskazanych wyżej rodzajów umów zarówno ogólną odpowiedzialność z art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 Ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych² (dalej: uondfp), związaną z nieustaleniem należności albo ustaleniem jej w niższej

oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. 2020, poz. 1842, t.j. z dnia 20 października 2020 r.

² Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz.U. 2019, poz. 1440, t.j. z dnia 1 sierpnia 2019 r.

wysokości oraz z niepobranem lub niedochodzeniem należności albo pobranem lub dochodzeniem jej w niższej wysokości. Po drugie, specustawa COVID-19 wyłączyła szczególną odpowiedzialność z art. 17 ust. 6 uondfp związaną ze zmianą umowy w sprawie zamówienia publicznego. Po trzecie wreszcie, specustawa COVID-19 zniósła szczególny reżim odpowiedzialności wskazany w art. 8 pkt 2 i 3 oraz art. 9 pkt 2 i 3 uondfp, związany ze zmianą umów w trybie przepisów o działalności pożytku publicznego oraz rozliczaniem dotacji na gruncie tychże umów.

O roli omawianej modyfikacji klasycznych reguł rządzących odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych najwymowniej stanowi fakt, że wzmiankowane przepisy specustawy COVID-19, wyłączające tę odpowiedzialność, automatycznie zmieniają zasady gospodarki finansowej wskazane w Ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: ufp)³. Przytoczone bowiem przepisy uondfp statuujące odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych służą realizacji jednej z podstawowych zasad gospodarki finansowej w toku wykonywania budżetu państwa i budżetu jednostki samorządu terytorialnego, którą jest ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu państwa (art. 162 pkt 1 ufp) i dochodów jednostki samorządu terytorialnego (art. 254 pkt 1 ufp) na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów.

Wszystkie wskazane typy łagodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych powiązane są z sytuacjami kryzysowymi, wskazanymi w nazwie specustawy COVID-19, a będącymi skutkiem zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania COVID-19 oraz innych chorób zakaźnych. Specustawa COVID-19 nie zawiera definicji terminu „sytuacja kryzysowa”, jednak definicja taka znajduje się w art. 3 pkt 1 Ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym

³ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2019, poz. 869, t.j. z dnia 10 maja 2019 r.

(dalej: uzk)⁴. Wskazana regulacja jako sytuację kryzysową rozumie „sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”. Pojawia się zatem uzasadnione pytanie: Czy biorąc pod uwagę zbliżony zakres przedmiotowy obu ustaw, można stwierdzić, że definicja ta może znajdować zastosowanie przy interpretacji specustawy COVID-19?

Znaczące bowiem podobieństwo faktów, które decyduje o zastosowaniu analogii z ustawy może wynikać z porównania celów obu regulacji, co wyraża formuła *ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositio* (gdzie taki sam cel, taka sama dyspozycja)⁵. Twierdzi się także, że *analogia legis* „oparta jest na założeniu dotyczącym prawodawcy, który poddaje konsekwentnie regulacji prawnej stany rzeczy w sposób istotny podobne do siebie. Zakłada się wtedy, że tam, gdzie jest taka sama racja, powinno być takie samo uregulowanie prawne”⁶. W piśmiennictwie wskazuje się także, że *analogia legis* powinna być oparta na założeniu aksjologicznej racjonalności ustawodawcy⁷ oraz musi być konieczna z punktu widzenia konstrukcji systemu prawa oraz zachodzących w nim więzi⁸. Biorąc powyższe pod uwagę, wydaje się, że zasady wnioskowania poprzez analogię z ustawy (*analogia legis*) pozwalają na przyjęcie definicji sytuacji kryzysowej ułożonej w uzk przy interpretowaniu przepisów na gruncie specustawy COVID-19 z zastrzeżeniem, że czynnikiem negatywnie wpływającym na bezpieczeństwo ludzi, mienia czy

⁴ Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2020, poz. 1856, tj. z dnia 21 października 2020 r.

⁵ L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2006, s. 189.

⁶ T. Langer, J. Jabłońska-Bonca, *Wstęp do prawoznawstwa*, Gdańsk 1983, s. 104.

⁷ M. Kosiarski, *Zakres stosowania analogii legis w prawie administracyjnym (część I)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 1, s. 48-50.

⁸ A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2011, s. 94.

środowiska wymienionym w przytoczonej definicji jest „przeciwdziałanie COVID-19”, zdefiniowane w art. 2 ust. 2 specustawy COVID-19 jako „wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków COVID-19, w tym społeczno-gospodarczych”. W sukurs takiej próbie posiłkowania się definicją zawartą w uzk przychodzi wyrok Sądu Najwyższego z 18 października 2006 r., wskazujący, że:

analogia z ustawy (analogia legis) jest instytucją nieuregulowaną żadnym przepisem i oznacza, że organ stosujący prawo uzupełnia, na podstawie istniejących przepisów, lukę, którą ustawodawca pozostawił, choć mógł i powinien był ją »zapełnić« odpowiednią regulacją prawną. Założeniem analogii jest podobieństwo pomiędzy hipotetycznym stanem faktycznym, który został wyraźnie uregulowany, a podobną sytuacją nieuregulowaną⁹.

W tekście autor, przy użyciu metody formalno-dogmatycznej, analizuje wprowadzone specustawą COVID-19 modyfikacje zasad odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z realizacją umów w sprawie zamówień publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem niedochodzenia należności z tytułu kar umownych, oraz umów o wsparcie lub o powierzenie realizacji zadania publicznego i podobnych umów zawieranych w trybie przepisów regulujących działalność pożytku publicznego.

⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2006 r., II CSK 121/06, LEX nr 278679.

2. Wyłączenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z umową w sprawie zamówienia publicznego

2.1. Nieustalenie lub niedochodzenie należności

Zgodnie z art. 15s pkt 1 specustawy COVID-19 nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 uondfp, nieustalenie lub niedochodzenie od strony umowy, o której mowa w art. 15r ust. 1 specustawy COVID-19, należności powstałych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy w sprawie zamówienia publicznego na skutek okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19, o których mowa w art. 15r ust. 1 specustawy COVID-19.

Przywołany art. 15r ust. 1 specustawy COVID-19 stanowi:

Strony umowy w sprawie zamówienia publicznego, w rozumieniu ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, niezwłocznie, wzajemnie informują się o wpływie okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 na należyte wykonanie tej umowy, o ile taki wpływ wystąpił lub może wystąpić. Strony umowy potwierdzają ten wpływ dołączając do informacji, o której mowa w zdaniu pierwszym, oświadczenia lub dokumenty, które mogą dotyczyć w szczególności:

- 1) nieobecności pracowników lub osób świadczących pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy, które uczestniczą lub mogłyby uczestniczyć w realizacji zamówienia;
- 2) decyzji wydanych przez Głównego Inspektora Sanitarnego lub działającego z jego upoważnienia państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, nakładających na wykonawcę obowiązek podjęcia określonych czynności zapobiegawczych lub kontrolnych;
- 3) poleceń lub decyzji wydanych przez wojewodów, ministra właściwego do spraw zdrowia lub Prezesa Rady Ministrów, związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, o których mowa w art. 11 ust. 1-3;

- 4) wstrzymania dostaw produktów, komponentów produktu lub materiałów, trudności w dostępie do sprzętu lub trudności w realizacji usług transportowych;
- 5) innych okoliczności, które uniemożliwiają bądź w istotnym stopniu ograniczają możliwość wykonania umowy;
- 6) okoliczności, o których mowa w pkt 1-5, w zakresie w jakim dotyczą one podwykonawcy lub dalszego podwykonawcy.

Jeśli zatem po stronie wykonawcy umowy w sprawie zamówienia publicznego dochodzi do niewykonania lub nienależytego wykonania takiej umowy z przyczyn związanych z wystąpieniem COVID-19, to wówczas nieustalenie lub niedochodzenie od takiego wykonawcy należności wynikających z faktu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy nie będzie stanowić naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Wpływ okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 na należyte wykonanie umowy powinien zostać potwierdzony przez wykonawcę za pomocą oświadczenia lub dokumentu. Art. 15r ust. 1 specustawy COVID-19 mówi bowiem, że „strony umowy potwierdzają ten wpływ”, a nie, że jedynie mogą go potwierdzić. Dodatkowo art. 15r ust. 2 specustawy COVID-19 wskazuje, że zamawiający może żądać przedstawienia dodatkowych oświadczeń lub dokumentów od wykonawcy, potwierdzających wpływ okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 na należyte wykonanie umowy w sprawie zamówienia publicznego. Z punktu widzenia wyłączenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wskazanego w art. 15s pkt 1 specustawy COVID-19 ocena oświadczeń i dokumentów przekazanych przez wykonawcę wydaje się elementem zasadniczym, gdyż bez tego nie jest w ogóle możliwe zweryfikowanie, czy zachodzą okoliczności związane z wystąpieniem COVID-19, których istnienie jest warunkiem koniecznym do zastosowania art. 15s pkt 1 specustawy COVID-19. Po stronie zatem osoby, która może ponosić taką odpowiedzialność, niezbędne jest zgromadzenie oświadczeń lub dokumentów wskazanych w art. 15r ust. 1 specustawy COVID-19, a dodatkowo, dla uniknięcia wszelkich wątpliwości i dochowania w pełni należytej staranności, wnioskowanie,

na podstawie art. 15r ust. 2 specustawy COVID-19, o dodatkowy materiał dowodowy obrazujący związek między wystąpieniem COVID-19 a należyтым wykonaniem umowy w sprawie zamówienia publicznego. Dopiero bowiem posiadanie takiej najpełniejszej dostępnej dokumentacji pozwoli na ustalenie, czy rzeczywiście niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy w sprawie zamówienia publicznego wynika z okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19.

Na gruncie art. 15r ust. 1 specustawy COVID-19 zwraca uwagę fakt, że strony umowy w sprawie zamówienia publicznego mają obowiązek wzajemnego informowania się o wpływie okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 na należyte wykonanie umowy nie tylko wtedy, gdy wpływ ten już nastąpił, ale także wówczas, gdy wpływ taki tylko potencjalnie może nastąpić. Świadczy o tym użycie sformułowania „o ile wpływ taki nastąpił lub może nastąpić”. Co więcej, przekazując informację drugiej stronie umowy w sprawie zamówienia publicznego, należy także obligatoryjnie dołączyć do niej oświadczenie lub dokument, o których wspomina art. 15r ust. 1 specustawy COVID-19. Używa on bowiem zwrotu „strony umowy potwierdzają ten wpływ dołączając do informacji [...] oświadczenia lub dokumenty”. To dołączenie ma tu charakter obowiązkowy. Nie będzie zatem stanowić przekazania informacji w trybie art. 15r ust. 1 specustawy COVID-19 samo poinformowanie drugiej strony o wpływie okoliczności związanych z COVID-19 na należyte wykonanie umowy, bez zaopatrzenia tej informacji w dodatkowe oświadczenia lub dokumenty wskazane w przytoczonym przepisie.

Zgodnie natomiast z art. 15r ust. 3 specustawy COVID-19 strona umowy w sprawie zamówienia publicznego, na podstawie otrzymanych oświadczeń lub dokumentów w terminie 14 dni od dnia ich otrzymania, przekazuje drugiej stronie swoje stanowisko, wraz z uzasadnieniem, odnośnie do wpływu okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 na należyte wykonanie tej umowy. Jeżeli strona umowy otrzymała kolejne oświadczenia lub dokumenty, termin liczony jest od dnia ich otrzymania. Poinformowanie wykonawcy przez zamawiającego o swoim stanowisku w zakresie związku między okolicznościami odnoszącymi się

do COVID-19 a wykonaniem umowy jest zatem obligatoryjne. Przepis mówi bowiem o przekazaniu drugiej stronie swojego stanowiska, a nie jedynie o takiej możliwości. Z punktu widzenia wyłączenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wskazanego w art. 15s pkt 1 specustawy COVID-19 wydaje się zatem, że aby do takiego wyłączenia mogło dojść, dysponent środków publicznych, w tym wypadku zamawiający na gruncie umowy w sprawie zamówienia publicznego, musi wcześniej zrealizować ciążący na nim na podstawie art. 15r ust. 3 obowiązek notyfikacji wykonawcy swojego stanowiska. Nie będzie możliwe wyłączenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku braku przekazania takiego stanowiska, jak i w sytuacji, gdy z przedstawionego stanowiska wynikać będzie, że zamawiający nie uznaje bądź nie dostrzega zależności między okolicznościami wywołanymi przez COVID-19 a niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Należy zwrócić uwagę, że art. 15r ust. 1 specustawy COVID-19 odnosi się do kategorii ogólnej, jaką są „okoliczności związane z wystąpieniem COVID-19” oraz zawiera przykładowe wyliczenie takich okoliczności wymienionych w pkt 1-6, na co wskazuje użycie zwrotu „w szczególności”. Art. 15s pkt 1 specustawy COVID-19 mówi natomiast o „okolicznościach związanych z wystąpieniem COVID-19, o których mowa w art. 15r ust. 1”. Pojawia się zatem wątpliwość, czy wyłączenie odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych wskazane w art. 15s pkt 1 specustawy COVID-19 dotyczy wszelkich okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19, czy tylko tych szczegółowo wymienionych w pkt 1-6 art. 15r ust. 1 specustawy COVID-19. Odpowiedź na to pytanie ma fundamentalny charakter i warunkować będzie możliwość wyłączenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zależności od konkretnego stanu faktycznego. Wydaje się, że art. 15s pkt 1 specustawy COVID-19, mówiąc o okolicznościach związanych z wystąpieniem COVID-19, o których mowa w art. 15r ust. 1 specustawy COVID-19, obejmuje wszystkie okoliczności związane z COVID-19, mające negatywny wpływ na wykonanie umowy w sprawie

zamówienia publicznego, a nie tylko te wymienione przykładowo w pkt 1-6 w art. 15r ust. 1 specustawy COVID-19. Wyliczenie zawarte w tych punktach ma bowiem charakter właśnie przykładowy, co oznacza, że obejmuje sytuacje występujące najczęściej, a nie najpoważniejsze czy najbardziej społecznie lub epidemicznie doniosłe. Cel art. 15s pkt 1 specustawy COVID-19, jakim jest wsparcie wykonawców umów w sprawie zamówień publicznych poprzez ułatwienie dysponentom środków publicznych podejmowania decyzji o nieustalaniu lub niedochodzeniu określonych należności, nakazuje przyjąć, że wsparcie to powinno obejmować wszystkie okoliczności wywołane COVID-19, a nie tylko te, które wskazane zostały w art. 15r ust. 1 pkt 1-6 specustawy COVID-19. Do wniosku takiego prowadzić powinno także powiązanie specustawy COVID-19 poprzez jej tytuł z definicją sytuacji kryzysowej na gruncie uzk, tj. sytuacji wpływającej negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi i mienia w znacznych rozmiarach. Interpretacja odmienna – jako nieracjonalna i przynosząca społecznie niepożądany wynik – stanowiłaby zanegowanie celu wprowadzonej przez specustawę COVID-19 regulacji.

Należności powstałe w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy w sprawie zamówienia publicznego, o których wspomina art. 15s pkt 1 specustawy COVID-19, nie zostały w żaden sposób doprecyzowane czy zawężone. Należy więc uznać, że obejmują one zarówno świadczenia należne w wyniku zobowiązań umownych, jak i należności wynikające z czynów niedozwolonych. Należności kontraktowe zawierają w sobie, mające największe znaczenie w praktyce towarzyszącej realizacji umów w sprawie zamówienia publicznego, kary umowne przewidziane na wypadek niewykonania lub nienależytego wykonania konkretnych obowiązków umownych przez wykonawcę.

Zgodnie z art. 15r ust. 6 specustawy COVID-19, jeżeli umowa w sprawie zamówienia publicznego zawiera postanowienia dotyczące kar umownych lub odszkodowań z tytułu odpowiedzialności za jej niewykonanie lub nienależyte wykonanie z powodu oznaczonych okoliczności, zamawiający w swoim stanowisku odnośnie do wpływu COVID-19 na należyte wykonanie umowy, przekazany na podstawie art. 15r ust. 3

specustawy COVID-19, przedstawia wykonawcy wpływ okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 na należyte jej wykonanie oraz na zasadność ustalenia i dochodzenia tych kar lub odszkodowań, lub ich wysokości. Przekazanie stanowiska w zakresie zasadności i wysokości kar umownych oraz odszkodowań ma tu ponownie charakter obligatoryjny. Przepis używa bowiem pojęcia „przedstawia” w trybie oznajmującym, a nie „może przedstawić” w trybie dopuszczającym. Z punktu widzenia wyłączenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wskazanego w art. 15s pkt 1 specustawy COVID-19 wydaje się zatem, że aby takie wyłączenie mogło mieć zastosowanie, dysponent środków publicznych, w tym wypadku zamawiający na gruncie umowy w sprawie zamówienia publicznego, musi wcześniej zrealizować ciążący na nim na podstawie art. 15r ust. 6 specustawy COVID-19 obowiązek notyfikacji wykonawcy swojego stanowiska w zakresie zasadności i wysokości kar umownych. Ponownie więc nie będzie możliwe wyłączenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z niedochodzeniem zapłaty kary umownej w przypadku braku przekazania wykonawcy takiego stanowiska, jak i w sytuacji, gdy z przedstawionego stanowiska wynikać będzie, że zamawiający nie uznaje bądź nie dostrzega zależności między okolicznościami wywołanymi COVID-19 a zasadnością lub wysokością kary umownej.

Wykładnia art. 15r ust. 6 specustawy COVID-19 wskazuje, że zamawiający na gruncie umowy w sprawie zamówienia publicznego powinien, poza samą zasadnością naliczenia kary umownej, wskazać na okoliczności wywołane COVID-19, a mające wpływ na ustaloną wysokość kary umownej. W świetle bowiem art. 15s pkt 1 specustawy COVID-19 nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych nieustalenie lub niedochodzenie zarówno całej należności powstałej w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy w sprawie zamówienia publicznego na skutek okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19, jak też jej części. Zamawiający na gruncie umowy w sprawie zamówienia publicznego powinien zatem ocenić, czy niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy w sprawie zamówienia publicznego na skutek okoliczności związanych z wystąpieniem

COVID-19 uzasadnia nieustalenie lub niedochodzenie całości czy też tylko części kary umownej.

Zasadne jest zatem ustalenie, jakie okoliczności zamawiający na gruncie umowy w sprawie zamówienia publicznego, będący równocześnie dysponentem środków publicznych, winien brać pod uwagę, formułując swoje stanowisko dotyczące wpływu okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 na zasadność ustalenia i dochodzenia kary umownej oraz jej wysokość, tak aby ewentualne niedochodzenie ustalonych w ten sposób należności mogło korzystać z wyłączenia odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych zawartego w art. 15s pkt 1 specustawy COVID-19.

Wydaje się, że dyrektywami zachowania pomagającymi zamawiającemu w ocenie wpływu okoliczności wywołanych przez COVID-19 na niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy oraz na wywołane takim niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zasadność, jak i wysokość kary umownej powinny być ukształtowane na gruncie art. 484 §2 Kodeksu cywilnego¹⁰ – przesłanki miarkowania kar umownych. Najczęściej brane w orzecznictwie pod uwagę okoliczności skutkujące takim miarkowaniem to:

- porównanie wysokości kary umownej z wartością poniesionej szkody (rozumianej szeroko jako całość uszczerbków majątkowych i niemajątkowych doznanych przez wierzyciela)¹¹;
- stosunek wysokości kary umownej do wartości całego zobowiązania głównego dłużnika¹²;
- porównanie wysokości kary umownej z wartością świadczenia spełnionego przez dłużnika z opóźnieniem¹³;

¹⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. 2020, poz. 1740, t.j. z 8 października 2020 r.

¹¹ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2003 r., III CZP 61/03, OSNC 2004/5/69.

¹² Wyrok Sądu Najwyższego z 23 maja 2013 r., IV CSK 644/12, LEX nr 1365722.

¹³ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 14 lutego 2018 r., V Aga 36/18, LEX nr 2522661.

- porównania wysokości kary umownej do wysokości odszkodowania, jakie byłoby należne wierzycielowi na zasadach ogólnych¹⁴;
- niski stopień winy dłużnika¹⁵;
- zakres i czas trwania naruszenia przez dłużnika powinności kontraktowych¹⁶;
- waga naruszonych postanowień kontraktowych (obowiązki główne, obowiązki akcesoryjne)¹⁷;
- zagrożenie dalszymi naruszeniami powinności kontraktowych (zwłaszcza w razie powiązania kary umownej z obowiązkiem zaniechania określonych działań przez dłużnika)¹⁸;
- zgodny zamiar stron w zakresie ustalenia celu zastrzeżenia kary umownej w określonej wysokości (np. uwypuklenie przez strony funkcji represyjnej)¹⁹;
- stosunek wysokości kary umownej do wysokości wynagrodzenia dłużnika²⁰;
- stosunek wysokości kary umownej za opóźnienie do wysokości kary umownej za odstąpienie od umowy²¹;
- przyczynienie się wierzyciela do niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania przez dłużnika²².

¹⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2005 r., II CK 629/04, LEX nr 1119597.

¹⁵ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 18 marca 2016 r., I ACa 805/15, LEX nr 2024140.

¹⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 24 marca 2017 r., I ACa 1238/16, LEX nr 2282400.

¹⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2018 r., VI ACa 1237/16, LEX nr 2579823.

¹⁸ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 14 sierpnia 2014 r., I ACa 351/14, LEX nr 1498922.

¹⁹ Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 27 lutego 2013 r., I ACa 99/13, LEX nr 1313465.

²⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2014 r., V CSK 45/13, LEX nr 147272.

²¹ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 lipca 2012 r., III CZP 39/12, OSNC 2013/2/17.

²² Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 12 lipca 2017 r., I ACa 131/17, LEX nr 2412766.

Wskazane okoliczności związane z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zobowiązań kontraktowych będą na gruncie art. 15r ust. 5 specustawy COVID-19 pomocne dla oceny wpływu, jaki niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy w sprawie zamówienia publicznego wywołane okolicznościami związanymi z COVID-19 mają na zasadność i wysokość kary umownej przewidzianej taką umową, a tym samym na decyzję o tym, w jakim zakresie zamawiający może nie dochodzić zapłaty takiej kary bez narażania się na odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Okolicznościami najczęściej aktywującymi obowiązek zapłaty kary umownej na gruncie umów w sprawie zamówienia publicznego są te związane z niedotrzymaniem terminów kontraktowych przez wykonawców. Zgodnie z art. 476 Kodeksu cywilnego dłużnika obciąża domniemanie prawne, że nie dotrzymując terminu, pozostaje w zwłoce, nie zaś w opóźnieniu²³. W tym świetle w jednym ze swoich orzeczeń Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów publicznych stwierdziła, że dla odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającej na niedochodzeniu należności z tytułu kar umownych, do czasu udowodnienia przez obwinionego, że opóźnienie wynikło z przyczyn niezależnych od wykonawcy, należy przyjąć, że były one od wykonawcy zależne²⁴. Przenosząc to rozstrzygnięcie na grunt art. 15s pkt 1 specustawy COVID-19, należy stwierdzić, że dysponent środków publicznych, aby skorzystać z wyłączenia odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych wskazanego w tym przepisie, musi być w stanie udowodnić, że u podstaw nieustalania lub niedochodzenia należności z tytułu kary umownej za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy w sprawie zamówienia publicznego leżały obiektywne okoliczności związane z wystąpieniem COVID-19, a nie te będące zależne od wykonawcy.

²³ T. Wiśniewski, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, red. G. Bieniek, Warszawa 2007, s. 612.

²⁴ Orzeczenie Główniej Komisji Orzekającej z dnia 11 września 2018 r., DF/GKO/4900/32/30/08/1323.

Przewidziane w art. 15s pkt 1 specustawy COVID-19 wyłączenie odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych obejmuje nieprawidłowości wymienione w art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 uondfp. Zgodnie z pierwszym z przytoczonych przepisów naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nieustalenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia. Zgodnie natomiast z drugim z nich naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia.

Powyższe oznacza, że nieustalenie lub niedochodzenie od strony umowy w sprawie zamówienia publicznego należności powstałych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem takiej umowy na skutek okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 nie stanowi ani naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na nieustaleniu należności albo ustaleniu takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia, ani naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na niepobraniu lub niedochodzeniu należności albo pobraniu lub dochodzeniu tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia.

2.2. Zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego

Zgodnie z art. 15s pkt 2 specustawy COVID-19 nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 17 ust. 6 uondfp, zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego zgodnie z art. 15r ust. 4 specustawy COVID-19.

Przywołany art. 15r ust. 4 specustawy COVID-19 stanowi, że zamawiający, po stwierdzeniu, że okoliczności związane z wystąpieniem

COVID-19, o których mowa w art. 15r ust. 1 specustawy COVID-19, wpływają na należyte wykonanie umowy w sprawie zamówienia publicznego, w uzgodnieniu z wykonawcą dokonuje zmiany umowy, o której mowa w art. 455 ust. 1 pkt 4 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych²⁵ (dalej jako pzp), w szczególności przez:

- 1) zmianę terminu wykonania umowy lub jej części, lub czasowe zawieszenie wykonywania umowy lub jej części,
- 2) zmianę sposobu wykonywania dostaw, usług lub robót budowlanych,
- 3) zmianę zakresu świadczenia wykonawcy i odpowiadającą jej zmianę wynagrodzenia lub sposobu rozliczenia wynagrodzenia wykonawcy, o ile wzrost wynagrodzenia spowodowany każdą kolejną zmianą nie przekroczy 50% wartości pierwotnej umowy.

Zgodnie z art. 15r ust. 4a specustawy COVID-19 w przypadku stwierdzenia, że okoliczności związane z wystąpieniem COVID-19, o których mowa w art. 15r ust. 1 specustawy COVID-19, mogą wpłynąć na należyte wykonanie umowy w sprawie zamówienia publicznego, zamawiający, w uzgodnieniu z wykonawcą, może dokonać zmiany umowy zgodnie z art. 15r ust. 4 specustawy COVID-19.

Wskazany w art. 15r ust. 4 specustawy COVID-19 art. 455 ust. 1 pkt 4 pzp stanowi natomiast, że dopuszczalna jest zmiana umowy bez przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli konieczność tej zmiany spowodowana jest okolicznościami, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć, o ile zmiana nie modyfikuje ogólnego charakteru umowy, a wzrost ceny spowodowany każdą kolejną zmianą nie przekracza 50% wartości pierwotnej umowy. Zatem umową, do której odnosi się art. 15r ust. 4 specustawy COVID-19, mogącą stanowić przedmiot zmiany określonej w tym przepisie, jest taka umowa, której konieczność zmiany spowodowana jest okolicznościami, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć, o ile zmiana nie modyfikuje

²⁵ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2019, poz. 2019, t.j. z dnia 24 października 2019 r.

ogólnego charakteru umowy, a wzrost ceny spowodowany każdą kolejną zmianą nie przekracza 50% wartości pierwotnej umowy.

Art. 455 ust. 1 pkt 4 pzp stwarza zatem ogólne ramy do zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego bez konieczności przeprowadzania nowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Te ramy zostają wyznaczone przez nieostre pojęcie „okoliczności, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć”. W piśmiennictwie (już na gruncie pzp, ale opierającym się na wcześniejszym dorobku dotyczącym art. 144 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych z 29 stycznia 2004 r.²⁶, który również posługiwał się identycznym terminem w kontekście dopuszczalnych zmian umowy w sprawie zamówienia publicznego) wskazuje się, że zakres niemożliwych do przewidzenia okoliczności odnosi się do takich wydarzeń, których nie można było racjonalnie przewidzieć pomimo starannego przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia, z uwzględnieniem dostępnych zamawiającemu środków, charakteru oraz cech konkretnego projektu, dobrych praktyk w danej dziedzinie, a także konieczności zagwarantowania odpowiedniej relacji pomiędzy zasobami wykorzystanymi na przygotowanie postępowania a jego przewidywaną wartością²⁷.

Art. 15r ust. 4 specustawy COVID-19 stanowi uszczegółowienie ogólnych ram stworzonych w art. 455 ust. 1 pkt 4 pzp poprzez odniesienie możliwości zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego do okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19. Jeśli zatem zamawiający stwierdzi, że takie okoliczności wpływają na należyte wykonywanie umowy w sprawie zamówienia publicznego, to wówczas strony mogą, bez konieczności przeprowadzania nowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, dokonać w umowie zmian wskazanych w art. 15r ust. 4 specustawy COVID-19. Przepis posługuje

²⁶ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2019, poz. 1843, t.j. z dnia 27 września 2019 r.

²⁷ A. Gawrońska-Baran, Art. 455, [w:] A. Gawrońska-Baran [et al.], *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el. 2021.

się zwrotem „wpływają”, a nie „mogą wpłynąć”, co oznacza, że nie wystarcza sama potencjalna możliwość oddziaływania COVID-19 na należyte wykonywanie umowy, ale niezbędne jest, aby w momencie podejmowania decyzji o zmianie umowy okoliczności wywołane COVID-19 już wpłynęły na realizację kontraktu. Jest to o tyle istotne, że art. 15r ust. 1 specustawy COVID-19 odnoszący się do okoliczności wywołanych przez COVID-19 stanowi o wpływie na wykonanie umowy, który „wystąpił lub może wystąpić”. Tymczasem na gruncie art. 15r ust. 4 specustawy COVID-19 traktującej o możliwości zmian umowy w sprawie zamówienia publicznego konieczna jest określona konkretyzacja faktów odnoszących się do wykonania umowy, które już zdążyły wpłynąć na ten kontrakt.

Zwrócić należy uwagę, że art. 15r ust. 4 specustawy COVID-19 odnosi się do okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19, o których mowa w art. 15r ust. 1 specustawy COVID-19. Pojawia się zatem wątpliwość, czy chodzi tu o wszystkie okoliczności związane z COVID-19, które wpływają na wykonanie umowy w sprawie zamówienia publicznego, czy też o te wyliczone szczegółowo w pkt 1-6 ust. 1 w art. 15r specustawy COVID-19. Zakres odpowiedzi na tę wątpliwość ma o tyle zasadnicze znaczenie, że warunkować będzie możliwość wyłączenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zależności od konkretnego stanu faktycznego związanego ze zmianą umowy bez przeprowadzania nowego postępowania o udzielenie zamówienia. Wydaje się jednak, że art. 15r ust. 4 specustawy COVID-19, mówiąc o okolicznościach związanych z wystąpieniem COVID-19, o których mowa w art. 15r ust. 1 specustawy COVID-19, obejmuje wszystkie okoliczności związane z COVID-19, wpływające na wykonanie umowy w sprawie zamówienia publicznego, a nie tylko te wymienione przykładowo w pkt 1-6 w art. 15r ust. 1 specustawy COVID-19. Okoliczności wskazane w tychże punktach mają bowiem charakter tylko przykładowy i obejmują sytuacje najpowszechniejsze, a nie te o najdalej idących lub poważnych skutkach społeczno-gospodarczych wywołanych przez COVID-19. Funkcje art. 15r ust. 4 oraz art. 15s pkt 2 specustawy

COVID-19, jakimi są wsparcie wykonawców umów w sprawie zamówień publicznych poprzez ułatwienie dysponentom środków publicznych podejmowania decyzji o zmianie umowy w sprawie zamówienia publicznego, z przyczyn związanych z COVID-19, bez konieczności przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzą do konkluzji, że wsparcie to powinno obejmować wszystkie okoliczności wywołane przez COVID-19, wpływające na umowy w sprawie zamówień publicznych, a nie tylko te wyliczone w art. 15r ust. 1 pkt 1-6 specustawy COVID-19. Do konstatacji takiej prowadzi także powiązanie specustawy COVID-19 za pośrednictwem jej tytułu z definicją sytuacji kryzysowej na gruncie uzk, tj. sytuacji wpływającej negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi i mienia w znacznych rozmiarach. Przeciwny wniosek stanowiłby zdeformowanie celu wprowadzonej przez specustawę COVID-19 regulacji jako nieracjonalny, sprzeczny z zasadami współżycia społecznego i przynoszący niepożądane społecznie efekty.

Art. 15r ust. 4 specustawy COVID-19 stanowi podstawę do zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego w każdym jej elemencie i zakresie, z jedynym ograniczeniem – by wzrost wynagrodzenia spowodowany każdą kolejną zmianą nie przekroczył 50% wartości pierwotnej umowy, i oczywiście wyłącznie po stwierdzeniu, że okoliczności związane z wystąpieniem COVID-19 wpływają na należyte wykonanie umowy. Przepis ten bowiem jedynie przykładowo wskazuje, że dopuszczalne są w szczególności modyfikacje w zakresie terminu realizacji umowy, sposobu jej wykonania czy też zakresu świadczenia wykonawcy i odpowiadającej jej zmianie wynagrodzenia. Wyliczenie to ma charakter egemplifikacji, a zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego na podstawie art. 15r ust. 4 specustawy COVID-19 może dotyczyć także innych elementów umowy, o ile zamawiający stwierdzi, że okoliczności związane z wystąpieniem COVID-19 wpływają na należyte wykonanie kontraktu.

Przewidziane w art. 15s pkt 2 specustawy COVID-19 wyłączenie odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych obejmuje nieprawidłowość wymienioną w art. 17 ust. 6 uoondfp. Zgodnie z tym przepisem naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest

zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego, umowy na usługi społeczne i inne szczególne usługi lub umowy ramowej z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych. Art. 17 ust. 6 uoondfp ma za zadanie, dodatkowo w stosunku do pzp, chronić cel zamówień publicznych, jakim jest wybór najkorzystniejszej oferty w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego²⁸.

Oznacza to, że dokonana bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego przeprowadzona na podstawie z art. 15r ust. 4 specustawy COVID-19 po stwierdzeniu przez zamawiającego, że okoliczności związane z wystąpieniem COVID-19 wpływają na należyte wykonanie kontraktu, nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Jak wskazała w jednym ze swoich rozstrzygnięć Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów, wypełnienie znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 6 uoondfp następuje w przypadku, gdy uprawniona do tego osoba swoim działaniem doprowadza do skutecznej zmiany zawartej umowy, a zmiana ta nie mieści się w granicach dopuszczonych przez obowiązujące przepisy o zamówieniach publicznych²⁹.

W konsekwencji przewidziane w art. 15s pkt 2 specustawy COVID-19 wyłączenie odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w przypadku zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego wydaje się stanowić ustawowe *superfluum*. Otóż art. 17 ust. 6 uoondfp za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uznaje zmianę umowy w sprawie zamówienia publicznego dokonaną z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych. *A contrario*, zmiana takiej umowy dokonana zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Art. 15r

²⁸ M. Bielikow-Kucharska, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w obszarze zamówień publicznych*, Warszawa 2016, s. 222.

²⁹ Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 27 lutego 2012 r., BDF1/4900/135/142-143/11/4291, LEX nr 1542597.

ust. 4 specustawy COVID-19 bez wątpienia odnosi się do zamówień publicznych, a tym samym, mimo że znajduje się w ustawie dotyczącej COVID-19, to powinien być uznawany za „przepis o zamówieniach publicznych”, o jakim wspomina art. 17 ust. 6 uondfp. Tym samym zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego dokonana zgodnie z art. 15r ust. 4 specustawy COVID-19, stanowiącym przepis o zamówieniach publicznych, już na samej tylko podstawie art. 17 ust. 6 uondfp nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Powtórzenie tej normy poprzez skonstruowanie w specustawie COVID-19 art. 15s pkt 2 wydaje się zatem zbyteczne i należy to powtórzenie postrzegać bardziej w charakterze kierunkowym – jako wzmocnienie sygnału dla dysponentów środków publicznych, że zmiany umów w sprawie zamówień publicznych wywołane okolicznościami związanymi z COVID-19 bez wątpienia nie będą traktowane jako naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

3. Wyłączenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z umowami w trybie przepisów o działalności pożytku publicznego

Liberalizacja odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związana z wykonywaniem umów zawieranych w trybie przepisów o działalności pożytku publicznego dotyczy pięciu rodzajów tych umów, wymienionych w art. 15zzzzb ust. 1 specustawy COVID-19.

Po pierwsze, dotyczy umów o wsparcie realizacji zadania publicznego oraz umów o powierzenie realizacji zadania publicznego określonych w art. 16 ust. 1 Ustawy z 24 kwietnia 2004 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie³⁰ (dalej jako uodppiw). Są to umowy, na

³⁰ Ustawa z 24 kwietnia 2004 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz.U. 2020, poz. 1057, t.j. z dnia 18 czerwca 2020 r.

podstawie których organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 uodppiw, przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego (wskazanego w art. 4 uodppiw), zobowiązują się do wykonania tego zadania w zakresie i na zasadach określonych w umowie odpowiednio o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego, a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania dotacji na realizację takiego zadania.

Po drugie, dotyczy umów wskazanych w art. 11a uodppiw, zawieranych w celu zapobieżenia skutkom klęsk i katastrof. Zgodnie z tym przepisem w razie wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, w rozumieniu art. 3 ust. 1 Ustawy z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej³¹, w kraju lub poza jego granicami organ administracji publicznej, w celu zapobieżenia ich skutkom, może zlecać organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 uodppiw realizację zadania publicznego z pominięciem otwartego konkursu ofert.

Po trzecie, obejmuje umowy określone w art. 11b uodppiw, dotyczące ochrony życia lub zdrowia. Zgodnie ze wskazanym przepisem Prezes Rady Ministrów, jeżeli jest to niezbędne ze względu na ochronę życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na ważny interes społeczny lub publiczny, może zlecać organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 uodppiw realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert.

Po czwarte, dotyczy umów wymienionych w art. 11c uodppiw, zawieranych na potrzeby ochrony ludności i wsparcia ratownictwa. Wedle wskazanego przepisu minister właściwy do spraw wewnętrznych, w przypadkach dotyczących zadań z zakresu ochrony ludności i ratownictwa, może zlecać podmiotom uprawnionym do wykonywania ratownictwa górskiego, o których mowa w art. 5 ust. 1 Ustawy z 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych

³¹ Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. 2017, poz. 1897, t.j. z dnia 10 października 2017 r.

terenach narciarskich³², podmiotom uprawnionym do wykonywania ratownictwa wodnego, o których mowa w art. 12 ust. 1 Ustawy z 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych³³, jednostkom ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w art. 15 pkt 6 i 7 Ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej³⁴, oraz Polskiemu Czerwonemu Krzyżowi realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert.

Po piąte wreszcie, obejmuje umowy wymienione w art. 19a uodppiw, dotyczące realizacji zadania publicznego o charakterze lokalnym lub regionalnym o wartości nie większej niż 10 tys. zł i realizowanego w okresie nie dłuższym niż 90 dni.

Wszystkie wskazane wyżej rodzaje umów będą w dalszej części, poświęconej modyfikacji odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w związku z realizacją tychże umów, określane zbiorczo jako „umowy w trybie przepisów o działalności pożytku publicznego”.

3.1. Nieustalenie lub niedochodzenie należności

Zgodnie z art. 15zzzzzc pkt 1 specustawy COVID-19 nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz w art. 8 pkt 2 i 3 uondfp, nieustalenie lub niedochodzenie od organizacji pozarządowej lub podmiotu, o którym mowa w art. 3 ust. 3 uodppiw, należności powstałych w związku z niewykonaniem

³² Ustawa z 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich, Dz.U. 2019, poz. 1084, t.j. z dnia 12 czerwca 2019 r.

³³ Ustawa z 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych, Dz.U. 2020, poz. 350, t.j. z dnia 4 marca 2020 r.

³⁴ Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. 2020, poz. 961, t.j. z dnia 29 maja 2020 r.

lub nienależytym wykonaniem umowy, o której mowa w art. 15zzzzzb ust. 1 specustawy COVID-19.

Przywołany art. 15zzzzzb ust. 1 specustawy COVID-19 stanowi, że strony umowy w trybie przepisów o działalności pożytku publicznego, zawartej w okresie przed ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego z powodu COVID-19, jednak nie później niż do 31 grudnia 2020 r., niezwłocznie wzajemnie informują się o wpływie okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 na należyte wykonanie tej umowy, o ile taki wpływ wystąpił lub może wystąpić. Strony umowy potwierdzają ten wpływ, dołączając do wskazanej informacji oświadczenia, które mogą dotyczyć w szczególności:

- 1) liczby i stanowisk pracowników lub osób świadczących pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy, które uczestniczą lub mogłyby uczestniczyć w realizacji umowy:
 - a) podlegających obowiązkowej hospitalizacji w celu zapobiegania szerzeniu się zakażenia wirusem SARS-CoV-2 lub COVID-19,
 - b) podlegających obowiązkowej kwarantannie lub nadzorowi epidemiologicznemu w związku z pozostawaniem w styczności z osobami zakażonymi wirusem SARS-CoV-2 lub chorymi na COVID-19,
 - c) zwolnionych od wykonywania pracy z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem, o którym mowa w art. 32 ust. 1 pkt 1 Ustawy z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa³⁵ lub dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności do ukończenia 18 lat albo dzieckiem z orzeczeniem o niepełnosprawności, w przypadku zamknięcia żłobka, klubu dziecięcego, przedszkola, szkoły lub innej placówki, do których uczęszcza

³⁵ Ustawa z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dz.U. 2020, poz. 870, t.j. z dnia 15 maja 2020 r.

- dziecko, lub niemożności sprawowania opieki przez nianię lub dziennego opiekuna z powodu rozprzestrzeniania się COVID-19,
- d) skierowanych do pracy przy zwalczaniu epidemii w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 47 ust. 4 Ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi³⁶;
- 2) decyzji wydanych przez Głównego Inspektora Sanitarnego lub działającego z jego upoważnienia państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, nakładających na stronę umowy obowiązek podjęcia określonych czynności zapobiegawczych lub kontrolnych;
- 3) poleceń lub decyzji wydanych przez wojewodów, ministra właściwego do spraw zdrowia lub Prezesa Rady Ministrów, związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, o których mowa w art. 11 ust. 1-3 specustawy COVID-19;
- 4) wstrzymania dostaw produktów, komponentów produktu lub materiałów, trudności w dostępie do sprzętu lub trudności w realizacji usług transportowych;
- 5) okoliczności, o których mowa w pkt 1-4, w zakresie, w jakim dotyczą one stron umowy;
- 6) braku możliwości realizacji poszczególnych działań określonych umową.

Jeśli zatem po stronie organizacji pozarządowej lub podmiotu, o którym mowa w art. 3 ust. 3 uodppiw, dochodzi do niewykonania lub nienależytego wykonania umowy w trybie przepisów o działalności pożytku publicznego, to wówczas nieustalenie lub niedochodzenie od takiej organizacji pozarządowej lub takiego podmiotu należności wynikających z faktu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy nie będzie stanowić naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

³⁶ Ustawa z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz.U. 2020, poz. 1845, t.j. z dnia 20 października 2020 r.

Wpływ okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 na należyte wykonanie umowy powinien zostać potwierdzony przez organizację pozarządową lub podmiot wskazany w art. 3 ust. 3 uodppiw za pomocą oświadczenia. Art. 15zzzzzb ust. 1 specustawy COVID-19 mówi bowiem, że „strony umowy potwierdzają ten wpływ”, a nie że jedynie mogą go potwierdzić. Z punktu widzenia wyłączenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wskazanego w art. 15zzzzzc pkt 1 specustawy COVID-19 ocena oświadczeń przekazanych przez organizację pozarządową lub podmiot wskazany w art. 3 ust. 3 uodppiw wydaje się nie być tak istotna, jak w przypadku podobnych oświadczeń przekazywanych przez wykonawcę umowy w sprawie zamówienia publicznego na podstawie art. 15r ust. 1 specustawy COVID-19. Art. 15zzzzzc pkt 1, łagodząc odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nie odnosi się bowiem w ogóle do okoliczności wywołanych przez COVID-19. Tym samym nie będzie w świetle tego przepisu wymagana wnikliwa analiza oświadczeń przekazywanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wskazane w art. 3 ust. 3 uodppiw na podstawie art. 15zzzzzb ust. 1 specustawy COVID-19, gdyż wystąpienie okoliczności wywołanych przez COVID-19, skutkujących nienależytym wykonaniem umowy, nie jest w ogóle niezbędne dla zastosowania wyłączenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Na gruncie art. 15zzzzzb ust. 1 specustawy COVID-19 zwraca uwagę fakt, że strony umowy w trybie przepisów o działalności pożytku publicznego mają obowiązek wzajemnego informowania się o wpływie okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 na należyte wykonanie umowy nie tylko wtedy, gdy wpływ ten już nastąpił, ale także wówczas, gdy wpływ taki tylko potencjalnie może nastąpić. Świadczy o tym użycie sformułowania „o ile wpływ taki nastąpił lub może nastąpić”. Przekazując informację drugiej stronie umowy w trybie przepisów o działalności pożytku publicznego, należy także obligatoryjnie dołączyć do niej oświadczenie, o którym wspomina art. 15zzzzzb ust. 1 specustawy COVID-19. Używa on bowiem zwrotu „strony umowy potwierdzają ten

wpływ dołączając do informacji [...] oświadczenia”. Dołączenie ma tu zatem charakter obowiązkowy. Nie będzie więc stanowić przekazania informacji w trybie art. 15zzzzzb ust. 1 specustawy COVID-19 samo tylko poinformowanie drugiej strony o wpływie okoliczności związanych z COVID-19 na należyte wykonanie umowy, bez zaopatrzenia tej informacji w dodatkowe oświadczenia opisane w analizowanym przepisie.

Art. 15zzzzzc ust. 1 specustawy COVID-19, statuując zwolnienie z odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nie odnosi się wprost, jak to ma miejsce w przypadku analogicznego art. 15s pkt 1 specustawy COVID-19, traktującego o umowach w sprawach zamówienia publicznego, do okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19. Przy regulacji dotyczącej zamówień publicznych w art. 15s pkt 1 specustawy COVID-19 wyprowadzona norma mówi, że nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych nieustalenie lub niedochodzenie należności powstałych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy w sprawie zamówienia publicznego „na skutek okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19”. Norma przy umowach w trybie przepisów o działalności pożytku publicznego mówi natomiast, że nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych nieustalenie lub niedochodzenie należności powstałych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy w trybie przepisów o działalności pożytku publicznego. Nie wspomina się tu w ogóle o okolicznościach związanych z COVID-19. Wynika z tego, że art. 15zzzzzc pkt 1 specustawy COVID-19 dotyczy każdego niewykonania lub nienależytego wykonania umowy w trybie przepisów o działalności pożytku publicznego, a nie tylko takiego, które jest wynikiem okoliczności związanych z COVID-19. Oznacza to, że nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych wskazanego w tym przepisie nieustalenie lub niedochodzenie od organizacji pozarządowej lub podmiotu, o którym mowa w art. 3 ust. 3 uodppiw, należności powstałych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy na skutek dowolnych okoliczności, a nie tylko tych, które mają związek z COVID-19.

Należności powstałe w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy w trybie przepisów o działalności pożytku publicznego, o których wspomina art. 15zzzzc pkt 1 specustawy COVID-19, nie zostały w żaden sposób uszczegółowione czy zawężone. Należy więc uznać, że obejmują one z jednej strony świadczenia należne w wyniku zobowiązań umownych oraz wynikające z czynów niedozwolonych, a z drugiej strony kwoty dotacji przekazanych na podstawie umów w trybie przepisów o działalności pożytku publicznego, a podlegających zwrotowi.

Przewidziane w art. 15zzzzc pkt 1 specustawy COVID-19 wyłączenie odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych obejmuje nieprawidłowości wymienione w art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz w art. 8 pkt 2 i 3 uondfp. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 uondfp naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nieustalenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 uondfp naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia. Zgodnie z art. 8 pkt 2 uondfp naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niezatwierdzenie w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji, a zgodnie z art. 8 pkt 3 uondfp takim naruszeniem jest także nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu.

Powyższe oznacza, że nieustalenie lub niedochodzenie od strony umowy w trybie przepisów o działalności pożytku publicznego należności powstałych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem takiej umowy nie stanowi ani naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na nieustaleniu należności albo ustaleniu takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia, ani naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegają-

cego na niepobraniu lub niedochodzeniu należności albo pobraniu lub dochodzeniu tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia, ani naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na niezatwierdzeniu w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji, ani naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na nieustaleniu kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu.

3.2. Zmiana umowy zawartej w trybie przepisów o działalności pożytku publicznego

Zgodnie z art. 15zzzzzc pkt 2 specustawy COVID-19 nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 8 pkt 2 i 3 oraz w art. 9 pkt 2 i 3 uondfp, zmiana umowy zgodnie z art. 15zzzzzb ust. 2 specustawy COVID-19.

Przytoczony art. 15zzzzzb ust. 2 specustawy COVID-19 wskazuje, że strony umowy w trybie przepisów o działalności pożytku publicznego, po stwierdzeniu, że okoliczności związane z wystąpieniem COVID-19, o których mowa w art. 15zzzzzb ust. 1 specustawy COVID-19, mogą wpłynąć lub wpływają na należyte wykonanie umowy, mogą dokonać zmiany tej umowy, w szczególności przez modyfikację:

- 1) terminu wykonania umowy lub jej części, lub czasowe zawieszenie wykonywania umowy lub jej części;
- 2) sposobu wykonywania umowy lub jej części;
- 3) zakresu wykonania umowy lub jej części.

Wymienione w art. 15zzzzzb ust. 2 specustawy COVID-19 elementy umowy w trybie przepisów o działalności pożytku publicznego, które mogą zostać zmienione przez strony umowy, wskazane są jedynie przykładowo, o czym świadczy użycie w przepisie zwrotu „w szczególności”. Jeśli więc strony stwierdzą, że okoliczności związane z COVID-19 mają lub mogą mieć wpływ na należyte wykonanie umowy, to wówczas dozwolona będzie zmiana każdego elementu tej umowy, a nie tylko tych wskazanych w art. 15zzzzzb ust. 2 specustawy COVID-19.

Zwraca uwagę, że art. 15zzzzzb ust. 2 specustawy COVID-19 stanowi podstawę do zmiany umowy w trybie przepisów o działalności pożytku publicznego nie tylko wówczas, gdy okoliczności związane z COVID-19 wpływają na należyte wykonanie umowy (jak to ma miejsce w przypadku art. 15r ust. 4 specustawy COVID-19, dotyczącego zmiany umów w sprawie zamówień publicznych), ale także wtedy, gdy okoliczności te zaledwie mogą na to wykonanie wpłynąć. Przepis używa bowiem zwrotu „mogą wpłynąć lub wpływają na należyte wykonanie umowy”. Analogiczny przepis dotyczący umów w sprawie zamówień publicznych używa frazy „wpływają na należyte wykonanie umowy”. Oznacza to dalej idącą swobodę stron umowy w trybie przepisów o działalności pożytku publicznego w modyfikacji węzła kontraktowego, a tym samym znacznie szersze pole uniknięcia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związane z taką zmianą. Wystarczające jest bowiem dla takiej zmiany stwierdzenie samego tylko potencjalnego wpływu okoliczności związanych z COVID-19 na należyte wykonywanie umowy. Wydaje się, że należyte uzasadnienie takiej możliwości w skomplikowanych, a często chaotycznych warunkach życia społeczno-gospodarczego wywołanych COVID-19 nie powinno nastęrczać istotnych trudności.

Zwrócić należy uwagę, że art. 15zzzzzb ust. 2 specustawy COVID-19 odnosi się do okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19, o których mowa w art. 15zzzzzb ust. 1 specustawy COVID-19. Pojawia się zatem wątpliwość, czy chodzi tu o wszystkie okoliczności związane z COVID-19, które wpływają na wykonanie umowy w trybie przepisów o działalności pożytku publicznego, czy też tylko o te wyliczone szczegółowo w pkt 1-6 ust. 1 w art. 15zzzzzb specustawy COVID-19. Odpowiedź na takie pytanie wpływać będzie na możliwość wyłączenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zależności od konkretnego stanu faktycznego związanego ze zmianą umowy w trybie przepisów o działalności pożytku publicznego. Wydaje się jednak, że art. 15zzzzzb ust. 2 specustawy COVID-19, mówiąc o okolicznościach związanych z wystąpieniem COVID-19, o których

mowa w art. 15zzzzzb ust. 1 specustawy COVID-19, obejmuje wszystkie okoliczności związane z COVID-19, wpływające na wykonanie umowy w trybie przepisów o działalności pożytku publicznego, a nie tylko te wymienione przykładowo w pkt 1-6 w art. 15zzzzzb ust. 1 specustawy COVID-19. Okoliczności wskazane w tych punktach mają charakter wyłącznie przykładowy i dotyczą najpowszechniejszych stanów faktycznych, a nie tych o najdalej idących lub poważnych w skutkach społeczno-gospodarczych wywołanych przez COVID-19. Funkcje art. 15zzzzzb ust. 2 oraz art. 15zzzzzc pkt 2 specustawy COVID-19, jakimi są wsparcie organizacji pozarządowych i podmiotów wskazanych w art. 3 ust. 3 uodppiw poprzez ułatwienie dysponentom środków publicznych podejmowania decyzji o zmianie umowy z przyczyn związanych z COVID-19, prowadzą do wniosku, że wsparcie to powinno obejmować wszystkie okoliczności wywołane COVID-19 wpływające na umowy w trybie przepisów o działalności pożytku publicznego, a nie tylko te wyliczone w art. 15zzzzzb ust. 1 pkt 1-6 specustawy COVID-19. Do wniosku takiego prowadzi także powiązanie specustawy COVID-19 poprzez jej tytuł z definicją sytuacji kryzysowej na gruncie uzk, tj. sytuacji wpływającej negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi i mienia w znacznych rozmiarach. Przeciwny wniosek stanowił zaprzeczenie celu przytoczonych przepisów specustawy COVID-19.

Powyższą uwagę należy zestawić z charakterem naruszeń dyscypliny finansów publicznych, o których mówi art. 15zzzzzc pkt 2 specustawy COVID-19. Otóż przewidziane w tym przepisie wyłączenie odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, w przypadku zmiany umowy w trybie przepisów o działalności pożytku publicznego zgodnie z art. 15zzzzzb ust. 2, obejmuje nieprawidłowości wymienione w art. 8 pkt 2 i 3 uondfp oraz w art. 9 pkt 2 i 3 uondfp. Zgodnie z art. 8 pkt 2 uondfp naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niezatwierdzenie w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji, a zgodnie z art. 8 pkt 3 uondfp takim naruszeniem jest nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu. Według natomiast art. 9 pkt 2 uondfp naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest

nierozliczenie w terminie otrzymanej dotacji, a według art. 9 pkt 3 uondfp takim naruszeniem jest niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości.

Oznacza to, że wynikająca z okoliczności wywołanych COVID-19 zmiana umowy w trybie przepisów o działalności pożytku publicznego skutkująca niezatwierdzeniem w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji, nieustaleniem kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu, nierozliczeniem w terminie otrzymanej dotacji lub niedokonaniem w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości nie będzie stanowił naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

4. Podsumowanie

Liberalizacja odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wprowadzona specustawą COVID-19 w zakresie umów w sprawie zamówień publicznych oraz umów w trybie przepisów o działalności pożytku publicznego dotyczy okoliczności doniosłych z punktu widzenia rozwoju gospodarczego i społecznego państwa. Tylko w 2020 r. wartość umów w sprawie zamówień publicznych zawieranych w Polsce na podstawie pzp wyniosła ponad 180 mld zł³⁷. Natomiast umowy w trybie przepisów o działalności pożytku publicznego obejmują istotne zadania publiczne w obrębie – przykładowo – pomocy społecznej, wsparcia rodzin, działalności charytatywnej, wsparcia osób niepełnosprawnych, pomocy osobom w wieku emerytalnym czy wspomagania rozwoju wspólnot i społeczności lokalnych.

³⁷ Urząd Zamówień Publicznych, *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2020 r.*, [on-line:] https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0009/51030/Sprawozdanie-Prezesa-Urzedu-Zamowien-Publicznych-z-funkcjonowania-systemu-zamowien-publicznych-w-2020-r.pdf – 18 III 2022.

Biorąc pod uwagę nagły i całkowity charakter zmiany warunków wykonywania umów w Polsce w kontekście COVID-19, trzeba stwierdzić, że dostrzeżenie przez ustawodawcę potrzeby stworzenia zmodyfikowanych ram funkcjonowania dysponentów środków publicznych, w szczególności w zakresie dyscypliny finansów publicznych, wydaje się zrozumiałe. Stworzone przy tym warunki zmodyfikowanej odpowiedzialności za naruszenie tej dyscypliny wydają się nakreślone precyzyjnie – poprzez wprowadzenie mechanizmów weryfikowania stanów faktycznych i obowiązkowego badania, czy rzeczywistymi przyczynami niewykonania lub nienależytego wykonania umów są okoliczności wywołane przez COVID-19.

Bibliografia

Literatura

- Bielikow-Kucharska M., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w obszarze zamówień publicznych*, Warszawa 2016.
- Gawrońska-Baran A., Art. 455, [w:] A. Gawrońska-Baran [et al.], *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el. 2021.
- Korybski A., Leszczyński L., Pieniążek A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2011.
- Kosiarski M., *Zakres stosowania analogii legis w prawie administracyjnym (część I)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 1, s. 41-69.
- Langer T., Jabłońska-Bonca J., *Wstęp do prawoznawstwa*, Gdańsk 1983.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2006.
- Wiśniewski T., *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, red. G. Bieniek, Warszawa 2007.

Orzecznictwo

- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2006 r., II CSK 121/06, LEX nr 278679.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2003 r., III CZP 61/03, OSNC 2004/5/69.

- Wyrok Sądu Najwyższego z 23 maja 2013 r., IV CSK 644/12, LEX nr 1365722.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 14 lutego 2018 r., V Aga 36/18, LEX nr 2522661.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2005 r., II CK 629/04, LEX nr 1119597.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 18 marca 2016 r., I ACa 805/15, LEX nr 2024140.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 24 marca 2017 r., I ACa 1238/16, LEX nr 2282400.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2018 r., VI ACa 1237/16, LEX nr 2579823.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 14 sierpnia 2014 r., I ACa 351/14, LEX nr 1498922.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 27 lutego 2013 r., I ACa 99/13, LEX nr 1313465.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 13 lutego 2014 r., V CSK 45/13, LEX nr 147272.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 lipca 2012 r., III CZP 39/12, OSNC 2013/2/17.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 12 lipca 2017 r., I ACa 131/17, LEX nr 2412766.
- Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 11 września 2018 r., DF/GKO/4900/32/30/08/1323.
- Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 27 lutego 2012 r., BDF1/4900/135/142-143/11/4291, LEX nr 1542597.

Akty prawne

- Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. 2017, poz. 1897.
- Ustawa z 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich, Dz.U. 2019, poz. 1084.
- Ustawa z 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych, Dz.U. 2020, poz. 350.
- Ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. 2020, poz. 1842.
- Ustawa z 24 kwietnia 2004 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz.U. 2020, poz. 1057.
- Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. 2020, poz. 961.

Ustawa z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dz.U. 2020, poz. 870.

Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2020, poz. 1856.

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2019, poz. 869.

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2019, poz. 2019.

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz.U. 2019, poz. 1440.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. 2020, poz. 1740.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2019, poz. 1843.

Ustawa z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz.U. 2020, poz. 1845.

STRONY INTERNETOWE

Urząd Zamówień Publicznych, *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2020 r.*, [on-line:] https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0009/51030/Sprawozdanie-Prezesa-Urzedu-Zamowien-Publicznych-z-funkcjonowania-systemu-zamowien-publicznych-w-2020-r.pdf – 18 III 2022.

Europejski semestr – pakiet wiosenny: zalecenia dla Polski dotyczące skoordynowanej reakcji na pandemię COVID-19

Maciej Serowaniec 

Abstract

European Semester – Spring Package: Recommendations for Poland for a Co-ordinated Response to the COVID-19 Pandemic

Extraordinary circumstances – and the COVID-19 epidemic undoubtedly meets this criterion – require extraordinary solutions, both in the EU and on the national scale. For the sake of the stability of the economic systems of the European Union Member States, it has become necessary to introduce procedures enabling effective counteracting the effects of COVID-19, also in the sphere of economic activity. The European Semester procedure currently plays an important role in monitoring these initiatives, as it allows Member States to discuss their policies, exchange best practices and agree on joint actions for the future to tackle the effects of COVID-19. This study aims to present the recommendations for Poland that were formulated as part of the 2020 spring European semester.

Keywords: COVID-19, European semester, recommendations, state budget, economic situation

Abstrakt

Nadzwyczajne okoliczności, a epidemia COVID-19 bez wątpienia spełnia to kryterium, wymagając podejmowania nadzwyczajnych rozwiązań, także

w unijnym i krajowym procesie decyzyjnym zapobiegającym ich narastaniu. W trosce o stabilność systemów ekonomicznych państw członkowskich Unii Europejskiej konieczne stało się wprowadzanie procedur umożliwiających efektywne przeciwdziałanie skutkom COVID-19, również w sferze działalności gospodarczej. Ważną rolę w zakresie monitorowania tych inicjatyw odgrywa obecnie procedura semestru europejskiego, która umożliwia państwom członkowskim przedyskutowanie ich strategii politycznych, wymianę najlepszych praktyk i uzgodnienie wspólnych działań – na przyszłość związanych z przeciwdziałaniem skutkom COVID-19. Niniejsze opracowanie ma na celu przybliżenie zaleceń dla Polski, które sformułowane zostały w ramach wiosennego semestru europejskiego 2020.

Słowa kluczowe: COVID-19, semestr europejski, zalecenia, budżet państwa, sytuacja gospodarcza

1. Wprowadzenie

Państwa członkowskie Unii Europejskiej zmagają się obecnie ze skutkami epidemii COVID-19, która na naszych oczach przekształciła się w poważny kryzys społeczno-ekonomiczny. Uderza ona w relacje społeczne, stabilność ekonomiczną oraz możliwość realizacji podstawowych praw człowieka. Środki w zakresie opieki zdrowotnej i ograniczenia w przemieszczaniu się, mające wpływ na produkcję, popyt i handel, zmniejszyły aktywność gospodarczą i doprowadziły do wzrostu bezrobocia, gwałtownego spadku dochodów przedsiębiorstw, wzrostu deficytu publicznego i pogłębienia się nierówności wewnątrz państw członkowskich i między nimi¹. Z tego względu priorytetem dla Unii Europejskiej stało się podejmowanie różnych działań i inicjatyw ukierunkowanych na zminimalizowanie negatywnych skutków gospodar-

¹ M. Serowaniec, *The (Extra)Ordinary State of COVID-19 Pandemic in Poland*, [w:] *Pandemic Poland: Impacts of Covid-19 on Polish Law*, red. M. Löhnig, Z. Witkowski, M. Serowaniec, Wien 2021, s. 9-10.

czych i społecznych kryzysu, wszelkiej fragmentacji jednolitego rynku oraz istotnych rozbieżności i zakłóceń równowagi w gospodarce UE. Niezwykle ważną rolę w zakresie skoordynowania reakcji gospodarczej na konsekwencje pandemii COVID-19 na szczeblu europejskim odegrał pakiet wiosenny semestru europejskiego 2020. Sformułowano w nim bowiem szereg istotnych zaleceń dla poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie zwalczania i przeciwdziałania społeczno-gospodarczemu skutkom pandemii. Niniejsze opracowanie ma na celu przybliżenie i scharakteryzowanie zaleceń kierowanych pod adresem polskich organów państwa².

2. Istota i założenia semestru europejskiego

Procedura tzw. semestru europejskiego została ustanowiona decyzją Rady Europejskiej (w formie konkluzji) z 17 czerwca 2010 r.³ na podstawie komunikatu Komisji z 12 maja 2010 r.⁴, a formalnie potwierdzona na mocy tzw. sześciopaku⁵ regulującego nowe zasady zarządzania gospodarczego w UE, jako mechanizm bliższej koordynacji polityk

² A. Sandulli [et al.], *The Protection of EU Financial Interests across Four National Legal Systems: A Comparative Perspective*, Rome 2021, s. 18-21.

³ Zob. pkt 11 Konkluzji Rady Europejskiej z dnia 17 czerwca 2010 r., Bruksela, [on-line:] https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/115354.pdf – 2 IX 2021.

⁴ Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Zacieśnienie koordynacji polityki gospodarczej, COM(2010) 250 final.

⁵ Składają się na nie dyrektywa Rady 2011/85/UE, cztery rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (1173/2011, 1174/11, 1175/11, 1176/11) oraz rozporządzenie Rady (1177/11), Dz. Urz. UE L 306 z 23 listopada 2011 r.

gospodarczych i budżetowych państw członkowskich Unii⁶. Wprowadzenie semestru europejskiego przyczynić miało się zatem do szerszego uwzględnienia wymiaru europejskiego w planowaniu krajowych strategii gospodarczych oraz zapewnienia środków na realizację celów strategii „Europa 2020” w budżetach państw członkowskich⁷. Proces ten obejmuje trzy równoległe, wzajemnie powiązane ze sobą ścieżki: nadzoru makroekonomicznego, koordynacji tematycznej oraz nadzoru fiskalnego. Pierwsze dwie ścieżki dotyczą problematyki objętej Krajowymi Programami Reform. Natomiast trzecia dotyka zagadnień objętych Programami Stabilności lub Konwergencji, przygotowywanymi na mocy paktu stabilności i wzrostu. Semestr europejski wprowadza synchronizację procesów aktualizacji Krajowych Programów Reform oraz Programów Stabilności lub Konwergencji. Pierwsza edycja semestru miała miejsce w 2011 r.

Coroczny cykl semestru europejskiego obejmuje kilka elementów. Pod koniec roku (zazwyczaj w listopadzie) Komisja Europejska publikuje komunikat: roczną analizę wzrostu gospodarczego (tzw. *Annual Growth Survey*), w którym określa priorytetowe kierunki działań dla Unii na następny rok. W marcu Rada Europejska, na podstawie rocznej analizy wzrostu, określa wyzwania stojące przed Unią i formułuje wytyczne polityki gospodarczej. Następnie w kwietniu państwa członkowskie przedkładają Komisji zaktualizowane krajowe programy reform i programy stabilności lub konwergencji, uwzględniając w nich wytyczne Rady Europejskiej⁸. W okresie od maja do czerwca dokumenty te są

⁶ T. Woźnicki, *Semestr europejski w Sejmie RP. Aspekty instytucjonalne i prawne*, „Przegląd Europejski” 2015, nr 1 (35), s. 145-146.

⁷ Strategia „Europa 2020” wyznaczyła każdemu państwu członkowskiemu cele w różnych dziedzinach (zatrudnienia, badań i rozwoju, emisji gazów cieplarnianych, wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, efektywności energetycznej, przedwczesnego kończenia nauki szkolnej, szkolnictwa wyższego, zmniejszenia liczby ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym) oraz mierzalności ich realizacji.

⁸ T. Woźnicki, *op. cit.*, s. 146.

oceniane przez Komisję, która następnie w oparciu o tę ocenę wydaje zalecenia dla państw członkowskich (tzw. *country specific recommendations*). Ostatecznie są one przyjmowane przez Radę Europejską w lipcu. Zalecenia stanowią najważniejszy element semestru i formalnie kończą proces. Choć nie mają mocy wiążącej, to niewątpliwie cechują się znaczeniem politycznym, tym większym, jeśli dany kraj objęty jest procedurą nadmiernego deficytu. Państwa członkowskie powinny bowiem wziąć je pod uwagę przy pracach nad krajowymi budżetami w ramach tzw. krajowego semestru. Przy czym państwa strefy euro do połowy października przedkładają Komisji i Eurogrupie projekty planów budżetowych, aby do końca roku przyjąć swoje budżety⁹. Na marginesie niniejszych rozważań warto zwrócić uwagę, że w mechanizm semestru europejskiego zaangażowane zostały również parlamenty narodowe państw członkowskich UE, które odpowiedzialne są za uchwalanie budżetów i kontrolę rządów¹⁰. Ich udział w semestrze europejskim ma bowiem zapewnić procesowi większą legitymację demokratyczną¹¹.

⁹ Z. Szpringer, *Sytuacja budżetowa państw UE w ramach funkcjonowania Semestru Europejskiego – zalecenia dla Polski*, „Analizy BAS” 2012, nr 15 (82), s. 3-4.

¹⁰ C. Fasone, *How are Parliaments Involved in the European Semester?*, „Revue de l’euro” 2017, No. 51, s. 1-5, [on-line:] <https://resume.uni.lu/story/how-are-parliaments-involved-in-the-european-semester> – 2 IX 2021.

¹¹ Por. szerzej M. Hallerberg, B. Marzinotto, G. B. Wolff, *How Effective and Legitimate is the European Semester? Increasing Role of the European Parliament*, „Brugel Working Paper” 2011, No. 9, [on-line:] [http://aei.pitt.edu/32516/1/How_effective_and_legitimate_is_the_European_semester__Increasing_role_of_the_European_parliament_\(English\)-1.pdf](http://aei.pitt.edu/32516/1/How_effective_and_legitimate_is_the_European_semester__Increasing_role_of_the_European_parliament_(English)-1.pdf) – 13 XII 2020; M. Serowaniec, *Odpowiedzialność integracyjna parlamentów narodowych w dobie kryzysu gospodarczego w strefie euro*, „Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea” 2015, t. V, s. 163-177.

3. Europejski semestr – pakiet wiosenny: zalecenia dla państw członkowskich UE dotyczące skoordynowanej reakcji na pandemię COVID-19

Chociaż wszystkie państwa członkowskie UE ucierpiały w związku z pandemią, to jej skutki gospodarcze mają zróżnicowany poziom, zarówno jeżeli chodzi o spadek produkcji w 2020 r. (wynoszący od -4,2% w Polsce do -9,7% w Grecji), jak i potencjał ożywienia gospodarczego w 2021 r. Ożywienie koniunktury w poszczególnych państwach członkowskich będzie bowiem zależało nie tylko od rozwoju pandemii w tych krajach, ale również od odporności i struktury ich gospodarek oraz od zdolności reagowania i prowadzenia polityki o stabilizującym wpływie. Z uwagi na współzależność gospodarek w UE dynamika takiego ożywienia w jednym państwie członkowskim wpłynie także na odbudowę gospodarek w pozostałych państwach członkowskich¹². Mając to na względzie, w dniu 20 marca 2020 r. Komisja Europejska przyjęła komunikat w sprawie uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej w ramach paktu stabilności i wzrostu¹³. Klauzula, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97¹⁴ oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia

¹² M. Serowaniec, *European Semester-Spring Package. Recommendations for Poland on the Socio-Economic Response to the COVID-19 Pandemic*, [w:] *Human Rights. From Reality to the Virtual World*, eds. I. Florek, I. Łaki, Józefów 2021, s. 343-344.

¹³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Europejski Semestr 2020: zalecenia dla poszczególnych krajów, COM(2020) 500 final.

¹⁴ Rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz. Urz. UE L 209 z 2 sierpnia 1997 r.

(WE) nr 1467/97¹⁵, ułatwia koordynację polityk budżetowych w czasie poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Komisja podzieliła także opinię Rady Unii Europejskiej, że w świetle spodziewanego pogorszenia koniunktury gospodarczej w związku z pandemią COVID-19 obecne warunki pozwalają na uruchomienie tej klauzuli. Pozwala to na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowawczej, prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego, pod warunkiem, że nie zagraża to stabilności finansów publicznych w średnim okresie. W przypadku części naprawczej Rada może również zdecydować, na podstawie zalecenia Komisji, o przyjęciu zmienionego kursu polityki budżetowej. Ogólna klauzula korekcyjna nie zawiesza procedur paktu stabilności i wzrostu. Pozwala ona państwom członkowskim na odstępianie od wymogów budżetowych, które miałyby zastosowanie w normalnych warunkach, a jednocześnie umożliwia Komisji i Radzie wprowadzenie koniecznych środków koordynacji polityki w ramach paktu¹⁶.

Ze względu na bezprecedensowy charakter przyjmowanych przez państwa członkowskie środków polityki gospodarczej mechanizm semestru europejskiego odgrywa obecnie szczególnie ważną rolę¹⁷. Umożliwia on bowiem państwom członkowskim przedyskutowanie ich strategii politycznych, wymianę najlepszych praktyk i uzgodnienie wspólnych działań na przyszłość, zgodnie z komunikatem Komisji z dnia 13 marca 2020 r.¹⁸ i planem odbudowy w Europie z dnia 24 kwietnia 2020 r.

¹⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz. Urz. UE L 209 z 2 sierpnia 1997 r.

¹⁶ Komunikat Komisji do Rady w sprawie uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej w ramach paktu stabilności i wzrostu, COM(2020) 123 final.

¹⁷ *Policy measures taken against the spread and impact of the coronavirus – 12 February 2021*, [on-line:] https://ec.europa.eu/info/files/policy-measures-against-spread-coronavirus_en – 12 XII 2020.

¹⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Eurogrupy: Skoordynowana reakcja gospodarcza na epidemię COVID-19, COM(2020) 112 final.

Przedstawione w wiosennym semestrze europejskim zalecenia odzwierciedlają ponadto nową społeczno-gospodarczą rzeczywistość kryzysu związanego z pandemią COVID-19. Aktualna edycja europejskiego semestru opiera się na dwóch aspektach, które mają zachęcić państwa członkowskie do dalszego wzmacniania odporności swoich gospodarek¹⁹. Są to:

- 1) zapewnienie natychmiastowej reakcji w zakresie polityki gospodarczej w celu rozwiązania problemów zdrowotnych i społeczno-gospodarczych związanych z COVID-19 oraz w celu złagodzenia ich skutków (w perspektywie krótkoterminowej). Priorytety te obejmują utrzymanie zatrudnienia i zapewnienie wsparcia dochodu pracownikom dotkniętym kryzysem, wydatki publiczne na zdrowie, środki wsparcia płynności dla sektora przedsiębiorstw (w szczególności dla małych i średnich firm) oraz ochronę przepływu podstawowych towarów na rynku wewnętrznym. Elementy fiskalne zaleceń dla poszczególnych krajów odzwierciedlają uruchomienie ogólnej klauzuli korekcyjnej przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu;
- 2) ożywienie działalności gospodarczej i przywrócenie wzrostu gospodarczego, wspieranie transformacji ekologicznej i cyfrowej (w perspektywie krótko- i średnioterminowej). Ważne będzie skoncentrowanie się na tym, jak „ożywić” gospodarkę, kiedy doraźny silny wpływ pandemii zostanie już opanowany. Konieczne będą skuteczniejsze i silniejsze państwo opiekuńcze, aktywna polityka rynku pracy i rozwój umiejętności. Sprawozdania krajowe mogą dostarczyć informacji na temat obszarów, w których po ustaniu wyjątkowych okoliczności (np. zniesieniu ograniczeń w przemieszczaniu się) powinien nastąpić wzrost gospodarczy²⁰.

¹⁹ W tym roku niektóre istotne kwestie strukturalne poruszono w tzw. motywach europejskiego semestru. Są to zagadnienia dotyczące ważnych skutków strukturalnych w perspektywie średnioterminowej, które pozostają istotne i będą stopniowo zyskiwać na znaczeniu, kiedy rozpocznie się odbudowa gospodarki.

²⁰ Komunikat Komisji [...]. Europejski Semestr 2020, s. 6.

Pandemia uwidoczniła wzajemne połączenia kwestii gospodarczych, społecznych oraz środowiskowych. Odbudowa gospodarki Unii Europejskiej oraz poszczególnych państw członkowskich będzie więc wymagała całościowej strategii. Z tego względu monitorowanie faktycznej zdolności państw członkowskich do skutecznego reagowania na kryzys stanowi zasadniczy element reorientacji tegorocznego semestru.

Elementy fiskalne zaleceń dla poszczególnych krajów odzwierciedlają uruchomienie ogólnej klauzuli korekcyjnej, zalecając zastosowanie wszelkich niezbędnych środków, aby skutecznie stawić czoła pandemii, utrzymać gospodarkę i wesprzeć jej odbudowę po kryzysie. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, celem polityki budżetowej powinno być osiągnięcie rozsądnej średniookresowej sytuacji budżetowej i zapewnienie zdolności obsługi zadłużenia, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Pogarszająca się koniunktura gospodarcza sprawiła, że w ocenie Komisji Europejskiej obecne warunki uzasadniają uruchomienie ogólnej klauzuli korekcyjnej. Ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z taką oceną. Warto jednak podkreślić, że ogólna klauzula korekcyjna nie zawiesza procedur w ramach paktu stabilności i wzrostu. Umożliwia ona Komisji i Radzie wprowadzenie niezbędnych środków koordynacji polityki w ramach paktu, ale z odstępniem od wymogów budżetowych, które miałyby zastosowanie w normalnych okolicznościach. Precyzyjniej rzecz ujmując, można powiedzieć, że uruchomienie ogólnej klauzuli korekcyjnej pozwala państwu członkowskiemu na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, pod warunkiem, że nie zagraża to stabilności finansów publicznych w średnim okresie.

Wytyczne budżetowe w pakiecie wiosennym mają na celu koordynację polityki budżetowej doraźnie podczas kryzysu, a także na etapie odbudowy gospodarki. Aby ułatwić ożywienie gospodarcze we wszystkich państwach członkowskich, uzasadniony jest obecnie sprzyjający kurs polityki budżetowej. Zdaniem Komisji Europejskiej należy jednocześnie utrzymać średniookresową stabilność finansów publicznych. W szczególności należy zadbać o to, by – kiedy pozwolą na to warunki

ekonomiczne – państwa członkowskie prowadziły politykę budżetową w celu osiągnięcia rozważnej średniookresowej sytuacji budżetowej oraz zapewnienia zdolności obsługi zadłużenia.

Państwa członkowskie powinny też zwrócić uwagę na jakość finansów publicznych w momencie wprowadzenia pakietów budżetowych, przy zachowaniu odpowiednich priorytetów w zakresie inwestycji i wydatków produktywnych. Z uwagi na bezprecedensowe pakiety budżetowe przyjęte w państwach członkowskich i wiążącą się z tym zwiększoną rolę sektora publicznego w gospodarce bardzo ważne jest ponadto, by administracja publiczna była skuteczna i wydajna. Po pandemii te państwa członkowskie, które zapewnią należyte zarządzanie finansami publicznymi, szybciej wyjdą z kryzysu. Wydatki i inwestycje publiczne są ważne w kontekście wspierania transformacji ekologicznej i cyfrowej, w tym poprzez zielone i cyfrowe zamówienia publiczne oraz ekologiczne planowanie budżetu²¹.

W świetle prognoz Komisji Europejskiej wskutek obecnego kryzysu poważnie wzrosną nierówności dochodowe i bezrobocie. Bezrobocie wzrośnie nierównomiernie w poszczególnych sektorach i grupach społecznych. Należy również rozważyć sytuację demograficzną w państwach członkowskich i na ich rynkach pracy, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii starzenia się społeczeństwa. Utrzymujące się ograniczenia mobilności niekorzystnie wpłyną na warunki pracy, uczenie się i szkolenie oraz dostęp do usług. Większość państw członkowskich uruchomiła m.in. rozwiązania w zakresie pracy w zmniejszonym wymiarze czasu i rozszerzyła zakres istniejących rozwiązań bądź wprowadziła podobne mechanizmy. Aby zapewnić płynność małych i średnich przedsiębiorstw (dalej MŚP), chronić miejsca pracy i ciągłość działania, wiele państw członkowskich utworzyło również lub rozszerzyło systemy gwarancji. Takie lub podobne wsparcie przedsiębiorstw i pracowników będzie odgrywało kluczową rolę w utrzymaniu miejsc pracy. Jest ono finansowane między innymi z wykorzystaniem europejskich funduszy strukturalnych

²¹ Ibidem, s. 9.

i inwestycyjnych oraz za pomocą nowego europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia ryzyka bezrobocia w związku z sytuacją nadzwyczajną (SURE) o wartości do 100 mld EUR. Ten nowy instrument unijny zapewni państwom członkowskim pomoc finansową na pokrycie kosztów związanych z krajowymi mechanizmami zmniejszonego wymiaru czasu pracy oraz podobnymi środkami dla osób samozatrudnionych²².

Przedłużająca się utrata dochodów może zwiększyć ryzyko ubóstwa, w szczególności w przypadku gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji, co spowoduje również zwiększenie nierówności w dostępie do opieki zdrowotnej, podstawowych usług społecznych oraz wsparcia i nauczania na odległość. Niektóre grupy są stosunkowo bardziej narażone na ryzyko; są to w szczególności rodziny z dziećmi, długotrwale bezrobotni, osoby z niepełnosprawnościami, migranci i osoby ze środowisk migracyjnych. W tych okolicznościach niezwykle istotne jest szybkie dostosowanie systemów ochrony socjalnej przez zwiększenie w razie potrzeby ich zasięgu i adekwatności.

Spowodowany pandemią COVID-19 kryzys społeczno-gospodarczy spotęgował także istniejące wyzwania strukturalne związane z efektywnością i dostępnością systemów ochrony zdrowia. Dotyczą one na przykład niewystarczającego finansowania inwestycji w ochronę zdrowia (w tym wydatków na gotowość i reagowanie na sytuacje kryzysowe), ograniczonej koordynacji i integracji struktur opieki zdrowotnej, niedostatecznej podstawowej opieki zdrowotnej, utrzymujących się przeszkód w dostępie do opieki zdrowotnej oraz niezaspokojonych potrzeb w zakresie opieki medycznej, w szczególności w odniesieniu do osób w najtrudniejszej sytuacji, zwłaszcza ze względu na wysokie dopłaty własne. Kryzys dodatkowo obciążył dochody systemów ochrony zdrowia, co stwarza ryzyko pogłębienia się nierówności w dostępie do opieki medycznej, w szczególności dla grup defaworyzowanych. W wielu państwach członkowskich zjawiskiem powszechnym jest niedobór

²² Ibidem, s. 12.

personelu medycznego, co wynika z niekorzystnych warunków pracy, które obniżają atrakcyjność zawodów medycznych. Do środków wprowadzonych przez Komisję, które bezpośrednio wspierają krajowe systemy ochrony zdrowia, należą przetargi na zakup sprzętu medycznego i środków medycznych na podstawie umowy dotyczącej wspólnego udzielania zamówień oraz zdolności resceEU, w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, umożliwiające stworzenie strategicznych zapasów podstawowych środków medycznych dla państw członkowskich oraz wspieranie badań nad szczepionką, diagnostyką i leczeniem²³.

Kryzys wpłynął również niekorzystnie na systemy kształcenia i szkolenia. W większości państw członkowskich zawieszono zajęcia w szkole (jak również uczenie się oparte na pracy i praktyki zawodowe), a zajęcia dydaktyczne zostały przeniesione do internetu. Sytuacja ta będzie miała wpływ na wyniki w nauce i może pogłębić dysproporcje społeczno-ekonomiczne oraz istniejące wyzwania strukturalne, jeżeli nie zostaną przeprowadzone odpowiednie reformy i inwestycje przeciwdziałające tym negatywnym zjawiskom. Zbyt wiele młodych osób nadal kończy kształcenie, nie posiadając odpowiednich umiejętności podstawowych. Kryzys związany z COVID-19 pokazał, jak ważne jest, aby wszyscy uczniowie mieli równy dostęp do nauczania na odległość, za pomocą sieci szerokopasmowych i urządzeń informatycznych, oraz aby posiadali niezbędne umiejętności cyfrowe. Inwestycje w infrastrukturę o dużym oddziaływaniu społecznym powinny obejmować wszystkie istotne aspekty usług szkolnych i edukacyjnych – od modernizacji budynków szkolnych (aby zagwarantować efektywność energetyczną, higienę i ograniczenie kontaktów personalnych między uczniami) po sprzęt IT²⁴.

²³ Ibidem, s. 13.

²⁴ Ibidem, s. 14.

4. Zalecenie Rady Unii Europejskiej w sprawie krajowego programu reform Polski na 2020 r.

Już na samym wstępie warto podkreślić, że od 2018 r. Polska jest objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W dniu 13 lipca 2018 r. Rada zaleciła bowiem Polsce zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 4,2% w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6% PKB. Ocena ogólna Komisji Europejskiej także potwierdziła znaczne odchylenie od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego zarówno w 2019 r., jak i w latach 2018 i 2019 w ujęciu łącznym. W przedłożonym programie konwergencji na 2020 r. rząd planował pogorszenie salda nominalnego z deficytu na poziomie 0,7% PKB w 2019 r. w kierunku deficytu w wysokości 8,4% PKB w 2020 r. Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, po spadku w 2019 r. do 46,0% PKB, w ocenie rządu powinna wzrosnąć w 2020 r. do 55,2%²⁵.

Na perspektywy makroekonomiczne i budżetowe wpływa duża niepewność spowodowana pandemią COVID-19. W odpowiedzi na zaistniałe okoliczności oraz w ramach skoordynowanego unijnego podejścia Polska uruchomiła bowiem środki budżetowe mające na celu zwiększenie możliwości swojego systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. W programie konwergencji na 2020 r. wskazano, że łączna wartość tych środków budżetowych wynosi 3,2% PKB. Obejmują one m.in. świadczenia dla osób samozatrudnionych i zatrudnionych na podstawie niestandardowych umów o pracę, zwolnienia przedsiębiorstw ze składek na ubezpieczenia społeczne (składki te będą opłacane z budżetu państwa) oraz dopłaty do wynagrodzeń

²⁵ Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2020 r., COM(2020) 521 final, s. 4-5.

w przypadku niektórych przedsiębiorstw. Ponadto Polska zapowiedziała środki, które wprawdzie nie mają bezpośredniego wpływu na budżet, ale przyczynią się do wsparcia płynności przedsiębiorstw, takie jak gwarancje kredytowe dla firm. Wpływ na budżet środków przewidzianych w programie konwergencji różni się głównie w zależności do sposobu ujęcia pożyczek dla przedsiębiorstw. Zgodnie z zapowiedziami władz Komisja Europejska w swojej prognozie opierała się na założeniu, że pożyczki o wartości odpowiadającej ok. 2,75 punktu procentowego PKB zostaną przekształcone w dotacje i ujęte w związku z tym jako wydatki w 2020 r. Ogólnie rzecz biorąc, trzeba powiedzieć, że działania podjęte przez Polskę są zgodne z wytycznymi określonymi w komunikacie Komisji w sprawie skoordynowanej reakcji gospodarczej na epidemię COVID-19. Pełne wdrożenie tych rozwiązań, a następnie zmiana kierunku polityki budżetowej w sposób, który umożliwi osiągnięcie rozsądnej średniookresowej sytuacji budżetowej, kiedy pozwolą na to warunki ekonomiczne, przyczyni się do zachowania stabilności finansów publicznych w perspektywie średnioterminowej.

W związku z wybuchem pandemii COVID-19 Polska znalazła się w nowej sytuacji społecznej i gospodarczej. Po raz pierwszy od prawie 30 lat prognozuje się recesję na 2020 r. Jak dotąd najbardziej negatywne skutki zaobserwowano w sektorze usług (w tym w sektorze transportu, handlu detalicznego i hurtowego oraz rekreacji), a także w sektorze przetwórstwa przemysłowego, co wynikało z zakłóceń w łańcuchach dostaw. Aby zniwelować skutki nałożonych restrykcji, rząd uruchomił szereg środków, których łączna wartość wynosi ok. 9% PKB Polski (środki zwiększające deficyt i środki wsparcia płynności razem) i które obejmują finansowanie unijne. Wsparcie pochodzi także z Narodowego Banku Polskiego, który udostępnia środki zapewniania płynności. Wsparcie rządowe koncentruje się na stabilizowaniu gospodarki w perspektywie krótkoterminowej poprzez wspieranie dochodów pracowników, zapewnienie finansowania przedsiębiorstwom, które odnotowały spadek dochodów, wzmocnienie odporności i zdolności reagowania sektora ochrony zdrowia oraz wzmocnienie systemu finansowego. Obejmuje

ono również program inwestycyjny w celu wspierania ożywienia gospodarczego w perspektywie średnioterminowej. Nadal istnieje jednak duże zapotrzebowanie społeczne na działania polityczne, w tym wprowadzenie zwolnień ze składek na ubezpieczenia społeczne, świadczeń dla pracowników w przedsiębiorstwach, które zawieszają działalność, oraz zapewnienie mikroprzedsiębiorstwom dostępu do pożyczek²⁶.

Z powodu pandemii COVID-19 konieczne było wprowadzenie bezprecedensowych środków w systemie ochrony zdrowia. Poniesiono znaczne wydatki na zakup sprzętu i środków ochrony związanych ze zdrowiem, a także na zwiększenie wydolności szpitali i wydajności laboratoriów oraz wzmocnienie obsady kadrowej. Przed wybuchem pandemii COVID-19 wydatki publiczne na system ochrony zdrowia stanowiły 4,8% PKB, a więc poniżej średniej unijnej, która w 2018 r. wynosiła 7% PKB. Ten niski poziom wydatków publicznych w połączeniu z nieoptymalną alokacją funduszy utrudnia funkcjonowanie i dostęp do systemu ochrony zdrowia. W 2018 r. odsetek ludności polskiej zgłaszającej niezaspokojone potrzeby w zakresie badań medycznych wynosił 4,2%, czyli znacznie więcej, niż na poziomie Unii, w której wynosił on 2%. Liczba praktykujących lekarzy i pielęgniarek w stosunku do liczby ludności jest w dalszym ciągu jedną z najniższych w Unii, a rozmieszczenie pracowników systemu ochrony zdrowia w kraju jest nierówne. Zdrowie publiczne, e-zdrowie i podstawowa opieka zdrowotna, które mają zasadnicze znaczenie dla poprawy profilaktyki i dostępu do systemu oraz zwiększenia jego odporności na przyszłe wyzwania, są nadal słabo rozwinięte. Pandemia miała wpływ na ośrodki opieki długoterminowej, w których przebywa wiele osób należących do grupy wysokiego ryzyka²⁷.

Wybuch pandemii COVID-19 poważnie wpłynął na warunki pracy przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich oraz mikroprzedsiębiorstw. Oferowanie rozwiązań w zakresie pracy zdalnej stanowi wyzwanie – tylko w co dziesiątym polskim przedsiębiorstwie poziom

²⁶ Ibidem, s. 5.

²⁷ Ibidem.

transformacji cyfrowej jest na tyle zaawansowany, że umożliwia szybkie dostosowanie się do nowych warunków. W przypadku MŚP jedną z głównych przeszkód utrudniających tego rodzaju transformację jest niski poziom umiejętności cyfrowych wśród właścicieli, kadry kierowniczej i pracowników. Wykorzystanie technologii cyfrowych w administracji publicznej jest kluczem do tego, by zapewnić świadczenie usług administracji publicznej oraz sterować środkami niezbędnymi do monitorowania kryzysu i zarządzania nim. Ponadto wydajne cyfrowe usługi publiczne prowadzą do zmniejszenia niepotrzebnych obciążeń regulacyjnych i administracyjnych, co może mieć zasadnicze znaczenie na etapie ożywienia gospodarczego.

Aby złagodzić skutki pandemii COVID-19, rząd polski oferuje przedsiębiorstwom dotkniętym skutkami kryzysu, a szczególnie MŚP i mikroprzedsiębiorstwom, pomoc na utrzymanie płynności finansowej w postaci gwarancji, pożyczek i dotacji warunkowych. Środki rządowe są wspierane przez Narodowy Bank Polski, m.in. poprzez program zakupu obligacji skarbowych na rynku wtórnym i znaczne obniżki stóp procentowych. Skuteczne i szybkie wdrożenie tych środków oraz skuteczne dotarcie z nimi do odbiorców przez pośredników są niezbędne do tego, by ułatwić sektorowi przedsiębiorstw kontynuowanie działalności i wspierać ożywienie gospodarcze. Przy opracowywaniu i wdrażaniu tych środków należy wziąć jednak pod uwagę odporność sektora bankowego oraz monitorować stabilność systemu finansowego. Do poprawy przepływów środków pieniężnych przedsiębiorstw, które ucierpiały wskutek kryzysu, przyczyni się również umożliwienie odroczenia płatności podatków i składek na ubezpieczenia społeczne oraz przyspieszenie płatności umownych przez organy publiczne.

Stabilne i przewidywalne otoczenie działalności gospodarczej i przyjazny klimat inwestycyjny odgrywają ważną rolę w ożywieniu gospodarczym po pandemii. Niezbędne w tym zakresie są: niezależność, wydajność i jakość systemu wymiaru sprawiedliwości. Pewność prawa, w tym dostęp do niezależnych sądów oraz zaufanie do jakości i przewidywalności polityki i instytucji regulacyjnych, to również

kluczowe czynniki funkcjonowania jednolitego rynku i zachowania pozycji Polski w europejskich łańcuchach dostaw po pandemii. Oprócz utrzymujących się od dawna obaw dotyczących praworządności w Polsce – na które Komisja wcześniej zwracała uwagę i do których części Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej już się odniósł w swoich orzeczeniach – w związku z ostatnimi wydarzeniami pojawiły się dalsze obawy, co stanowi zagrożenie dla funkcjonowania polskiego i unijnego porządku prawnego²⁸.

Ponadto, jak trafnie zwraca się uwagę w zaleceniach, podstawą przyszłego wzrostu gospodarczego i inwestycji prywatnych powinno być także solidne i stabilne otoczenie regulacyjne. Brak konsultacji z partnerami społecznymi nie daje gwarancji takiego otoczenia działalności gospodarczej, jak również ma negatywny wpływ na jakość ustawodawstwa. Obowiązek przeprowadzania konsultacji publicznych został wprowadzony w odniesieniu do projektów ustaw proponowanych przez Radę Ministrów, natomiast w przypadku wniosków objętych alternatywną ścieżką legislacyjną, takich jak wnioski poselskie, konsultacje nie są przeprowadzane albo nie są obowiązkowe. Ta niekonsekwencja również wpływa niekorzystnie na jakość przyjmowanego ustawodawstwa. Ponadto w ostatnich latach pogorszyła się jakość dialogu społecznego, głównie dlatego, że w ramach procesu kształtowania polityki nie przeprowadza się konsultacji lub ich okresy są bardzo krótkie. Zapewnienie wystarczającego czasu na konsultacje, lepsze wykorzystanie opinii zainteresowanych stron na temat projektów ustaw i dokumentów dotyczących polityki oraz ograniczenie do minimum przypadków wyłączenia ustaw z konsultacji zwiększyłyby zaangażowanie partnerów społecznych i przyczyniłyby się do poprawy jakości stanowienia prawa. Rada Dialogu Społecznego stanowi element ram instytucjonalnych trójstronnego dialogu społecznego. Przepisy prawne przyjęte w kwietniu 2020 r. osłabiają jednak autonomię partnerów społecznych w Radzie,

²⁸ Ibidem, s. 8.

z czym wiąże się ryzyko dalszego zmniejszenia skuteczności dialogu społecznego w Polsce.

Pandemia COVID-19 wpłynęła także na rynek pracy i spowodowała odwrócenie tendencji spadkowej poziomu bezrobocia, notowanej w ostatnich latach. Według przewidywań stopa bezrobocia, która w 2019 r. osiągnęła poziom 3,3%, ma wzrosnąć do ok. 7,5% w 2020 r., po czym w 2021 r. ma nastąpić nieznaczna poprawa do poziomu 5,3%. Istnieje jednak poważne ryzyko, że te skutki krótkoterminowe nabiorą bardziej strukturalnego charakteru w perspektywie średnioterminowej, zwłaszcza w przypadku grup znajdujących się w trudnej sytuacji. Tymczasowy mechanizm zmniejszonego wymiaru czasu pracy mógłby być skutecznym sposobem na zachowanie miejsc pracy przy odpowiednich środkach zachęcających przedsiębiorstwa do korzystania z niego. Jednocześnie, pomimo korzystnego rozwoju sytuacji przed kryzysem związanym z COVID-19, uczestnictwo w rynku pracy niektórych grup, zwłaszcza kobiet, osób o niskich kwalifikacjach, osób starszych oraz osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów, pozostaje nadal niewielkie. Migracja z państw spoza UE pomaga złagodzić niedobór siły roboczej, ale utrzymanie stałego napływu pracowników migrujących może być trudne ze względu na ograniczenia związane z kontrolą graniczną. Zdaniem organów Unii Europejskiej wprowadzenie na większą skalę elastycznych form organizacji pracy, w tym systemów pracy zdalnej i elastycznych godzin pracy, w szczególności w ramach trwałych form zatrudnienia, może zatem pomóc w reagowaniu na kryzys, a także zapewnić wsparcie osobom z grup o niższych wskaźnikach aktywności zawodowej w znalezieniu stałego zatrudnienia²⁹.

Jak trafnie wskazuje się w zaleceniach, złagodzenie skutków społecznych pandemii COVID-19, utrzymanie spójności społecznej i wspieranie ożywienia gospodarczego wymagają zapewnienia także znaczących środków osłonowych. W ostatnich latach Polska wprowadziła obszerny program transferów socjalnych, obejmujących powszechne świadczenie

²⁹ Ibidem, s. 6.

na dziecko oraz dodatkowe jednorazowe świadczenie, które ma być wypłacane co roku emerytom; wartość tych transferów wynosi niemal 2,5% PKB rocznie. Środki te nie są uzależnione od kryterium dochodowego i istnieją możliwości ich lepszego ukierunkowania. Jednocześnie zakres świadczeń społecznych jest niewielki w przypadku osób o najniższych dochodach. Największy wzrost ubóstwa skrajnego odnotowany w 2019 r. w badaniu budżetów gospodarstw domowych zaobserwowano w przypadku osób lub rodzin utrzymujących się ze świadczeń społecznych (innych niż emerytury i renty oraz renty inwalidzkie), co wskazuje na uchybienia w systemie zabezpieczenia społecznego. Ponadto nie wszystkie rodzaje umów o pracę zapewniają dostęp do ochrony socjalnej w postaci odpowiednich świadczeń dla bezrobotnych, świadczeń z tytułu macierzyństwa, świadczeń chorobowych i rent inwalidzkich. To sprawia, że część pracowników, których dotknęły skutki wprowadzenia środków nadzwyczajnych, znalazła się w jeszcze trudniejszej sytuacji i jest narażona na ryzyko popadnięcia w ubóstwo. Ponadto poziom świadczeń zapewniających dochód minimalny jest niższy od średniej unijnej.

W adresowanych do Polski zaleceniach zwrócono także uwagę, że nagłe zawieszenie zajęć na wszystkich poziomach edukacji stanowiło wyzwanie systemowe. Aby nie pogłębiać nierówności, niezwykle istotne jest zapewnienie wszystkim osobom uczącym się – zwłaszcza tym, które pochodzą ze środowisk o niekorzystnej sytuacji – dostępu do nauczania na odległość. W 2018 r. gospodarstwa domowe niemal 330 tys. uczniów nie posiadały jednak komputera z dostępem do internetu. Znacznej części nauczycieli brakuje umiejętności potrzebnych do nauczania cyfrowego. Jednocześnie wielu rodziców ma trudności ze wspieraniem cyfrowego uczenia się i edukacji domowej. Kryzys związany z COVID-19 uwidoczniał bowiem ogólne wyzwania strukturalne związane z podnoszeniem umiejętności cyfrowych, ponieważ blisko połowa dorosłych nie posiada podstawowych umiejętności cyfrowych, a ogólna liczba kształcących się osób dorosłych jest znacznie niższa od średniej unijnej. Ostatnie reformy kształcenia zawodowego nie zachęciły wystarczającej liczby pracodawców do uczestnictwa w nim, więc

potencjał szkoleń w miejscu pracy pozostaje częściowo niewykorzystany. Niedobór nauczycieli, który zaczyna być odczuwalny, wskazuje z kolei na potrzebę zwiększenia atrakcyjności zawodu nauczyciela³⁰.

5. Podsumowanie

Nawet w obliczu pandemii COVID-19 pamiętać należy o tym, że większe zaangażowanie sektora publicznego w gospodarkę powinno być zjawiskiem wyjątkowym i przejściowym. Nie może zostać ono bowiem wykorzystane do trwałego rozrostu obecności państwa w gospodarce i przejęcia kontroli nad aktywami sektora prywatnego przez urzędników z politycznego nadania³¹. Towarzyszy temu zagrożenie rosnącej centralizacji państwa i prób cofnięcia dorobku instytucji samorządu terytorialnego w gospodarowaniu środkami publicznymi. Z kolei ogromna ekspansja wydatków publicznych może grozić w przyszłości wzrostem fiskalizmu i nowymi konfliktami społecznymi w związku z koniecznością zrównoważenia finansów państwa po „erze” pandemii³². Z tego względu przygotowane w ramach semestru europejskiego dla poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej zalecenia Rady Unii Europejskiej w sprawie krajowych programów reform mogą stanowić ważny instrument stabilizacji krajowego systemu finansów publicznych.

³⁰ Ibidem.

³¹ M. Moszyński, *The COVID-19 Pandemic and the Polish Economy. Implications and Policy Response*, [w:] *Pandemic Poland...*, s. 181-182

³² Ibidem.

Bibliografia

- Fasone C., *How Are Parliaments Involved in the European Semester?*, "Revue de l'euro" 2017, No. 51, [on-line:] <https://resume.uni.lu/story/how-are-parliaments-involved-in-the-european-semester/>.
- Hallerberg M., Marzinotto B., Wolff G. B., *How Effective and Legitimate is the European Semester? Increasing Role of the European Parliament*, "Bruegel Working Paper" 2011, No. 9, [on-line:] [http://aei.pitt.edu/32516/1/How_effective_and_legitimate_is_the_European_semester__Increasing_role_of_the_European_parliament_\(English\)-1.pdf](http://aei.pitt.edu/32516/1/How_effective_and_legitimate_is_the_European_semester__Increasing_role_of_the_European_parliament_(English)-1.pdf).
- Moszyński M., *The COVID-19 Pandemic and the Polish Economy. Implications and Policy Response*, [w:] *Pandemic Poland: Impacts of Covid-19 on Polish Law*, eds. M. Löhnig, Z. Witkowski, M. Serowaniec, Wien 2021, s. 171-182, <https://doi.org/10.7767/9783205214373.171>.
- Sandulli A. [et al.], *The Protection of EU Financial Interests across Four National Legal Systems. A Comparative Perspective*, Rome 2021.
- Serowaniec M., *Odpowiedzialność integracyjna parlamentów narodowych w dobie kryzysu gospodarczego w strefie euro*, „Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea” 2015, t. V, s. 163-177.
- Serowaniec M., *The (Extra)Ordinary State of COVID-19 Pandemic in Poland*, [w:] *Pandemic Poland: Impacts of Covid-19 on Polish Law*, eds. M. Löhnig, Z. Witkowski, M. Serowaniec, Wien 2021, s. 9-24, <https://doi.org/10.7767/9783205214373.9>.
- Serowaniec M., *European Semester-Spring Package: Recommendations for Poland on the Socio-Economic Response to the COVID-19 Pandemic*, [w:] *Human Rights. From Reality to the Virtual World*, eds. I. Florek, I. Laki, Józefów 2021, s. 340-350.
- Szpringer Z., *Sytuacja budżetowa państw UE w ramach funkcjonowania Semestru Europejskiego – zalecenia dla Polski*, „Analizy BAS” 2012, nr 15 (82), s. 1-14.
- Woźnicki T., *Semestr europejski w Sejmie RP. Aspekty instytucjonalne i prawne*, „Przegląd Europejski” 2015, nr 1 (35), s. 144-157, <http://dx.doi.org/10.31338/1641-2478pe.1.15.6>.

Akty prawne

- Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 306 z 23 listopada 2011 r.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-

-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Europejski Semestr 2020: zalecenia dla poszczególnych krajów, COM(2020) 500 final.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Eurogrupy: Skoordynowana reakcja gospodarcza na epidemię COVID-19, COM(2020) 112 final.

Komunikat Komisji do Rady w sprawie uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej w ramach paktu stabilności i wzrostu, COM(2020) 123 final.

Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Zacieśnienie koordynacji polityki gospodarczej, COM(2010) 250 final.

Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 17 czerwca 2010 r., Bruksela, [on-line:] https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/115354.pdf.

Policy measures taken against the spread and impact of the coronavirus – 12 February 2021, https://ec.europa.eu/info/files/policy-measures-against-spread-coronavirus_en.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz. Urz. UE L 209 z 2 sierpnia 1997 r.

Rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz. Urz. UE L 209 z 2 sierpnia 1997 r.

Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2020 r., COM(2020) 521 final.

Zakaz pokrywania deficytu budżetowego w centralnym banku państwa a sytuacje kryzysowe

Robert Rybski 

Abstract

The Ban on Covering the Budget Deficit in the Central Bank of the State in the Context of Crisis Situations

The SARS-CoV-2 pandemic, which started in 2020, caused a public health crisis that also threatened public finances. This is a good opportunity to return to the discussion on the essence and boundaries formulated in Art. 220 sec. 2 of the Constitution, i.e., the ban on covering the budget deficit by incurring liabilities with the central bank of the state. The categorical nature of the ban leaves no space in the course of the on-going work on the state budget to even consider incurring any liabilities with the central bank of the state to cover the budget deficit. The article aims to answer the question whether, to what extent and under what conditions the prohibition under Art. 220 sec. 2 of the Constitution covers crisis situations in general. The text analyses three types of such situations that threaten the existence of the state, in the event of which the officials of public authorities could consider violating the prohibition under Art. 220 sec. 2 of the Constitution: 1) involvement of the state in war; 2) a global public health crisis which takes the form of exceptional and extraordinary circumstances posing a threat to both the state and society; 3) the climate crisis.

Keywords: budget deficit, central bank, crisis situation

Abstrakt

Rozpoczęta w 2020 roku pandemia wirusa SARS-CoV-2 wywołała kryzys zdrowia publicznego, który zagroził również finansom publicznym. To dobra okazja, by powrócić do dyskusji na temat istoty i granic sformułowanego w art. 220 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zakazu pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa. Kategoryczność tego zakazu nie pozostawia w toku bieżących prac nad budżetem państwa przestrzeni, by w ogóle móc rozważać uwzględnienie zaciągnięcia jakichkolwiek zobowiązań w centralnym banku państwa służących pokryciu deficytu budżetowego. Dotychczasowe rozważania zostaną rozszerzone o to, czy zakaz z art. 220 ust. 2 Konstytucji obejmuje w ogóle sytuacje kryzysowe, a jeśli tak – to w jakim zakresie i pod jakimi warunkami. Tekst zawiera analizę trzech rodzajów takich sytuacji, zagrażających egzystencji państwa, w przypadku wystąpienia których piastuni organów władzy publicznej mogliby brać pod uwagę naruszenie zakazu z art. 220 ust. 2 Konstytucji: 1) zaangażowanie państwa w wojnę; 2) globalny kryzys zdrowia publicznego przybierający postać wyjątkowych i nadzwyczajnych okoliczności stanowiących zagrożenie tak dla państwa, jak i dla społeczeństwa; 3) kryzys klimatyczny.

Słowa kluczowe: deficyt budżetowy, bank centralny, sytuacje kryzysowe

W połowie marca 2020 r. organy władzy wykonawczej ogłosiły na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Już po tygodniu stan zagrożenia epidemicznego został odwołany, a w jego miejsce wprowadzono stan epidemii. W tym okresie nie ogłoszono jednak żadnego z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych¹. Niewprowadzenie stanu nadzwyczajnego nie umniejsza jednak powadze sytuacji kryzysowej, z którą musiało się zmierzyć państwo polskie. Pandemia wirusa SARS-CoV-2 postawiła w bardzo zbliżonej sytuacji kryzysowej nie tylko wszystkie państwa na świecie, ale również niemal każde gospodarstwo domowe. Skala powszechności osobistego doświadczenia skutków tego kryzysu nie

¹ Według stanu na dzień złożenia do druku.

daje się porównać z żadnym innym współczesnym zjawiskiem (nawet z dwoma wojnami światowymi, które mimo swej nazwy miały mniejszy zasięg oddziaływania).

Kryzys zagroził również finansom publicznym. Z tego względu pandemia wirusa SARS-CoV-2 stanowi dobry przyczynek, aby powrócić do dyskusji na temat istoty i granic sformułowanego w art. 220 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zakazu pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa². Kategoryczność tego zakazu nie pozostawia w toku bieżących

² Zob. m.in.: G. Kuca, *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Warszawa 2018, s. 87; A. Hanusz, *Równowaga budżetowa a zasady prawa*, „Państwo i Prawo” R. 70, 2015, z. 9, s. 21; T. Dębowska-Romanowska, *Kilka uwag o istocie i charakterze prawnym konstytucyjnych (ustrojowych) restrykcji finansowych*, [w:] *Konstytucja rząd, parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, red. P. Radzewicz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014, s. 71 i n.; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 291-292, *Praktyczne Komentarze Lex*; M. Mazurkiewicz, *Regulacja długu jednostek samorządu terytorialnego z punktu widzenia zgodności z Konstytucją*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Problemy administracji, zarządzania i ekonomii. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 84, *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań*, 4; P. Kucharski, *Konstytucyjny zakaz finansowania deficytu budżetowego przez NBP a prawo Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” R. 66, 2011, z. 3, s. 19 i n.; T. Uryszek, *Dług Skarbu Państwa jako źródło finansowania deficytu budżetowego*, Warszawa 2010, s. 78, 142; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 945-946; W. Grygorowicz, *Wpływ przepisów Konstytucji RP na możliwość ograniczenia wydatków publicznych*, „Przegląd Sejmowy” R. 17, 2009, nr 5, s. 129 i n.; W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 220*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 16-19; C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2004, s. 118; idem, *Deficyt budżetowy i dług publiczny z punktu widzenia uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywatela*, „Przegląd Sejmowy” R. 11, 2003, nr 3, s. 30; M. Zubik, *Deficyt budżetowy. Uwagi na tle polskich doświadczeń ustrojowych*,

prac nad budżetem państwa przestrzeni, by w ogóle móc rozważać uwzględnienie zaciągnięcia jakichkolwiek zobowiązań w centralnym banku państwa w celu pokrycia deficytu budżetowego. Dotychczasowe refleksje powinny jednak zostać rozszerzone o to, czy zakaz z art. 220 ust. 2 Konstytucji obejmuje w ogóle sytuacje kryzysowe, a jeśli tak – w jakim zakresie i pod jakimi warunkami. Ponieważ rozwiązanie prawne wynikające z tego postanowienia ustawy zasadniczej stanowiło również konstytucyjną nowość³, warto w ramach analizy uwzględnić doświadczenia ustrojowe z ponad 20 lat obowiązywania tego właśnie postanowienia Konstytucji z 1997 r.

Jednocześnie ze względu na to, że tytuł książki nawiązuje do zagadnień teorii i praktyki, w niniejszym rozdziale omówione zostaną sytuacje kryzysowe, które na gruncie ponad 20 lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. będzie można zakwalifikować nie tylko do sfery teorii, ale które także należą do praktyki ustrojowej.

[w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej. Materiały XLIV Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Olsztyn, 25-27 kwietnia 2002 r.*, red. A. Sylwestrzak [et al.], Olsztyn 2003, s. 33 i n.; idem, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 153-154; J. Głuchowski, *Budżet i procedura budżetowa*, Warszawa 2001, s. 51; M. Zubik, *Narodowy Bank Polski (analiza konstytucyjno-ustrojowa)*, „Państwo i Prawo” R. 56, 2001, z. 6, s. 43-46; idem, *Problem deficytu budżetowego w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” R. 55, 2000, z. 6, s. 10 i n.; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 277; M. Zubik, *Ustawa o prowizorium budżetowym w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” R. 7, 1999, nr 5, s. 25; C. Kosikowski [et al.], *Spory wokół interpretacji art. 220 Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” R. 7, 1999, nr 5, s. 73 i n.; E. Ruśkowski, *Spory wokół interpretacji art. 220 Konstytucji. Opinia szczegółowa*, „Przegląd Sejmowy” R. 7, 1999, nr 5, s. 99; C. Kosikowski, *Gospodarka i finanse publiczne w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” R. 52, 1997, z. 11-12, s. 159.

³ Por. W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 292; M. Zubik, *Problem deficytu...*, s. 9.

1. Kształt normatywny konstytucyjnego zakazu pokrywania deficytu budżetowego w centralnym banku państwa

Zgodnie z art. 220 ust. 2 Konstytucji „[u]stawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa”⁴. Przytoczona treść oraz cel, jaki przyświecał ustrojodawcy przy uchwalaniu tego przepisu, wydają się bardzo czytelne. Nie jest tak jednak do końca. Dla możliwie pełnej rekonstrukcji granic zakazu sformułowanego w art. 220 ust. 2 Konstytucji konieczne jest ustalenie celu i funkcji tegoż artykułu, doprecyzowanie sformułowań, którymi ustrojodawca posłużył się przy konstruowaniu przedmiotowego zakazu, żeby móc wyznaczyć konstytucyjne granice zakazu z art. 220 ust. 2 oraz zmodyfikować dotychczasową praktykę w zakresie stosowania tego postanowienia Konstytucji.

Na to, że zakaz przewidziany w art. 220 ust. 2 Konstytucji nie odnosi się do hipotetycznych stanów, lecz może dotyczyć istniejącej praktyki w obszarze finansów publicznych, wskazuje już sam fakt poświęcenia mu w 1997 r. przez ustrojodawcę przepisu przejściowego. Postanowienie art. 240 Konstytucji przewiduje bowiem: „W okresie roku od dnia wejścia w życie Konstytucji ustawa budżetowa może przewidywać pokrywanie deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa”. Po ponad 20 latach od wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. można łatwo zidentyfikować funkcję tego przepisu przejściowego. Nie miał on bowiem zachęcić do tego, by ten ostatni raz skorzystać jeszcze z centralnego banku państwa do sfinansowania deficytu budżetowego, lecz pozwalał zapobiec postawieniu w stan natychmiastowej wymagalności (tj. wraz z wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.) dotychczas zaciągniętych zobowiązań w NBP⁵. Aż do marca 2004 r.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

⁵ Por. T. Uryszek, *op. cit.*, s. 142.

Narodowy Bank Polski pozostawał bowiem jednym z wierzycieli Skarbu Państwa⁶. W tym okresie istniały dwa źródła długu Skarbu Państwa względem NBP. Pierwszy rodzaj tych wierzytelności stanowiły zobowiązania zaciągnięte przed wejściem w życie Konstytucji z roku 1997⁷. Drugim rodzajem zobowiązań były te zaciągane już po wejściu w życie zakazu z art. 220 ust. 2 Konstytucji, ale które nie były kwalifikowane jako naruszające konstytucyjny zakaz pokrywania deficytu budżetowego w centralnym banku państwa⁸. Przykładem jest emisja przez Skarb Państwa w 2001 r. obligacji denominowanych w USD w celu pokrycia zobowiązań państwa polskiego wobec Brazylii, które zostały w całości objęte przez Narodowy Bank Polski, a następnie wykupione od NBP do marca 2004 r.⁹

Istniejące doświadczenia ustrojowe w zakresie art. 220 ust. 2 Konstytucji wyraźnie wskazują nie tylko na potrzebę rekonstrukcji granic konstytucyjnego zakazu pokrywania deficytu budżetowego w centralnym banku państwa, ale również i weryfikacji dotychczasowych ustaleń w literaturze, gdyż w znacznym stopniu zostały sformułowane w pierwszych latach obowiązywania Konstytucji z roku 1997¹⁰.

Jednomysłność występuje przy określaniu podstawowego celu zakazu z art. 220 ust. 2 Konstytucji. Przede wszystkim wskazuje się, że jest nim ochrona „zdrowych finansów publicznych”¹¹ poprzez zapewnienie dyscypliny budżetowej i równowagi finansowej państwa¹². Omawiany mechanizm ma również zapobiegać prowadzeniu „polityki łatwego pieniądza”¹³. Działanie antyinflacyjne polega na uniknięciu wzrostu

⁶ *Ibidem*, s. 142-143.

⁷ *Ibidem*, s. 142.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*. Por. również M. Zubik, *Deficyt budżetowy...*, s. 37.

¹⁰ Zob. literatura przytoczona w przyp. 2.

¹¹ M. Mazurkiewicz, *op. cit.*, s. 84.

¹² P. Winczorek, *op. cit.*, s. 277.

¹³ M. Zubik, *Problem deficytu...*, s. 16.

inflacji¹⁴ wywołanej nadmierną emisją pieniądza przez bank centralny¹⁵. Te nadmiarowe emisje stanowiłyby po prostu wypuszczenie tzw. pustego pieniądza¹⁶ i oznaczałyby tworzenie przez NBP pieniądza bez ekonomicznego uzasadnienia¹⁷, co niechybnie prowadziłoby do pogorszenia jego wartości¹⁸. Tak rozumiany cel zakazu z art. 220 ust. 2 Konstytucji w postaci zapobiegania utracie wartości polskiego pieniądza współgra w pełni z art. 227 ust. 1 zd. 3 Konstytucji: „Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza”¹⁹. Dopiero przy łącznym odczytaniu art. 220 ust. 2 z art. 227 ust. 1 Konstytucji możliwe jest zrozumienie kolejnego celu art. 220 ust. 2 Konstytucji, którym ma być „ochrona niezależności banku centralnego wobec rządu”²⁰, gdyż ewentualny brak art. 220 ust. 2 Konstytucji musiałby prowadzić do wywierania nacisku na NBP, by finansował deficyt budżetowy²¹.

Aby w pełni zrekonstruować zamysł mechanizmu z art. 220 ust. 2 Konstytucji, należy wskazać, że cel antyinflacyjny tegoż artykułu został oparty na realnych doświadczeniach ustrojowych lat 90., gdyż jako powód uwzględnienia w treści Konstytucji z 1997 r. omawianego mechanizmu wskazuje się, oprócz prawa wspólnotowego²², również „smutne doświadczenia związane z kreowaniem tzw. pustego pieniądza

¹⁴ Por. M. Friedman, R. Friedman, *Tyrania Status Quo*, tłum. M. Walasik, Sosnowiec 1997, s. 95 i n.

¹⁵ P. Winczorek, *op. cit.*, s. 278; M. Mazurkiewicz, *op. cit.*, s. 84; W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 16; P. Kucharski, *op. cit.*, s. 31.

¹⁶ M. Mazurkiewicz, *op. cit.*, s. 84.

¹⁷ P. Kucharski, *op. cit.*, s. 31.

¹⁸ M. Mazurkiewicz, *op. cit.*, s. 84.

¹⁹ Por. W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 16; M. Mazurkiewicz, *op. cit.*, s. 84.

²⁰ P. Kucharski, *op. cit.*, s. 31. Podobnie M. Zubik *Narodowy Bank Polski...*, s. 43-46.

²¹ P. Kucharski, *op. cit.*; M. Zubik, *Narodowy Bank Polski...*

²² C. Kosikowski, *Finanse publiczne...*, s. 25, 118; B. Banaszak, *op. cit.*, s. 944; W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 16. Zob. jednak wątpliwości Europejskiego Banku Centralnego co do zgodności art. 220 ust. 2 Konstytucji z prawem UE: P. Kucharski, *op. cit.*, s. 19 i n.

powodującego szybki wzrost inflacji”²³. Oznacza to, że jest to kolejne z postanowień Konstytucji z 1997 r., które zostało sformułowane w celu wyeliminowania pojawiającej się w latach 90. praktyki ustrojowej.

Warto zwrócić uwagę, że chociaż mechanizm z art. 220 ust. 2 Konstytucji został tak skonstruowany, aby umożliwić osiągnięcie przedstawionych powyżej celów, to jednak podjęcie prowadzących do tego działań może nieść za sobą negatywne konsekwencje. Zalicza się do nich wyeliminowanie przez art. 220 ust. 2 Konstytucji najprostszego sposobu pozyskania środków na sfinansowanie deficytu budżetowego i przez to konieczność skorzystania ze znacznie bardziej kosztownych metod jego finansowania (oraz długu publicznego)²⁴.

Równie istotna, co cel zakazu z art. 220 ust. 2 Konstytucji, jest funkcja, jaką pełni mechanizm pokrywania deficytu budżetowego przez centralny bank państwa, przy czym decyduje ona o tym, w jaki sposób funkcjonowanie tego konstytucyjnego zakazu oddziałuje na całokształt regulacji i mechanizmów konstytucyjnych. Warto przy tym zastanowić się, czy funkcja art. 220 ust. 2 nie wykracza poza przeciwdziałanie inflacji i zjawisku „psucia pieniądza”, gdyż omawiany mechanizm projektowany był w określonym celu, ale takie rozwiązania konstytucyjne następnie w praktyce ich obowiązywania pełnią szereg dodatkowych funkcji. Uniwersalny charakter wartości stojących za m.in. zakazem z art. 220 ust. 2 Konstytucji nie został wyrażony wprost w treści tego postanowienia²⁵. Brak wyrażenia wprost w treści art. 220 Konstytucji tych uniwersalnych wartości (stojących za wprowadzeniem takiego mechanizmu na poziomie konstytucyjnym) nie oznacza, że można je pominąć – ich pominięcie w tekście Konstytucji przez ustrojodawcę wynikało bowiem z tradycyjnej techniki legislacyjnej przy formułowaniu tekstu Konstytucji. Wśród możliwych wartości, dla których ustanowione zostały restrykcje, zwraca

²³ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 944. Podobnie J. Głuchowski, *op. cit.*, s. 51.

²⁴ T. Uryszek, *op. cit.*, s. 78. Zob. również J. Wawrzyniak, *Zarys polskiego ustroju konstytucyjnego*, Bydgoszcz 1999, s. 146, [cyt. za:] W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 16.

²⁵ Zob. T. Dębowska-Romanowska, *op. cit.*, s. 71.

się uwagę²⁶ na ochronę: suwerenności, bezpieczeństwa socjalnego najsłabszych czy też interesów przyszłych pokoleń²⁷. To właśnie ochronę tych wartości można odczytać jako elementy tożsamości Konstytucji z 1997 r. w obszarze finansów publicznych²⁸.

Konstytucja nie definiuje pojęcia deficytu budżetowego²⁹. Ustrojodawca posługuje się nim w jednolity sposób i pojęcie deficytu budżetowego z art. 220 ust. 2 jest tożsame z tym z art. 220 ust. 1³⁰. Jest to o tyle istotne, że istnieje znacząca praktyka ustrojowa w odniesieniu do ograniczenia wyrażonego w art. 220 ust. 1 Konstytucji³¹. Pojęcie deficytu budżetowego, którym posługuje się Konstytucja, rozumiane jest jako nadwyżka wydatków budżetowych nad dochodami budżetowymi³². Podkreśla się przy tym, że deficyt budżetowy stanowi matematyczną wielkość³³. Jednocześnie wyróżnia się dwa ujęcia tego deficytu. Pierwsze to formalne (nominalne) ujęcie deficytu budżetowego w ustawie budżetowej lub w projekcie ustawy budżetowej, czyli zaplanowanie z góry wysokości tego deficytu i formalne wyrażenie tego wprost w treści ustawy budżetowej (lub projektu) poprzez wskazanie określonej kwotowo wartości (nominału) deficytu budżetowego. Takim formalnym (nominalnym) sposobem ujęcia deficytu budżetowego Konstytucja posługuje się w art. 220 ust. 1³⁴. Natomiast już na gruncie art. 220 ust. 2 ustrojodawca miał się posłużyć pojęciem deficytu budżetowego nie tylko

²⁶ Na podstawie wyliczenia nieenumeratywnego w: *ibidem*.

²⁷ Ze względu na ograniczenia wydawnicze dla niniejszego tekstu brak jest tu przestrzeni dla rozwinięcia tego frapującego wątku.

²⁸ Por. T. Dębowska-Romanowska, *op. cit.*, s. 73.

²⁹ M. Zubik, *Problem deficytu...*, s. 10.

³⁰ E. Ruśkowski, *op. cit.*, s. 99. Odmiennie: M. Zubik, *Problem deficytu...*, s. 10-11.

³¹ Zob. chociażby poświęcone temu problemowi blisko pół wydania: „Przegląd Sejmowy” R. 7, 1999, nr 5, s. 73-101.

³² Por. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 944.

³³ Zob. E. Ruśkowski, *op. cit.*, s. 99; M. Zubik, *Problem deficytu...*, s. 10.

³⁴ M. Zubik, *Budżet państwa...*, s. 153.

w ujęciu formalnym (nominalnym), ale również i realnym (rzeczywistym)³⁵, czyli takim, który faktycznie powstał i nie był przewidziany w ustawie budżetowej³⁶. Takie rozumienie deficytu budżetowego w ujęciu realnym (rzeczywistym) będzie również obejmowało realny (rzeczywisty) dodatkowy deficyt budżetowy, który wystąpi w trakcie wykonywania ustawy budżetowej ponad kwotę nominalną zaplanowanego w tejże ustawie budżetowej deficytu budżetowego (czyli w ujęciu formalnym). Oznacza to brak możliwości finansowania przez NBP również deficytu budżetowego, który wystąpi w trakcie roku budżetowego – nawet jeżeli nastąpi to tylko okresowo³⁷. Stanowisko prezentowane w literaturze wskazuje wręcz, że „[o]dmienne wykładnia [tj. nieuwzględnianie w zakresie art. 220 ust. 2 również deficytu budżetowego w ujęciu realnym (rzeczywistym) – przyp. R.R.] nie pozwoliłaby przepisowi art. 220 ust. 2 K[onstytucji] osiągnąć przewidzianego przez ustrojodawcę celu antyinflacyjnego”³⁸. Na gruncie nauk ekonomicznych w odniesieniu do deficytu budżetowego wyróżnia się pojęcia potrzeb pożyczkowych netto³⁹ (które odpowiada zarówno deficytowi budżetowemu w ujęciu rzeczywistym, jak i nominalnym) oraz potrzeb pożyczkowych brutto⁴⁰ (w ramach którego zwraca się uwagę na wystąpienie dodatkowego czynnika związanego z długiem publicznym, powstałym w poprzedzających latach, którego część podlega spłacie w danym roku budżetowym wraz z kosztem obsługi zadłużenia publicznego przypadającym na dany rok budżetowy). W literaturze prawniczej odnoszącej się do art. 220 ust. 2 Konstytucji brakuje wyróżnienia z deficytu budżetowego właśnie

³⁵ *Ibidem*, s. 36. Bywa on określany jako deficyt budżetowy w znaczeniu materialnym – zob. W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 18.

³⁶ W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 18.

³⁷ M. Zubik, *Deficyt budżetowy...*, s. 36. Podobnie W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 18.

³⁸ W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 18.

³⁹ Zob. M. Banaszkewska, *Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa i źródła ich pokrycia w Polsce*, Warszawa 2015, s. 9.

⁴⁰ Por. *ibidem*.

elementów objętych potrzebami pożyczkowymi brutto. Tymczasem jeżeli uwzględnimy okoliczność, że wydatki, które kolejne ustawy budżetowe przewidują na obsługę długu Skarbu Państwa, są wyższe od łącznych wydatków budżetowych na szkolnictwo wyższe i naukę oraz oświatę i wychowanie⁴¹, zauważymy dwie kluczowe okoliczności. Po pierwsze, chronicznie powtarzający się deficyt budżetowy może być zarzewiem problemów społecznych wynikających z nieprzekazywania wystarczających środków do kluczowych obszarów – takich właśnie, jak oświata, szkolnictwo wyższe i nauka. Po drugie, koszt obsługi zadłużenia publicznego stanowi na tyle istotną pozycję w każdorazowym budżecie, że uwadze doktryny nie powinno uciekać zagadnienie, czy ewentualny (bezpośredni lub pośredni) wpływ banku centralnego na bieżącą wysokość zadłużenia będącego efektem deficytu budżetowego we wcześniejszych latach jest objęty zakazem z art. 220 ust. 2 Konstytucji.

Kilkukrotne posłużenie się przez Konstytucję pojęciem deficytu budżetowego jest odczytywane w ten sposób, że konstytucyjnie dopuszczalne jest przedstawienie projektu ustawy budżetowej zawierającego deficyt budżetowy (oraz zakończenie procedury ustawodawczej z ustawą budżetową przewidującą deficyt budżetowy)⁴². Do powodów powstawania deficytu budżetowego zalicza się nadmierne wydatki, a rzadziej – zbyt niskie dochody z tytułu podatków i innych dochodów budżetowych⁴³. Choć tak sformułowane powody wystąpienia deficytu budżetowego mogłyby sugerować, że stanowi on równie zaskakującą okoliczność, jak deficyt w budżecie gospodarstwa domowego, to jednak w okresie ponad 20 lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. nie został uchwalony (ani też wykonany) budżet państwa bez deficytu budżetowego. Tym lepiej obrazuje to, jak istotnym zagadnieniem jest sposób finansowania powstającego corocznie deficytu budżetowego, który

⁴¹ Por. Ustawa budżetowa na rok 2019 r. z dnia 16 stycznia 2019 r., Dz.U. 2019, poz. 198.

⁴² Por. M. Zubik, *Problem deficytu...*, s. 10.

⁴³ C. Kosikowski, *Deficyt budżetowy...*, s. 33.

powiększa dotychczasowy poziom długu publicznego, i sformułowany w tym zakresie zakaz jego pokrywania przez centralny bank państwa.

Postanowienie art. 220 ust. 2 Konstytucji odnosi się również do ustawy budżetowej. Tymczasem w art. 221 Konstytucji nadano Radzie Ministrów wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej „w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo”. Mogłoby się wydawać, że skoro na gruncie Konstytucji występują różne rodzaje nazw aktów, z powodu których może zostać przewidziany deficyt budżetowy w ujęciu nominalnym (ustawa budżetowa i zmiana ustawy budżetowej), to brak odniesienia się wprost do innych aktów prawnych niż ustawa budżetowa zawęży przedmiotowo zakaz jedynie do „ustaw budżetowych”. Należy jednak zauważyć, że deficyt budżetowy w ujęciu realnym (rzeczywistym) może być skutkiem wykonania ustawy budżetowej w sposób gorszy, niż sama ta ustawa budżetowa zakładała. Podobnie powstanie (lub zwiększenie) deficytu budżetowego w ujęciu realnym może być skutkiem zwiększenia wydatków budżetowych⁴⁴ na skutek uchwalenia zmiany ustawy budżetowej, zmiany ustawy o zaciąganiu długu publicznego czy też zmiany ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo. Co więcej, zgodnie z art. 219 ust. 4 Konstytucji źródłem powstawania deficytu budżetowego w ujęciu rzeczywistym będzie (przejęciowo) wprost projekt ustawy budżetowej. Dlatego zwraca się uwagę, że przedmiot zakazu z art. 220 ust. 2 Konstytucji obejmuje nie tylko ustawę budżetową, ale rozciąga się on na wszelkie akty prawne⁴⁵, jak również na wszystkie czynności faktyczne organów władzy publicznej⁴⁶. Stanowisko to jest wyrażane w formule, że „nie jest dopuszczalna jakakolwiek forma

⁴⁴ Przy braku zwiększenia poziomu wpływów budżetowych.

⁴⁵ M. Zubik, *Budżet państwa...*, s. 124; P. Kucharski, *op. cit.*, s. 30; W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 17-18.

⁴⁶ M. Zubik, *Budżet państwa...*, s. 153-154; P. Kucharski, *op. cit.*, s. 30; W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 17-18.

finansowania deficytu budżetowego przez NBP⁴⁷. Tak jednoznaczne stwierdzenie odnosi się jednak wyłącznie do ewentualnego pojawienia się w systemie prawnym aktu prawnego przewidującego pokrywanie deficytu budżetowego w NBP lub podejmowanie działań faktycznych przez organy władzy publicznej bez stosownej podstawy prawnej do tego – to jednoznaczne stanowisko zdaje się nie uwzględniać kompetencji NBP wynikających z Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim⁴⁸, której uchwalenie stanowiło realizację postanowienia art. 227 ust. 7 Konstytucji. Przepis art. 48 pkt 2 ustawy o NBP przewiduje możliwość nabywania przez NBP na własny rachunek dłużnych papierów wartościowych w ramach operacji otwartego rynku. Na etapie prac nad Konstytucją z 1997 r. wskazywano, że pozostawi to NBP pewną możliwość, by poprzez zaangażowanie banków komercyjnych NBP mógł uczestniczyć w pokrywaniu deficytu budżetowego⁴⁹. Choć literalna treść art. 220 ust. 2 Konstytucji wydaje się nie ingerować w sposób funkcjonowania NBP (np. gdyby z własnej inicjatywy w ramach operacji otwartego rynku przejściowo nabywał skarbowe papiery wartościowe), to tak jednoznaczne stanowiska odnoszące się do wszelkich działań faktycznych mogłyby obejmować również i operacje otwartego rynku⁵⁰.

Najprostsze do ustalenia mogłoby się wydawać stwierdzenie, że przez pojęcie centralnego banku państwa użyte w art. 220 ust. 2 Konstytucji należy rozumieć Narodowy Bank Polski⁵¹. Choć postanowienie

⁴⁷ M. Zubik, *Deficyt budżetowy...*, s. 37.

⁴⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz.U. 2020, poz. 2027.

⁴⁹ Zob. W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 16-17.

⁵⁰ Por. brak odniesienia się do operacji otwartego rynku w tym zakresie: M. Zubik, *Budżet państwa...*, s. 153-154; W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 18. Z kolei na dopuszczalność nabywania bonów skarbowych zwraca uwagę P. Kucharski, *op. cit.*, s. 30-31, co jest o tyle niezrozumiałe, że pomija obligacje Skarbu Państwa bez wskazania stosownego uzasadnienia w tym zakresie.

⁵¹ Zob. P. Kucharski, *op. cit.*, s. 30 i n.; B. Banaszak, *op. cit.*, s. 945-946, 958-959; W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 220...*, s. 16, 19; M. Zubik, *Problem deficytu...*, s. 10; C. Kosikowski, *Gospodarka i finanse...*, s. 161.

art. 220 ust. 2 Konstytucji nie wskazuje, czy chodzi wyłącznie o krajowy centralny bank państwa, czy też zakres zakazu będzie obejmował również zagraniczne banki centralne. Dotychczasowa pewność doktryny wynika z okoliczności, że ustrojodawca wprost przypisał Narodowemu Bankowi Polskiemu w art. 227 ust. 1 zd. 1 Konstytucji rolę centralnego banku państwa. Rozważania dotyczące tego, czy zakaz z art. 220 ust. 2 obejmuje również zagraniczne banki centralne, nie mają jedynie charakteru akademickiego – zagraniczne banki centralne mogą być podmiotami finansującymi deficyt budżetowy. Co więcej, skoro zakaz pokrywania deficytu budżetowego w centralnym banku państwa pełni funkcję chroniącą przed „psuciem pieniądza” i stanowi wyraz samodyscypliny⁵², to należy rozważyć, czy krąg podmiotów objętych zakazem nie jest szerszy, niż to literalnie wynika z treści art. 220 ust. 2 Konstytucji. Jaka jest bowiem różnica między NBP a innymi bankami państwowymi lub innymi państwowymi instytucjami finansowymi? Odróżnia je konstytucyjnie gwarantowany monopol emisji przez NBP pieniądza jako pełnoprawnego środka płatniczego. Z kolei pozostałe podmioty mogą również być emitentem – tylko że instrumentów finansowych. Z perspektywy rynku finansowego nie tylko środki pieniężne stanowią instrument płynny. W kręgu takim mogą się też bowiem znaleźć finansowe instrumenty emitowane przez państwowe banki lub państwowe instytucje.

Należy zatem ustalić krąg podmiotów, u których dopuszczalne będzie zaciąganie zobowiązań w celu pokrywania deficytu budżetowego. Analizując dotychczasowe stanowiska wyrażone w literaturze przedmiotu, nie mamy wątpliwości, że z perspektywy art. 220 ust. 2 Konstytucji dopuszczalne ma być zaciąganie zobowiązań na potrzeby pokrycia deficytu budżetowego w (krajowych) bankach komercyjnych⁵³ i bankach zagranicznych⁵⁴. Przy takim podziale należy zwrócić uwagę, że wśród

⁵² T. Dębowska-Romanowska, *op. cit.*, s. 66.

⁵³ W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 17; P. Winczorek, *op. cit.*, s. 278.

⁵⁴ P. Winczorek, *op. cit.*, s. 278.

banków zagranicznych obejmujących skarbowe papiery wartościowe będą zarówno zagraniczne banki komercyjne, jak i zagraniczne banki centralne. Nabywanie obligacji skarbowych przez banki centralne z innych państw niż państwo będące ich emitentem stanowi normalną praktykę rynkową. W przypadku jednak nadmiernego udziału zagranicznego banku centralnego w długu publicznym państwa można by powziąć wątpliwości co do negatywnego wpływu takiej okoliczności na suwerenność państwa⁵⁵.

Obejmowanie pierwotnych emisji skarbowych papierów wartościowych przez krajowe banki komercyjne i banki zagraniczne (oraz inne instytucje finansowe) stanowi standardowy sposób finansowania deficytu budżetowego⁵⁶. Przedmiotowa literatura wskazuje również możliwość uwzględniania pożyczek od (krajowych) banków komercyjnych jako dopuszczalnej formy finansowania deficytu budżetowego⁵⁷. Tak jednoznaczne stwierdzenia zdają się przeoczać istotną rolę państwa w gospodarce narodowej, w szczególności w sektorze bankowo-ubezpieczeniowym. Można oczywiście rozpatrywać, na czym polega istotność roli państwa dla tych sektorów – tak w sferze imperium, jak i w sferze *dominium*, lecz chciałbym się tu skupić na wymiarze właścielskim. W ramach dokonywania oceny należałoby w pierwszej kolejności odróżniać korzystanie z wystandaryzowanych instrumentów finansowych, jakimi są skarbowe papiery wartościowe, od indywidualnie negocjowanych zobowiązań w formie np. pożyczek. Wyróżnienie tych indywidualnie negocjowanych zobowiązań jest istotne, gdy mówimy

⁵⁵ Por. W. Morrison, M. Labonte, *China's Holdings of U.S. Securities. Implications for the U.S. Economy*, Washington 2011, [on-line:] https://www.everycrsreport.com/files/20110926_RL34314_ecb40a8d258f7809bc8334c56142b352a2d17218.pdf – 14 X 2020.

⁵⁶ Zob. A. Michór, *Skarbowe papiery wartościowe jako forma zaspokajania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa*, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, red. J. Szołno-Koguc, A. Pomorska, Warszawa 2011, s. 367 i n., *Monografie*.

⁵⁷ W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 17; P. Winczorek, *op. cit.*, s. 278.

o bankach komercyjnych i innych instytucjach finansowych (np. towarzystwach ubezpieczeniowych), w przypadku których pakietem kontrolnym akcji rozporządza podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa w rozumieniu art. 2 pkt 4a Ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁵⁸. Dotyczy to również tych banków komercyjnych (i innych instytucji finansowych) należących do grup kapitałowych, w odniesieniu do których pakietem kontrolnym akcji również rozporządza ww. podmiot. Istotna w przypadku takich podmiotów jest ochrona środków zdeponowanych w takich podmiotach, jak również ochrona praw majątkowych akcjonariuszy mniejszościowych takich instytucji (w przypadku, gdy są to spółki publiczne). Jeżeli uwzględnić funkcję art. 220 ust. 2 Konstytucji w postaci narzucania dyscypliny finansom publicznym, należałoby dokonać oceny, czy ww. instytucje finansowe udzieliły takiej pożyczki (lub innego indywidualnie negocjowanego finansowania) na warunkach rynkowych. W momencie ustalenia, że inne banki komercyjne (lub inne instytucje finansowe) nie udzieliłyby finansowania na porównywalnie korzystnych warunkach, dojdzie do naruszenia art. 220 ust. 2 Konstytucji.

Na marginesie warto zauważyć, że rozróżnienia instytucji finansowych ze względu na podmiot wykonujący prawa z akcji tworzących pakiet kontrolny nie dokonano na gruncie Ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych⁵⁹. Przepis art. 5 ust. 9 tej ustawy przewiduje, że „[w] przypadku podatników, o których mowa w art. 4 pkt 1-4, podstawę opodatkowania obniża się o wartość aktywów w postaci skarbowych papierów wartościowych w rozumieniu art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, 1622 i 1649)”. Tym samym ustawodawca w kon-

⁵⁸ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, Dz.U. 2020, poz. 735 ze zm.

⁵⁹ Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych, Dz.U. 2019, poz. 1836 ze zm.

strukcji tzw. podatku bankowego od początku przewidywał możliwość obniżania wysokości należnego podatku poprzez nabywanie skarbowych papierów wartościowych. Podstawowym celem takiego zabiegu ustawodawcy jest wykreowanie nowego i znaczącego źródła popytu na obligacje rządowe. Dzięki temu zostanie obniżony lub utrzymany możliwie niski koszt finansowania nowego długu publicznego i refinansowania już istniejącego. Nawet przy najszerszym sposobie rozumienia zakazu z art. 220 ust. 2 Konstytucji rozwiązanie przewidziane w art. 5 ust. 9 ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych nie narusza zakazu pokrywania deficytu budżetowego w centralnym banku państwa właśnie z powodu braku rozróżnienia instytucji finansowych zobowiązanych do uiszczania „podatku bankowego” ze względu na podmiot wykonujący prawa z akcji tworzących pakiet kontrolny. Jedyny moment ewentualnej niejednoznaczności wystąpić mógłby w przypadku instytucji finansowej, która nabyła znaczący wolumen (mierzony wartością nominalną) skarbowych papierów wartościowych i wobec której przeprowadzono przymusową restrukturyzację w rozumieniu działu III Ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji⁶⁰. Zgodnie bowiem z art. 45 Ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym⁶¹ to Narodowy Bank Polski (współ z Ministrem Finansów) zobowiązany był do dokonania wpłat inicjujących powstanie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (dalej: BFG). Uwzględniając fakt, że czynność wpłaty stanowiła jedno-razowe rozporządzenie majątkiem NBP, które zasiliło majątek BFG⁶²,

⁶⁰ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, Dz.U. 2020, poz. 842 ze zm.

⁶¹ Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Dz.U. 1995, nr 4, poz. 18.

⁶² Zob. M. Kułesza, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot prawa publicznego – recydywa zapomnianego pojęcia*, „Glosa” 2000, nr 10, s. 12.

mienie zarządzane przez BFG ma charakter mieszany, gdyż składają się na nie przede wszystkim opłaty od podmiotów prawa prywatnego. To sprawia, że przeważająca część mienia, którym dysponuje BFG, nie stanowi „środków państwowych”⁶³. Jedyne rozwiązanie prawne umożliwiające bezpośrednie zaangażowanie się przez NBP w finansowanie BFG zostało zawarte w przepisie art. 306 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji⁶⁴ – to finansowanie ma jednak charakter zwrotny. Z tych względów w przypadku przymusowej restrukturyzacji, nawet przy tak istotnym obciążeniu bilansu danej instytucji finansowej skarbowymi papierami wartościowymi, nie będzie można kwalifikować jako naruszenia art. 220 ust. 2 Konstytucji.

Warto też zwrócić uwagę na inne znaczenia i sposoby funkcjonowania art. 220 ust. 2 Konstytucji w systemie prawnym. Z treści omawianego artykułu ma wynikać dopuszczalność istnienia deficytu budżetowego⁶⁵. Oznacza to dopuszczalność opracowania projektu ustawy budżetowej, który ów deficyt przewiduje, a następnie uchwalenia ustawy budżetowej z deficytem budżetowym. Ograniczeniem dla uchwalenia ustawy budżetowej z deficytem budżetowym będzie sytuacja, w której ten deficyt miałby spowodować przekroczenie przez państwowy dług publiczny poziomu $\frac{3}{5}$ wartości rocznego produktu krajowego brutto, w myśl art. 216 ust. 5 Konstytucji⁶⁶. Postanowienie art. 220 ust. 2 Konstytucji

⁶³ *Ibidem*, s. 15.

⁶⁴ Przepis art. 306 przewiduje: „W przypadku wystąpienia zagrożenia stabilności finansowej oraz w celu pokrycia pilnych potrzeb Funduszu związanych z wypłatą środków gwarantowanych w terminie wynikającym z art. 35 ust. 3, Narodowy Bank Polski, na wniosek Zarządu Funduszu zaakceptowany przez Radę Funduszu, może udzielić Funduszowi kredytu krótkoterminowego, pod warunkiem ustanowienia odpowiedniego zabezpieczenia”.

⁶⁵ Zob. A. Gorgol, *Równowaga budżetowa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” R. 69, 2014, z. 9, s. 24.

⁶⁶ Por. o dopuszczalności naruszenia art. 216 ust. 5 Konstytucji: M. Zubik, *Deficyt budżetowy...*, s. 34-35.

bywa również rozważane jako jedna z podstaw konstytucyjnych dla sformułowanej w orzecznictwie TK zasady równowagi budżetowej⁶⁷. Przytoczone znaczenie art. 220 ust. 2 oraz powiązanie tego postanowienia z materialnoprawnym i proceduralnym wymiarem art. 220 ust. 1 Konstytucji pozostają jednak poza zakresem dalszych rozważań.

Powodem, dla którego na poziomie konstytucyjnym wprowadzony został zakaz z art. 220 ust. 2, może być prosta konstatacja, że występowanie lub zwiększanie deficytu budżetowego nie dotyczy bezpośrednio obywateli – w przeciwieństwie do podwyżek danin publicznych⁶⁸. Choć ustanowienie zakazu jest dość górnolotnie odczytywane jako przejaw samodyscypliny społeczeństwa⁶⁹, to jeżeli połączymy tę samodyscyplinę z obserwacją braku (na samym początku) odczuwania przez obywateli negatywnych konsekwencji występowania lub zwiększania deficytu budżetowego, należałoby to wprost określić jako zabezpieczenie przed populizmem budżetowym ze strony egzekutywy⁷⁰. O ile bowiem rozwiązanie z art. 220 ust. 1 Konstytucji służy zabezpieczeniu przed „polityką łatwego pieniądza” ze strony legislatury, o tyle zakaz z art. 220 ust. 2 Konstytucji w pierwszej kolejności skierowany jest do projektodawcy

⁶⁷ Zob. Wyrok TK z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, Dz.U. 2002, nr 19, poz. 199; A. Hanusz, *op. cit.*, s. 32; A. Bałaban, *Błędne założenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12.12.2012 r. (K 1/12) w sprawie „zamrożenia” wynagrodzeń sędziów*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2013, nr 1, s. 12; J. Galster, D. Lis-Staranowicz, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r. (sygn. akt K 1/12)*, „Przegląd Sejmowy” R. 21, 2013, nr 4, s. 128.

⁶⁸ C. Kosikowski, *Deficyt budżetowy...*, s. 33.

⁶⁹ T. Dębowska-Romanowska, *op. cit.*, s. 66. Zakaz wyrażony w art. 220 ust. 2 Konstytucji bywa określany również jako mechanizm obronny i jest wskazywany jako element pakietu instytucji „racjonalizujących” system parlamentarny – zob. M. Zubik, *Problem deficytu...*, s. 16.

⁷⁰ Istnienie w Konstytucji z 1997 r. zakazów, takich jak ten z art. 220 ust. 2, ma być wręcz „skutkiem ograniczonego zaufania do demokratycznie wyłonionych struktur” oraz „dowodem na kryzys demokracji” – zob. T. Dębowska-Romanowska, *op. cit.*, s. 66.

budżetu, którym zgodnie z art. 221 Konstytucji jest Rada Ministrów⁷¹ (przy czym należy pamiętać też o etapie przygotowywania projektu ustawy budżetowej przez ministra kierującego działem budżet⁷²). Natomiast krąg adresatów związanych zakazem z art. 220 ust. 2 Konstytucji jest szerszy i obejmuje również legislatywę⁷³ oraz NBP⁷⁴. Oznacza to, że ustawodawca nie może uchwalić ustawy budżetowej (zmiany ustawy budżetowej lub ustawy o prowizorium budżetowym), która przewidywałaby zaciągnięcie zobowiązań w banku centralnym jako źródło pokrycia deficytu budżetowego. W przypadku, w którym mimo to ustawodawca naruszyłby zakaz z art. 220 ust. 2, na NBP ciążyłby obowiązek odmowy pokrycia deficytu budżetowego⁷⁵. Co więcej, jeśli art. 220 ust. 2 obejmuje również deficyt realny (rzeczywisty), to NBP jest zobowiązany do odmowy pokrycia deficytu w wykonywanym budżecie państwa – nawet gdyby nie było to wcześniej przewidziane.

2. Sytuacje kryzysowe a granice zakazu z art. 220 ust. 2 Konstytucji

Warto skonfrontować tak zrekonstruowany zakres normatywny zakazu z art. 220 ust. 2 Konstytucji z wystąpieniem nadzwyczajnych i wyjątkowych sytuacji, mających nie tylko istotny (negatywny) wpływ na funkcjonowanie państwa i społeczeństwa, ale mogących również zagrozić egzystencji samego państwa. Nawiązując do tytułu książki,

⁷¹ Podobnie W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 17; M. Zubik, *Budżet państwa...*, s. 141.

⁷² Zob. W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 17.

⁷³ Podobnie M. Zubik, *Budżet państwa...*, s. 141; W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 17; B. Banaszak, *op. cit.*, s. 946.

⁷⁴ Podobnie M. Zubik, *Deficyt budżetowy...*, s. 37; W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 17; B. Banaszak, *op. cit.*, s. 946.

⁷⁵ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 946.

można by takie nadzwyczajne i wyjątkowe sytuacje określić jako sytuacje kryzysowe. Nie każda sytuacja kryzysowa będzie dawała powód do rozważania, czy jest ona istotna z perspektywy oceny granic zakazu z art. 220 ust. 2 Konstytucji. Ze względu na to, że całość niniejszej książki analizuje najróżniejsze rodzaje sytuacji kryzysowych, rekonstruowanie na potrzeby tego rozdziału własnego pojęcia sytuacji kryzysowych jest zbędne. Znacznie bardziej istotne jest to, by móc dostrzec w sytuacjach kryzysowych (różnie rozumianych) takie ich wspólne elementy, które będą relewantne z perspektywy zakazu z art. 220 ust. 2 Konstytucji. Warto przy tym zwrócić uwagę, że powszechnie przez pojęcie sytuacji kryzysowych w debacie publicznej rozumiane mogą być dwie okoliczności. Po pierwsze, będą to kryzysy ekonomiczne. Gdy w literaturze wskazuje się, że do najczęstszych powodów powstawania deficytu budżetowego nie zalicza się wystąpienia sytuacji kryzysowych⁷⁶, to w takim przypadku pod pojęciem sytuacji kryzysowej rozumie się właśnie kryzys ekonomiczny. Z tej perspektywy kryzys jednego sektora gospodarki narodowej (będący często efektem transformacji gospodarczej) nie powinien stanowić wyzwania ani dla funkcjonowania państwa, ani też dla stanu finansów publicznych (ze względu na wielość źródeł przychodów). Jednakże kryzys finansowy w 2008 r. pokazał, że jeden sektor gospodarki (sektor finansowy) potrafi doprowadzić do kryzysu gospodarczego obejmującego ogół gospodarki. Dlatego skorzystano z niestandardowych metod z obszaru polityki pieniężnej – nie była to jednak sytuacja, w której można by zidentyfikować zagrożenie dla państwowości. Wydaje się, że celem zakazu z art. 220 ust. 2 Konstytucji jest nie tylko uniemożliwienie korzystania z finansowania deficytu budżetowego w banku centralnym w okresach *prosperity* gospodarczego albo pobudzanie takiego wzrostu gospodarczego mierzonego PKB w ramach „polityki łatwego pieniądza”, ale również zapobiegnięcie zaciąganiu zobowiązań w momencie, gdy dochodzi do kryzysu ekonomicznego, który zgodnie z cyklicznością gospodarki i tak się pojawi. Istotą

⁷⁶ Por. C. Kosikowski, *Deficyt budżetowy...*, s. 29.

„samodyscyplinującego” charakteru zakazu z art. 220 ust. 2 Konstytucji jest właśnie pewność, że gdy przyjdzie kryzys ekonomiczny w gospodarce krajowej, który przełoży się na kryzys finansów publicznych, to nie będzie możliwości skorzystania z finansowania przez bank centralny. Dlatego jeszcze w okresie *prosperity* konieczne jest zachowanie dyscypliny finansów publicznych – dla ochrony przed pokusą skorzystania z pomocy centralnego banku państwa w trakcie kryzysu gospodarczego wprowadzono do tekstu Konstytucji mechanizm z art. 220 ust. 2, który prawidłowo wypełnia swoją rolę. Celem niniejszych rozważań nie jest kwestionowanie tego.

Drugim rodzajem sytuacji kryzysowych funkcjonującym w debacie publicznej jest ten, o którym mowa w Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁷⁷. Nie każda sytuacja kryzysowa w rozumieniu ww. ustawy będzie mogła być rozważana jako nadzwyczajna i wyjątkowa, nie tylko mająca przełożenie na funkcjonowanie państwa i społeczeństwa (tak jak praktycznie każda sytuacja kryzysowa w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym), ale wpływająca też na egzystencję samego państwa. Rozważana sytuacja kryzysowa, w której może znaleźć się państwo, występuje w skali przekraczającej jakiegokolwiek dotychczasowe doświadczenia. Każde pokolenie ma tendencję do bycia przekonanym, że przyszło mu funkcjonować w najbardziej niespokojnych i niestabilnych czasach – jest to rodzaj doświadczenia o charakterze uniwersalnym. Możliwe jest jednak zidentyfikowanie przypadków obiektywnego przekroczenia ram tego, na co państwo oraz jego finanse publiczne są przygotowane, oraz wyobrażenie sobie sytuacji, która będzie stanowiła egzystencjalne zagrożenie dla państwa wraz ze

⁷⁷ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2020, poz. 1856. Przepis art. 3 pkt 1 tej ustawy brzmi następująco: „Ileokroć w ustawie jest mowa o: 1) sytuacji kryzysowej – należy przez to rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”.

stanem jego finansów, ze względu na wykroczenie poza ogół dotychczasowych doświadczeń. W przypadku tak określonych potencjalnych kwalifikowanych sytuacji kryzysowych jesteśmy jednak dużo bliżej rozumienia nadzwyczajnych i wyjątkowych okoliczności, które można by rozważać w kontekście granic zakazu z art. 220 ust. 2 Konstytucji.

Aby móc ustalić, czy nadzwyczajne i wyjątkowe sytuacje, nie tylko mające przełożenie na funkcjonowanie państwa i społeczeństwa, ale również wpływające na egzystencję samego państwa, są objęte zakazem z art. 220 ust. 2 Konstytucji, należy także wyznaczyć granice zakazu pokrywania deficytu budżetowego w centralnym banku państwa. Dopiero wówczas możliwe będzie ustalenie, czy w odniesieniu do takich nadzwyczajnych sytuacji zakaz z art. 220 ust. 2 Konstytucji również będzie znajdował zastosowanie. Postanowienie art. 220 ust. 2 Konstytucji jednoznacznie i precyzyjnie przesądziło o braku możliwości pokrywania deficytu budżetowego poprzez zaciąganie zobowiązań w banku centralnym. Pewne jest, że ze względu na tak ostre (precyzyjne) sformułowanie tego konstytucyjnego zakazu nie jest możliwe stwierdzenie, jakoby norma konstytucyjna możliwa do zrekonstruowania na podstawie art. 220 ust. 2 miała nie znajdować zastosowania w odniesieniu do nadzwyczajnych i wyjątkowych sytuacji. Podstawową cechą Konstytucji jest bowiem niepozostawienie żadnej istotnej materii ustrojowej jako nieuregulowanej⁷⁸. Z tego względu nie jest możliwe stwierdzenie, że zakaz z art. 220 ust. 2 ma granice, które np. wyznacza wystąpienie kwalifikowanych sytuacji kryzysowych.

Należy też przypomnieć, że zakaz bywa odczytywany również w sposób rozszerzający, mający obejmować wszelkie formy finansowania deficytu budżetowego przez NBP, co być może obejmuje również pośrednie finansowanie deficytu budżetowego poprzez operacje otwartego rynku. Praktyczny wymiar tak różnego rozumienia granic zakazu z art. 220 ust. 2 Konstytucji jest taki, że piastuni organów konstytucyjnych związanych tym zakazem, gdy zaczną korzystać z działań, które bywają

⁷⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019, s. 45.

kwalifikowane jako objęte zakazem, nie będą pewni, czy nie narażają się na jego naruszenie. Z tego względu powinni się powstrzymać od przedsięwzięć, które mogłyby być kwalifikowane jako naruszające konstytucyjny zakaz.

Są takie sytuacje kryzysowe (mające nadzwyczajny i wyjątkowy charakter oraz wpływające na egzystencję samego państwa), w których uzasadnione będzie rozważenie naruszenia zakazu pokrywania deficytu budżetowego w centralnym banku państwa. Jedynym możliwym rozwiązaniem (w przypadku wystąpienia tak katastrofalnej dla państwa sytuacji kryzysowej) będzie naruszenie zakazu z art. 220 ust. 2 Konstytucji przy zastrzeżeniu następczego zbadania całokształtu okoliczności w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej⁷⁹. Koncepcja rozmyślnego naruszenia zakazu wynika również z chęci uniknięcia dodatkowych sporów co do zakresu granic zakazu art. 220 ust. 2 Konstytucji i różnego ich odczytywania. Mielibyśmy tu do czynienia z takim przypadkiem naruszenia konstytucyjnego zakazu, gdyby piastuni organów konstytucyjnych, dokonując tego w pełni świadomie, liczyli się z odpowiedzialnością konstytucyjną, ale naruszenie zakazu podyktowane byłoby koniecznością ratowania egzystencji samego państwa w obliczu zagrożenia tą nadzwyczajną i wyjątkową sytuacją kryzysową. To właśnie w ramach procedury pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej⁸⁰ (zarówno przed Trybunałem Stanu, jak i na wcześniejszych etapach postępowania) możliwe będzie dokonanie oceny, czy faktycznie wystąpiła tak nadzwyczajna i wyjątkowa sytuacja, by konieczne było naruszenie art. 220 ust. 2 Konstytucji. Okoliczność wystąpienia nadzwyczajnej sytuacji oraz to, że konkretne działanie, które zostało podjęte, było niezbędne dla ratowania egzystencji państwa, będzie potem musiało

⁷⁹ Podobnie M. Zubik, *Deficyt budżetowy...*, s. 34-35.

⁸⁰ Warto zwrócić uwagę na sygnalizowaną sprzeczność pomiędzy obecnym kształtem odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa NBP a prawem UE – zob. P. Kucharski, *Odpowiedzialność konstytucyjna Prezesa NBP w świetle prawa UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 8, s. 19 i n.

zostać wykazane w postępowaniu przed Trybunałem Stanu i zostanie przez ten Trybunał uwzględnione w ramach wymierzania kary.

3. Katalog sytuacji kryzysowych

Truizmem byłoby stwierdzenie, że katalog nadzwyczajnych i wyjątkowych sytuacji kryzysowych nie jest – niestety – zamknięty. Naturalnie będzie to dotyczyło również omówionych powyżej sytuacji kryzysowych, istotnych z perspektywy zakazu z art. 220 ust. 2 Konstytucji. Przy tworzeniu katalogu sytuacji kryzysowych można wyróżnić takie, które będą klasyfikowane do sfery zarówno teorii, jak i praktyki ustrojowej (już na gruncie Konstytucji z 1997 r.). Ze względu na przyczynkarski charakter opracowania, niniejszy fragment należy traktować wyłącznie jako zainicjowanie dyskusji na temat katalogu sytuacji kryzysowych, z powodu których możliwe jest rozważanie naruszenia zakazu pokrywania deficytu budżetowego w centralnym banku państwa.

Pierwszym rodzajem sytuacji kryzysowej, która będzie stanowiła nadzwyczajną i wyjątkową sytuację, mającą istotny (negatywny) wpływ na funkcjonowanie państwa i społeczeństwa oraz stanowiącą zagrożenie egzystencji dla samego państwa, jest okoliczność jego zaangażowania w wojnę. Spośród odniesień do wojny, którymi posłużyła się Konstytucja z 1997 r. w postaci „stanu wojennego” (rozdział XI), „stanu wojny” (art. 116 ust. 1) i „czasu wojny” (art. 134 ust. 4), najbardziej zbliżonym do takiej sytuacji kryzysowej wydaje się właśnie „czas wojny”. Jednak dla rozpatrywania możliwości naruszenia zakazu z art. 220 ust. 2 istotne nie będzie skorzystanie przez organy władzy publicznej z któregoś z tych trzech konstytucyjnych rozwiązań, ale przede wszystkim zagrożenie dla egzystencji państwa⁸¹.

⁸¹ Podobnie co do ograniczenia z art. 216 ust. 5 Konstytucji: M. Zubik, *Deficyt budżetowy...*, s. 34-35.

Drugi rodzaj sytuacji kryzysowych mogłyby stanowić globalne kryzysy zdrowia publicznego przybierające postać wyjątkowych i nadzwyczajnych okoliczności stanowiących zagrożenie tak dla państwa, jak i dla społeczeństwa oraz zagrożenie egzystencjalne dla funkcjonowania państwowości. Jest to jednocześnie taki rodzaj sytuacji, który już w praktyce ustrojowej wystąpił. W dniu 8 kwietnia 2020 r. Prezes Narodowego Banku Polskiego i Prezes Rady Ministrów ogłosili bowiem wspólnotę działań mającą się przejawiać bezpośrednim wsparciem środków podejmowanych przez władzę wykonawczą i przez NBP wobec ogłoszenia stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2⁸². Jednym z zapowiedzianych działań banku centralnego z obszaru polityki pieniężnej miało być uruchomienie programu skupu aktywów, w tym skarbowych papierów wartościowych⁸³. W ramach tzw. operacji otwartego rynku NBP przeprowadził serię aukcji, na których prowadził skup obligacji Skarbu Państwa⁸⁴. Formalnie NBP dokonywał odkupu obligacji rządowych od instytucji finansowych. Następowало to w obrocie wtórnym, co oznacza, że dochodziło do skupu długu państwowego, który już został wyemitowany. Podstawowym efektem takich działań było utrzymanie możliwie niskiego kosztu refinansowania długu publicznego dzięki zapewnieniu nowego i znaczącego źródła popytu obligacji rządowych. Należy odnotować, że doszło jednak również do aukcji, w ramach

⁸² Zob. informacje prasowe: G. Nawacki, K. Zatoński, *Pomoc dla firm: rząd i NBP ogłaszają plan*, „Puls Biznesu”, 8 IV 2020, [on-line:] <https://www.pb.pl/rzad-i-nbp-oglosza-plan-pomocy-firmom-relacja-987800> – 5 V 2020.

⁸³ Zob. depesza PAP, *Nowy program wsparcia oznacza, że NBP będzie musiał skupić do 185 mld obligacji – ING (opinia)*, 8 IV 2020, [on-line:] <https://strefainwestorow.pl/wiadomosci/20200408/nowy-program-wsparcia-oznacza-ze-nbp-bedzie-musial-skupic-do-185-mld-obligacji> – 5 V 2020.

⁸⁴ Statystyki za kwiecień 2020 r. wskazują skalę zaangażowania NBP na ponad 50 mld zł. Zob. depesza PAP, *NBP odkupił na przetargu obligacje za 13,2 mld zł, w tym papiery BGK za 8,76 mld zł i PFR za 3,69 mld zł*, 29 IV 2020, [on-line:] <https://strefainwestorow.pl/wiadomosci/20200429/nbp-odkupil-na-przetargu-obligacje-za-132-mld-zl-w-tym-papiery-bgk-za-876-mld-0> – 5 V 2020.

których NBP dokonał zakupu takich serii obligacji skarbowych⁸⁵, na których zakup w obrocie pierwotnym wyłączne prawo posiadał bank należący do Skarbu Państwa⁸⁶. W momencie przekazania tekstu do druku działania NBP były kontynuowane. Stanowiło to przykład utworzenia mechanizmu dedykowanego dokonywaniu skupu przez NBP długu publicznego pochodzącego z pierwotnej emisji. Działania NBP były wyraźnie inspirowane niestandardowymi mechanizmami ratowania strefy euro⁸⁷, a ich finalny kształt był wzorowany wprost na programach skupu obligacji rządowych przez Europejski Bank Centralny⁸⁸.

⁸⁵ Zob. depesza PAP, *NBP od 30 marca będzie uczestnikiem rynku Treasury BondSpot*, 27 III 2020, [on-line:] <https://www.bankier.pl/wiadomosc/NBP-od-30-marca-bedzie-uczestnikiem-rynku-Treasury-BondSpot-7850554.html> – 5 V 2020.

⁸⁶ Zob. depesza PAP, *MF przyznał BGK prawo zakupu obligacji skarbowych serii DS0726 i DS1029 poza przetargiem – komunikat*, 26 III 2020, [on-line:] <https://www.bankier.pl/wiadomosc/MF-przyznał-BGK-prawo-zakupu-obligacji-skarbowych-serii-DS0726-i-DS1029-pozza-przetargiem-7849362.html> – 5 V 2020.

⁸⁷ Por. R. Rybski, *Orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2010 r. w sprawie tymczasowego zarządzenia uniemożliwiającego udzielenie federalnych gwarancji federalnym kredytem dla Grecji (pomoc strefy euro)*, sygn. akt 2 BvR 987/10 (przekład i opracowanie), „Przegląd Sejmowy” R. 21, 2013, nr 6, s. 189-197; idem, *Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 września 2011 r. dotyczący pakietu pomocowego dla Grecji oraz mechanizmu ratowania euro*, sygn. akt 2 BvR 987/10; 2 BvR 1485/10; 2 BvR 1099/10 (przekład i opracowanie), „Przegląd Sejmowy” R. 21, 2013, nr 6, s. 197-207; idem, *Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie statusu deputowanych do Bundestagu w ramach kontroli budżetowej Bundestagu nad Europejskim Mechanizmem Stabilizacyjnym*, sygn. akt 2 BvE 8/11 (przekład i opracowanie), „Przegląd Sejmowy” R. 22, 2014, nr 4, s. 264-276; idem, *Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie pięcioprocentowego progu wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, sygn. akt: 2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10 (przekład i opracowanie), „Przegląd Sejmowy” R. 20, 2012, nr 4, s. 281-293.

⁸⁸ Zob. w tym zakresie w szczególności Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 maja 2020 r., sygn. akt 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16, oryng.: *Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai*

Obydwie formy angażowania NBP w odkup obligacji Skarbu Państwu stanowią nowość zarówno w wymiarze ekonomiczno-finansowym, jak i prawnym. Pod względem ekonomiczno-finansowym jest to sytuacja nowa, gdyż od momentu wejścia w życie art. 220 ust. 2 w zw. z art. 240 Konstytucji (z wyjątkiem przypadku przytoczonego powyżej w pierwszym punkcie tekstu) NBP nie angażował się w zakup (odkup) obligacji rządowych, ani w obrocie pierwotnym, ani wtórnym. Przedstawione działania faktyczne NBP stanowią prawne *novum*, ponieważ po raz pierwszy mogło dojść do naruszenia zakazu finansowania przez bank centralny długu państwowego, wynikającego z art. 220 ust. 2 Konstytucji⁸⁹. W odniesieniu do operacji otwartego rynku, tj. skupowania przez NBP obligacji rządowych na rynkach wtórnych, wskazuje się, że mają one nie naruszać zakazu z art. 220 ust. Konstytucji, gdyż służą zwiększaniu płynności na rynku finansowym i w systemie bankowym⁹⁰. Taki punkt widzenia uwzględnia jednak wyłącznie perspektywę podmiotów, od których NBP dokonuje odkupu skarbowych papierów wartościowych. Tymczasem uwzględniając okoliczność, że koszt obsługi długu publicznego stanowił zawsze istotną pozycję budżetu państwa po stronie wydatków, można stwierdzić, że zmniejszanie rentowności obligacji skarbowych stanowi ukrytą formę finansowania deficytu budżetowego. Biorąc pod uwagę ryzyko bezpośredniego naruszenia Konstytucji związane z opisaną działalnością NBP (w przypadku uznania, iż operacje otwartego rynku są objęte zakazem z art. 220 ust. 2 Konstytucji), trzeba powiedzieć, że ocena stopnia i zakresu, w jakich podjęte działania służyły właśnie zachowaniu egzystencji państwa zagrożonej przez

2020: 2 BvR 859/15; 2 BvR 1651/15; 2 BvR 2006/15; 2 BvR 980/16, [on-line:] http://www.bverfg.de/e/rs20200505_2bvr085915.html – 5 V 2020.

⁸⁹ Zob. P. Kucharski, *Konstytucyjny zakaz...*, s. 29-31; B. Banaszak, *op. cit.*, s. 945-946; W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 16-19; C. Kosikowski, *Finanse publiczne...*, s. 118; M. Zubik, *Budżet państwa...*, s. 153-154.

⁹⁰ Zob. P. Kucharski, *Konstytucyjny zakaz...*, s. 30-31; W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 16-17.

globalny kryzys zdrowotny, będzie mogła zostać w pełni zweryfikowana w ramach badania odpowiedzialności konstytucyjnej.

Trzecim rodzajem sytuacji kryzysowej, mogącym stanowić nadzwyczajną i wyjątkową sytuację, która będzie miała istotny (negatywny) wpływ na funkcjonowanie państwa i społeczeństwa oraz będzie stanowiła zagrożenie dla egzystencji samego państwa, jest kryzys klimatyczny⁹¹. Ustalenie całokształtu wpływu trwającego kryzysu klimatycznego na funkcjonowanie państwa i społeczeństwa oraz tego, w jakim zakresie stanowi on zagrożenie dla egzystencji samego państwa, możliwe będzie w pełniejszym wymiarze dopiero w retrospektywny sposób. Jednakże skala wpływu jest widoczna już teraz – chociażby biorąc pod uwagę fakt, że blisko ćwierć miliarda ludzi w latach 2008-2018 zostało wysiedlonych ze względu na katastrofy naturalne⁹² (których nasilenie stanowi jeden z efektów kryzysu klimatycznego). Dlatego uwzględniając konstytucyjną zasadę zrównoważonego rozwoju⁹³, należy zaznaczyć, że kluczowe wydaje się w tym obszarze podejmowanie działań zapobiegawczych wobec przyczyn oraz skutków kryzysu klimatycznego. Możliwym sposobem finansowania takich działań mogłoby być właśnie zaangażowanie się przez bank centralny w inwestycje służące transformacji gospodarki ku niskoemisyjnej⁹⁴ – również wówczas, gdyby efektem tego

⁹¹ Zob. szerzej m.in.: R. Arezki [et al.], *Coping with the Climate Crisis. Mitigation Policies and Global Coordination*, New York 2018; V. Shiva, *Soil Not Oil. Environmental Justice in the Age of Climate Crisis*, Berkeley 2015; D. Archer, S. Rahmstorf, *The Climate Crisis. An Introductory Guide to Climate Change*, New York 2010.

⁹² H. Ayazi [et al.], *Climate Refugees. The Climate Crisis and Rights Denied*, Berkeley 2019, s. 5.

⁹³ Zob. szerzej R. Rybski, *Zrównoważony rozwój a dobra administracja*, [w:] *Wokół kryzysu praworządności i praw człowieka. Księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020.

⁹⁴ Zob. dla przykładu R. Rybski, *Jak sfinansować polskie elektrownie jądrowe?*, „Rzeczpospolita” 2020, 28 X, [on-line:] <https://www.rp.pl/Opinie/310289920-Robert-Rybski-Jak-sfinansowac-polskie-elektrownie-jadowe.html> – 30 X 2020.

miało być pośrednie lub bezpośrednie finansowanie tej części deficytu budżetowego przez NBP, która powstawałaby na skutek zaangażowania państwa w takie inwestycje.

Każdy z trzech wyróżnionych rodzajów sytuacji może wystąpić równolegle z innym lub wszystkie mogą wystąpić równocześnie. W przypadku utrzymywania *status quo* najbardziej niepokojące wydaje się to, że brak przeciwdziałania skutkom (oraz powodom) kryzysu klimatycznego dodatkowo nasila negatywne konsekwencje sytuacji w postaci globalnego kryzysu zdrowotnego⁹⁵ czy też wręcz doprowadzić może do wybuchu wojny⁹⁶.

Podsumowanie

Okres ponad 20 lat obowiązywania sformułowanego w art. 220 ust. 2 Konstytucji zakazu pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa przyniósł odpowiednią liczbę doświadczeń ustrojowych, by dokonać weryfikacji funkcjonowania tego konstytucyjnego mechanizmu. Należy pozytywnie ocenić wprowadzenie tego rozwiązania oraz rzadkie przypadki podejmowania prób weryfikacji granic zakazu z art. 220 ust. 2 Konstytucji. Niepokój może budzić nie tylko kategoriyczność zakazu literalnie wyrażonego w art. 220 ust. 2, ale i jeszcze bardziej restrykcyjne rozumienie tego zapisu konstytucyjnego prezentowane w literaturze. Tymczasem można obecnie

⁹⁵ Zob. R.N. Salas, J.M. Shultz, C.G. Solomon, *The Climate Crisis and Covid-19 – A Major Threat to the Pandemic Response*, „The New England Journal of Medicine” Vol. 383, No. 11, 10 IX 2020.

⁹⁶ Por. m.in. G.J. Abel [et al.], *Climate, Conflict and Forced Migration*, „Global Environmental Challenge” Vol. 54, 2019, s. 239 i n.; M. Brosig [et al.], *Implications of Climate Change for the U.S. Army*, [Carlisle, PA] 2019, [on-line:] https://climateandsecurity.files.wordpress.com/2019/07/implications-of-climate-change-for-us-army_army-war-college_2019.pdf – 30 X 2020.

zidentyfikować trzy rodzaje takich sytuacji zagrażających egzystencji państwa, w przypadku wystąpienia których piastuni organów władzy publicznej mogliby rozważać naruszenie zakazu z art. 220 ust. 2 (przy jednoznacznym poddaniu następczej weryfikacji swoich działań w ramach odpowiedzialności konstytucyjnej): 1) zaangażowanie państwa w wojnę; 2) globalny kryzys zdrowia publicznego przybierający postać wyjątkowych i nadzwyczajnych okoliczności stanowiących zagrożenie tak dla państwa, jak i dla społeczeństwa; 3) kryzys klimatyczny.

Bibliografia

- Abel G.J. [et al.], *Climate, Conflict and Forced Migration*, „Global Environmental Challenge” Vol. 54, 2019, s. 239-249.
- Archer D., Rahmstorf S., *The Climate Crisis: An Introductory Guide to Climate Change*, New York 2010.
- Arezki R. [et al.], *Coping with the Climate Crisis: Mitigation Policies and Global Coordination*, New York 2018.
- Ayazi H. [et al.], *Climate Refugees: The Climate Crisis and Rights Denied*, Berkeley 2019.
- Bałaaban A., *Błędne założenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12.12.2012 r. (K 1/12) w sprawie „zamrożenia” wynagrodzeń sędziów*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2013, nr 1, s. 9-13.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszewska M., *Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa i źródła ich pokrycia w Polsce*, Warszawa 2015.
- Brosig M. [et al.], *Implications of Climate Change for the U.S. Army*, [Carlisle, PA] 2019, [on-line:] https://climateandsecurity.files.wordpress.com/2019/07/implications-of-climate-change-for-us-army_army-war-college_2019.pdf.
- Dębowska-Romanowska T., *Kilka uwag o istocie i charakterze prawnym konstytucyjnych (ustrojowych) restrykcji finansowych*, [w:] *Konstytucja, rząd, parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemnińskiego*, red. P. Radziejewicz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014, s. 64-73.
- Friedman M., Friedman R., *Tyrania Status Quo*, tłum. M. Walasik, Sosnowiec 1997.

- Galster J., Lis-Staranowicz D., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r. (sygn. akt K 1/12)*, „Przegląd Sejmowy” R. 21, 2013, nr 4, s. 125-132.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019.
- Głuchowski J., *Budżet i procedura budżetowa*, Warszawa 2001.
- Gorgol A., *Równowaga budżetowa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” R. 69, 2014, z. 9, s. 23-35.
- Grygorowicz W., *Wpływ przepisów Konstytucji RP na możliwość ograniczenia wydatków publicznych*, „Przegląd Sejmowy” R. 17, 2009, nr 5, s. 129-138.
- Hanusz A., *Równowaga budżetowa a zasady prawa*, „Państwo i Prawo” R. 70, 2015, z. 9, s. 20-33.
- Kosikowski C., *Deficyt budżetowy i dług publiczny z punktu widzenia uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywatela*, „Przegląd Sejmowy” R. 11, 2003, nr 3, s. 27-37.
- Kosikowski C., *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2004.
- Kosikowski C., *Gospodarka i finanse publiczne w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” R. 52, 1997, z. 11-12, s. 148-162.
- Kosikowski C. [et al.], *Spory wokół interpretacji art. 220 Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” R. 7, 1999, nr 5, s. 73-101.
- Kuca G., *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Warszawa 2018.
- Kucharski P., *Konstytucyjny zakaz finansowania deficytu budżetowego przez NBP a prawo Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” R. 66, 2011, z. 3, s. 19-34.
- Kucharski P., *Odpowiedzialność konstytucyjna Prezesa NBP w świetle prawa UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 8, s. 19-28.
- Kulesza M., *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot prawa publicznego – recydywa zapomnianego pojęcia*, „Glosa” 2000, nr 10, s. 1-18.
- Mazurkiewicz M., *Regulacja długu jednostek samorządu terytorialnego z punktu widzenia zgodności z Konstytucją*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Problemy administracji, zarządzania i ekonomii. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 81-94, *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań*, 4.
- MF przyznał BGK prawo zakupu obligacji skarbowych serii DS0726 i DS1029 poza przetargiem – komunikat, 26 III 2020, [on-line:] <https://www.bankier.pl/wiadomosc/MF-przyznał-BGK-prawo-zakupu-obligacji-skarbowych-serii-DS0726-i-DS1029-pozaprzetargiem-7849362.html>.

- Michór A., *Skarbowe papiery wartościowe jako forma zaspokajania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa*, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, red. J. Szołno-Koguc, A. Pomorska, Warszawa 2011, s. 367-378, *Monografie*.
- Morrison W., Labonte M., *China's Holdings of U.S. Securities: Implications for the U.S. Economy*, Washington 2011, [on-line:] https://www.everycrsreport.com/files/20110926_RL34314_ecb40a8d258f7809bc8334c56142b352a2d17218.pdf.
- Nawacki G., Zatoński K., *Pomoc dla firm: rząd i NBP ogłaszają plan*, „Puls Biznesu”, 8 IV 2020, [on-line:] <https://www.pb.pl/rzad-i-nbp-oglosza-plan-pomocy-firmom-relacja-987800> – 5 V 2020.
- NBP od 30 marca będzie uczestnikiem rynku Treasury BondSpot, 27 III 2020, [on-line:] <https://www.bankier.pl/wiadomosc/NBP-od-30-marca-bedzie-uczestnikiem-rynku-Treasury-BondSpot-7850554.html>.
- NBP odkupił na przetargu obligacje za 13,2 mld zł, w tym papiery BGK za 8,76 mld zł i PFR za 3,69 mld zł, 29 IV 2020, [on-line:] <https://strefainwestorow.pl/wiadomosci/20200429/nbp-odkupil-na-przetargu-obligacje-za-132-mld-zl-w-tym-papiery-bgk-za-876-mld--0>.
- Nowy program wsparcia oznacza, że NBP będzie musiał skupić do 185 mld obligacji – ING (opinia), 8 IV 2020, [on-line:] <https://strefainwestorow.pl/wiadomosci/20200408/nowy-program-wsparcia-oznacza-ze-nbp-bedzie-musial-skupic-do-185-mld-obligacji>.
- Ruśkowski E., *Spory wokół interpretacji art. 220 Konstytucji. Opinia szczegółowa*, „Przegląd Sejmowy” R. 7, 1999, nr 5.
- Rybski R., *Jak sfinansować polskie elektrownie jądrowe?*, „Rzeczpospolita”, 28 X 2020, [on-line:] <https://www.rp.pl/Opinie/310289920-Robert-Rybski-Jak-sfinansowac-polskie-elektrownie-jadrowe.html>.
- Rybski R., *Orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2010 r. w sprawie tymczasowego zarządzenia uniemożliwiającego udzielenie federalnych gwarancji federalnym kredytom dla Grecji (pomoc strefy euro)*, sygn. akt 2 BvR 987/10 (przekład i opracowanie), „Przegląd Sejmowy” R. 21, 2013, nr 6, s. 189-197.
- Rybski R., *Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 września 2011 r. dotyczący pakietu pomocowego dla Grecji oraz mechanizmu ratowania euro*, sygn. akt 2 BvR 987/10; 2 BvR 1485/10; 2 BvR 1099/10 (przekład i opracowanie), „Przegląd Sejmowy” R. 21, 2013, nr 6, s. 197-211.
- Rybski R., *Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie pięcioprocentowego proggu wyborczego w wyborach do*

- Parlamentu Europejskiego*, sygn. akt: 2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10 (przekład i opracowanie), „Przegląd Sejmowy” R. 20, 2012, nr 4, s. 281-293.
- Rybski R., *Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie statusu deputowanych do Bundestagu w ramach kontroli budżetowej Bundestagu nad Europejskim Mechanizmem Stabilizacyjnym*, sygn. akt 2 BvE 8/11 (przekład i opracowanie), „Przegląd Sejmowy” R. 22, 2014, nr 4, s. 264-276.
- Rybski R., *Zrównoważony rozwój a dobra administracja*, [w:] *Wokół kryzysu praworządności i praw człowieka. Księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020, s. 692-707.
- Salas R.N., Shultz J.M., Solomon C.G., *The Climate Crisis and Covid-19 – A Major Threat to the Pandemic Response*, „The New England Journal of Medicine” Vol. 383, No. 11, 10 IX 2020, <https://doi.org/10.1056/NEJMp2022011>.
- Shiva V., *Soil Not Oil: Environmental Justice in the Age of Climate Crisis*, Berkeley 2015.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, *Praktyczne Komentarze Lex*.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 220*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 16-19.
- Uryszek T., *Dług Skarbu Państwa jako źródło finansowania deficytu budżetowego*, Warszawa 2010.
- Wawrzyniak J., *Zarys polskiego ustroju konstytucyjnego*, Bydgoszcz 1999.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Zubik M., *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001.
- Zubik M., *Deficyt budżetowy. Uwagi na tle polskich doświadczeń ustrojowych*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej. Materiały XLIV Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Olsztyn, 25-27 kwietnia 2002 r., red. A. Sylwestrzak [et al.], Olsztyn 2003.
- Zubik M., *Narodowy Bank Polski (analiza konstytucyjno-ustrojowa)*, „Państwo i Prawo” R. 56, 2001, z. 6, s. 32-51.
- Zubik M., *Problem deficytu budżetowego w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” R. 55, 2000, z. 6, s. 9-24.
- Zubik M., *Ustawa o prowizorium budżetowym w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” R. 7, 1999, nr 5, s. 20-38.

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, Dz.U. 2002, nr 19, poz. 199.
Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2020: 2 BvR 859/15; 2 BvR 1651/15; 2 BvR 2006/15; 2 BvR 980/16 [Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 maja 2020 r., sygn. akt 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16], [on-line:] http://www.bverfg.de/e/rs20200505_2bvr085915.html – 5 V 2020.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.
Ustawa budżetowa na rok 2019 r. z dnia 16 stycznia 2019 r., Dz.U. 2019, poz. 198.
Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, Dz.U. 2020, poz. 842 ze zm.
Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Dz.U. 1995, nr 4, poz. 18.
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz.U. 2020, poz. 2027.
Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych, Dz.U. 2019, poz. 1836 ze zm.
Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, Dz.U. 2020, poz. 735 ze zm.
Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2020, poz. 1856.

Rola sektora bankowego w stymulowaniu polskiej gospodarki po kryzysie COVID-19

Zagrożenia dla finansów publicznych

Piotr Łasak 

Abstract

The Role of the Banking Sector in Stimulating the Polish Economy after the COVID-19 Crisis: Threats to Public Finances

The banking sector plays a significant role in the economy of every country. In good times it enables fluent cash flow and efficient capital allocation. In times of imbalances it could contribute to the deterioration of the difficult situation or even trigger the crisis. Despite these features, this sector is able to play significant role in exiting from the economic disturbance. It is confirmed by the situation of Polish economy, where the banking sector plays important role in the implementation of anti-crisis shields, which are implemented during the COVID-19 pandemic. Banks adjusted to the new circumstances very quickly and substituted the lower level of loans with investments in government bonds. Simultaneously, the National Bank of Poland initiated the quantitative easing (QE) policy, that provided additional protection for the Polish banking sector. In the short-term the situation seems to be kept under control and the banking sector engagement provides stability for the public finance. The actions undertaken, however, generate some risks, which may become significant in long-term. The efficiency of the banking sector in stimulus for the Polish economy will depend on the further stages of the COVID-19 pandemic.

Keywords: banking sector, COVID-19 pandemic, public finance

Abstrakt

Sektor bankowy odgrywa istotną rolę w gospodarce każdego kraju. W okresie dobrej koniunktury charakteryzuje się głównie tym, że przede wszystkim zapewnia cyrkulację środków pieniężnych i decyduje o alokacji kapitału. Z kolei w czasie zaburzeń może przyczyniać się do wystąpienia zjawisk kryzysowych. Sektor ten może również odegrać bardzo ważną rolę w wychodzeniu z problemów gospodarczych. Potwierdzeniem tego jest przykład Polski, w której sektor bankowy był istotnym elementem we wdrażaniu tarcz antykryzysowych, będących odpowiedzią na pandemię COVID-19. Banki działające w Polsce bardzo szybko dostosowały się do nowych okoliczności i spadek poziomu kredytów zastąpiły inwestycjami w obligacje skarbowe. Jednocześnie Narodowy Bank Polski uruchomił politykę luzowania ilościowego, co stanowi dodatkowe zabezpieczenie dla polskiego sektora bankowego. W krótkim okresie sytuacja wydaje się bezpieczna, a zaangażowanie sektora bankowego zapewni stabilność polskich finansów publicznych. Podejmowane działania generują jednak pewne ryzyka, które mogą ujawnić się w dłuższej perspektywie. Skuteczność banków w stymulowaniu polskiej gospodarki będzie w dużym stopniu zależała od przebiegu dalszych etapów pandemii.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, pandemia COVID-19, sektor bankowy

1. Oddziaływanie banków na rynek finansowy i gospodarkę realną – ujęcie teoretyczne

Banki komercyjne są najstarszymi instytucjami finansowymi i zazwyczaj stanowią jeden z najważniejszych sektorów każdej gospodarki. Usytuowane w centrum systemu finansowego, tworzą jednocześnie kluczowe ogniwo, łącząc ten system z gospodarką realną. Z reguły wskazuje się, że do głównych aktywności banków należą przyjmowanie depozytów i udzielanie kredytów, a więc instytucje te są pośrednikami między oszczędzającymi a inwestorami¹. Obok wymienionych operacji, banki

¹ A. Sławiński, A. Chmielewska, *Zrozumieć rynki finansowe*, Warszawa 2017, s. 25; *Rynki, instrumenty i instytucje finansowe*, red. J. Czekał, Warszawa 2008, s. 50-51, FFF – Wydawnictwo Naukowe PWN. *Inwestycje*.

komercyjne świadczą wiele innych usług na rzecz swoich klientów, m.in. pełnią funkcje doradcze, organizują system płatniczy, prowadzą rachunki i rozliczenia na rzecz podmiotów trzecich, a także są pośrednikami w sprzedaży różnych produktów (np. ubezpieczenia, produkty inwestycyjne itd.)². Banki komercyjne, organizując cyrkulację pieniądza oraz pośrednicząc w alokacji kapitału, odgrywają ważną rolę z punktu widzenia zapewnienia prawidłowego funkcjonowania całej gospodarki. Realizując te funkcje, są swoistego rodzaju ogniwami spajającymi wiele procesów gospodarczych i wpływającymi na koniunkturę gospodarczą w danym kraju. Bezpośrednio oddziałują one zarówno na stronę popytową, jak również podażową gospodarki³. Wskazując na istotną rolę banków w gospodarce, należy zwrócić uwagę, że ich znaczenie wynika nie tylko z udziału w finansowaniu przedsiębiorstw (szczególnie w kontynentalnym modelu rynku finansowego), ale również występują one jako ważna grupa inwestorów na rynku skarbowych papierów wartościowych.

Znaczenie banków jest szczególnie widoczne w czasie występowania niesprawności w gospodarce. Można wskazać trzy kluczowe aspekty podkreślające rolę banków w sytuacjach kryzysowych, lecz jednocześnie to w ich kontekście banki mogą być traktowane również jako podmioty przyczyniające się do wystąpienia kryzysów. Pierwszy aspekt dotyczy tego, że banki są bardzo mocno wpisane w cykl koniunkturalny. Pełnią taką funkcję, działają dwukierunkowo, tzn. w czasach dobrej koniunktury mogą nasilać pozytywne procesy, jednak w sytuacji jej pogorszenia – wzmacniają negatywne zmiany. Tendencja ta jest interpretowana jako koniunkturalnie zmienna skłonność banków do udzielania kredytów. Znajduje to odzwierciedlenie w modelu Bernanke’a, Gertlera i Gilchrista,

² S. Valdez, Ph. Molyneux, *An Introduction to Global Financial Markets*, New York 2013, s. 75-108.

³ W. L. Jaworski, A. Szelałowska, *Slużebna rola banków w polskiej gospodarce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2014, nr 10 (934), s. 19-34.

w którym wewnętrzny rozwój sektora finansowego (bankowego) kreuje i wzmacnia rozprzestrzenianie się zagrożeń w gospodarce⁴.

Drugim aspektem jest bardzo mocne uzależnienie sektora bankowego od różnego typu bodźców psychologicznych (mechanizmy behawioralne). Nawet nieuzasadnione podejrzenie uczestników rynku o problemach tego sektora bądź wystąpienie potrzeby restrukturyzacji pojedynczego banku mogą bardzo łatwo wywołać negatywną reakcję (panikę) i prowadzić do tzw. samospełniającej się prognozy⁵. W ten sposób sektor bankowy w czasach pogorszenia koniunktury może stać się obszarem (rynkiem) generującym bądź transmitującym zagrożenie. Mechanizm ten występuje na poziomie całego sektora finansowego w danym kraju, a więc można powiedzieć, że ma charakter niejako makroekonomiczny. Efekty psychologiczne, które stają się przyczyną niesprawności funkcjonowania banków, prowadzące w rezultacie do kryzysu bankowego, ujawniają się również na poziomie mikroekonomicznym. Błędne decyzje kredytowe banku, wzmacniane takimi czynnikami, jak asymetria informacji i ich negatywna selekcja, mogą prowadzić do pojawienia się problemów banków, spowodowanych nadmiernym wzrostem kredytów zagrożonych, a w konsekwencji przyczynić się do załamania całego rynku kredytowego (ang. *credit crunch*). Czynników wpływających na błędne decyzje banków jest znacznie więcej i mogą mieć one podłoże społeczne⁶. Behawioralne przyczyny kryzysów bankowych nie zostały jeszcze dostatecznie dobrze opisane w literaturze przedmiotu, dlatego nadal trudno jest podać pełną ich listę. Wskazuje się jednak trzy główne

⁴ B. Bernanke, M. Gertler, S. Gilchrist, *The Financial Accelerator in a Quantitative Business Cycle Framework*, Cambridge 1998, NBER Working Paper Series, No. 6455.

⁵ Ch. W. Calomiris, *Bank Failures, the Great Depression, and Other "Contagious" Events*, [w:] *The Oxford Handbook of Banking*, eds. A. N. Berger, Ph. Molyneux, J. O. S. Wilson, Oxford 2015, s. 721-736.

⁶ E. D'Angelo, M. Mustilli, R. Piccolo, *Is the Lending Decision-Making Process Affected by Behavioral Biases?*, „Modern Economy” Vol. 9, 2018, No. 1, s. 160-173.

ich rodzaje: stosowanie heurystyk (szybkich, lecz niekoniecznie trafnych rozwiązań, np. w decyzjach inwestycyjnych), błędy związane ze stereotypowymi zachowaniami oraz nieprawidłowości (anomalie) podważające efektywność rynku⁷. Wprawdzie przyczyny te dotyczą funkcjonowania całego rynku finansowego, jednak wiele z nich znajduje swoje mocne potwierdzenie w funkcjonowaniu sektora bankowego.

Trzeci aspekt ma charakter egzogeniczny, a zagrożenia są powodowane przez zewnętrzne podmioty. W takiej sytuacji to nie banki, lecz zewnętrzne mechanizmy generują kryzys. Do tego rodzaju czynników można zaliczyć oddziaływanie kursu walutowego, powiązań handlowych, a także wpływ koniunktury na rynkach finansowych (wycena portfeli inwestycyjnych)⁸. Wśród zewnętrznych przyczyn zagrożeń banków wymieniane są również szoki makroekonomiczne, ograniczające zdolność kredytobiorców do spłaty kredytów i w rezultacie prowadzące do transmisji kryzysu na sektor bankowy. Instytucje finansowe, w tym w szczególności banki, charakteryzuje duża ekspozycja na ryzyko. Z tego względu każde zjawisko makroekonomiczne może przenieść się do bilansu banku poprzez różne instrumenty, np. kredyty, waluty, akcje, obligacje czy różnego typu instrumenty pochodne, i w ten sposób zagrozić stabilności zarówno pojedynczych banków, jak i całego sektora bankowego⁹.

⁷ M. Gruszczyński, *Kryzysy walutowe, bankowe i zadłużeniowe w gospodarce światowej*, Warszawa 2013, s. 54-59.

⁸ F. S. Mishkin, K. Matthews, M. Giuliadori, *The Economics of Money, Banking & Financial Markets. European Edition*, Harlow 2013, s. 189; L. Mesjasz, *Przyczyny kryzysów finansowych XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2009, nr 805, s. 127-141.

⁹ M. Gavin, R. Hausmann, *The Roots of Banking Crises. The Macroeconomic Context*, Washington 1996, *Working Paper Series*, 318; B. V. Bojinov, *Causes of Banking Crises in Modern World*, 2014, MPRA Paper, No. 56034, [on-line:] <https://ideas.repec.org/p/pramprapa/56034.html> – 20 IX 2021; M. Gruszczyński, *op. cit.*, s. 33-35.

Rola sektora bankowego dla całego rynku finansowego oraz gospodarki realnej jest bezsprzeczna. Szczególnego znaczenia nabierają jednak również jego indywidualne cechy oraz potencjalne zagrożenia towarzyszące jego funkcjonowaniu. W czasie ostatniego kryzysu finansowego uświadomiono sobie, jak duże znaczenie mają wielkość sektora bankowego i powiązania banków z innymi podmiotami. W latach poprzedzających ostatni kryzys finansowy występowały procesy daleko idącej deregulacji, a jednocześnie konsolidacji sektorów bankowych¹⁰. Spowodowały one, że obecnie banki są ze sobą wzajemnie powiązane i gdy pojawi się zagrożenie w jednym z nich, bardzo szybko następuje rozprzestrzenienie problemów na inne podmioty, a z czasem może objąć cały sektor bankowy¹¹. Ponadto instytucje te stały się tak duże, że ich ratowanie jest niezbędne, żeby nie dopuścić do przeniesienia kryzysu na inne sektory rynku finansowego oraz do realnej sfery gospodarki. W tym kontekście mówi się, że sektor bankowy ma znaczenie systemowe¹².

Należy podkreślić, że we współczesnych analizach opisujących relacje banków z niebankową częścią gospodarki zwraca się zazwyczaj uwagę na mechanizmy powiązania sektora bankowego z podmiotami sektora prywatnego. Znaczenie sektora bankowego dla finansów publicznych jest natomiast znacznie słabiej akcentowane. Nie ulega jednak wątpliwości, że jest to bardzo ważny aspekt, także z perspektywy sektora publicznego, gdyż banki odgrywają w nim istotną rolę. Dotyczy to również potencjalnych niesprawności, ponieważ kryzysowi bankowemu może towarzyszyć jednocześnie kryzys finansów publicznych. Jeżeli dojdzie

¹⁰ J. Węclawski, *Wielkie banki i ich rola w kryzysie finansowym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” Vol. 47, 2003, nr 1, s. 219-228.

¹¹ A. Hryckiewicz-Gontarczyk, *Anatomia kryzysów bankowych*, Warszawa 2014, s. 41-42.

¹² A. Szyszko, *Nowe regulacje związane z ryzykiem działania dużych instytucji finansowych*, [w:] *Nowa globalna architektura finansowa. W stronę bezpieczniejszego sektora bankowego*, red. B. Liberska, Kraków 2016, s. 55-81.

do takiego zdarzenia, to oba kryzysy albo występują równocześnie, albo następują po sobie w takiej sekwencji, że następstwem kryzysu bankowego jest kryzys finansów publicznych. Ostatni kryzys finansowy obfitował w liczne przykłady sytuacji, gdy problemy sektora bankowego przyczyniły się do przeniesienia zagrożeń również do sfery finansów publicznych. Modelowym przykładem stała się Irlandia, w której dług prywatny, generowany w sektorze bankowym, wymusił ratowanie banków przez rząd i w rezultacie spowodował przekształcenie długu prywatnego w dług publiczny. Sytuacja ta doprowadziła do powstania dużego problemu związanego z deficytem budżetowym oraz długiem publicznym w tym kraju¹³. Należy zaznaczyć, że wprawdzie przyczyn wystąpienia kryzysu w przypadku Irlandii było wiele, jednak bezsprzecznie najważniejszą z nich było zaangażowanie rządu w ratowanie zagrożonego sektora bankowego¹⁴.

Jak już zostało wcześniej zaznaczone, ze względu na szczególną rolę banków, które znajdują się w samym centrum gospodarki, rządy krajów, w których występuje kryzys bankowy, mają ważny powód do ratowania sektora bankowego¹⁵. Mechanizm ratunkowy działa również w drugą stronę, ponieważ w obliczu kryzysu sprawnie działające banki umożliwiają transmisję podejmowanych przez rządy i banki centralne czynności ratunkowych do gospodarki realnej. Sytuacja taka wystąpiła właśnie na początku pandemii COVID-19.

¹³ T. Gruszecki, *Świat na długi*, Lublin 2012, s. 303-316.

¹⁴ K. Whelan, *Ireland's Sovereign Debt Crisis*, UCD Centre for Economic Research, „Working Paper Series”, WP 11/09, Dublin, May 2011.

¹⁵ R. Correa, H. Sapriza, *Sovereign Debt Crisis*, [w:] *The Oxford Handbook...*, s. 740.

2. Sytuacja banków w czasie pandemii COVID-19

Kondycja polskiego sektora bankowego na początku 2020 r., a więc w momencie rozpoczęcia pandemii COVID-19, była bardzo dobra. Dotyczyło to w szczególności banków komercyjnych (tabela 1). Struktura finansowania omawianej grupy banków była stabilna, z kolei dynamika kredytów ogółem była umiarkowana i dość ściśle skorelowana ze wzrostem PKB. W ostatnich kilku latach banki komercyjne utrzymywały wysokie wymagania w polityce kredytowej, co przekładało się na dobre wskaźniki ostrożnościowe i należyte bezpieczeństwo. Dotyczyło to zarówno kredytów mieszkaniowych, konsumpcyjnych, jak również tych udzielanych przedsiębiorstwom¹⁶. Kluczowe wskaźniki finansowe i mikroostrożnościowe, do których można zaliczyć poziomy kapitałów własnych, wskaźniki płynności finansowej, a także poziomy kredytów o obniżonej jakości, były utrzymywane we właściwych granicach. Ponadto stosowana polityka nadzorcza przyczyniała się do niskich poziomów dźwigni finansowej w polskich bankach komercyjnych. Znamienne jest, że w latach poprzedzających okres pandemii polskie banki komercyjne przechodziły proces konsolidacji oraz transformacji cyfrowej. Pozwoliło to na kontynuację ich sprawnego działania już po wprowadzaniu restrykcji związanych z pandemią oraz płynne dostosowanie wynikające z konieczności zmiany formy prowadzenia działalności.

¹⁶ Narodowy Bank Polski, *Raport o stabilności systemu finansowego. Grudzień 2019 r.*, Warszawa 2019, s. 25-30.

Tabela 1. Wyniki finansowe i podstawowe dane ostrożnościowe krajowych banków komercyjnych (bez banków zrzeszających)

Miesiąc	Wskaźnik rentowności		Płynność	Adekwatność kapitałowa	Wartość należności przeterminowanych od sektora niefinansowego
	ROE	ROA	Wskaźnik pokrycia wpływów netto (w %)	Łączny współczynnik kapitałowy (w %)	Wartość w zł
Styczeń 2019	0,12	0,013	157,37	19,05	103 283 545 296
Luty 2019	0,54	0,058	156,17	19,05	
Marzec 2019	1,38	0,146	151,91	18,96	
Kwiecień 2019	2,06	0,218	155,44	18,96	99 208 948 478
Maj 2019	2,86	0,299	151,13	18,96	
Czerwiec 2019	3,68	0,384	145,58	18,87	
Lipiec 2019	4,39	0,461	147,73	18,87	103 061 451 704
Sierpień 2019	5,06	0,528	149,35	18,87	
Wrzesień 2019	5,56	0,579	150,59	18,91	
Październik 2019	6,27	0,659	155,14	18,91	100 278 596 853
Listopad 2019	6,86	0,719	157,26	18,91	
Grudzień 2019	6,6	0,691	155,72	19,08	
Styczeń 2020	0,27	0,03	157,01	19,08	96 815 221 116
Luty 2020	0,84	0,087	162,71	19,08	
Marzec 2020	0,64	0,064	163,85	18,34	
Kwiecień 2020	1,08	0,109	179,49	18,34	103 440 399 334
Maj 2020	1,53	0,151	197,34	18,34	
Czerwiec 2020	1,5	0,147	203,17	19,92	
Lipiec 2020	1,94	0,190	194,81	19,92	90 493 697 581
Sierpień 2020	2,5	0,243	197,60	19,92	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z KNF.

Jednym z uwarunkowań polskiego sektora bankowego w pierwszym półroczu 2020 r. była wysoka nadpłynność, będąca skutkiem m.in. dużego wzrostu depozytów w stosunku do kredytów. Już przed pandemią płynność w bankach była wysoka, natomiast po rozpoczęciu tego

trudnego dla gospodarki okresu poziom płynności podniósł się. W czerwcu 2020 r. wskaźnik wartości kredytów do wartości depozytów spadł do poziomu najniższego od kilkunastu lat¹⁷. Na skutek pandemii zarówno firmy, jak i gospodarstwa domowe poczuły się zagrożone i w swoim zachowaniu zaczęły przyjmować bardzo ostrożne strategie. Podobna sytuacja dotyczyła także innych obszarów gospodarek. Ujmując te kwestie w sposób syntetyczny, można powiedzieć, że państwa dotknięte przez pandemię COVID-19 doświadczyły wielu socjoekonomicznych skutków. Zaliczyć tutaj można m.in.¹⁸:

- spadek aktywności gospodarczej (produkcji, dystrybucji, handlu), będący skutkiem wprowadzonego zamknięcia gospodarki (ang. *lockdown*);
- spadek popytu, wynikający z ostrożnościowego zachowania społeczeństwa;
- zakłócenie kanałów dostaw i funkcjonowania rynków oraz pogorszenie sytuacji finansowej podmiotów gospodarczych;
- wpływ zaburzeń funkcjonowania gospodarki realnej na rynki finansowe;
- spadek dochodów podatkowych do budżetu centralnego i budżetów samorządowych, będący skutkiem sytuacji w gospodarce realnej.

Wszystkie wymienione czynniki doprowadziły do ograniczenia pożyczania i w rezultacie spadły poziomy kredytów w bankach (dotyczy to zarówno kredytów inwestycyjnych, jak również konsumpcyjnych). W ocenach działalności kredytowej polskiego sektora bankowego

¹⁷ M. Rudke, *Wielki przyrost płynności banki wykorzystaly na zakupy obligacji skarbowych i gwarantowanych przez państwo*, „Parkiet”, 14 VIII 2020, [on-line:] <https://www.parkiet.com/analizy-rynkowe/art19791111-wielki-przyrost-plynnosci-banki-wykorzystaly-na-zakupy-obligacji-skarbowych-i-gwarantowanych-przez-panstwo> – 20 IX 2021.

¹⁸ E. Kulińska-Sadłocha, M. Marcinkowska, J. Szambelańczyk, *The Impact of Pandemic Risk on the Activity of Banks Based on the Polish Banking Sector in the Face of COVID-19*, „Bezpieczny Bank” 2020, nr 2 (79), s. 34.

w pierwszej połowie 2020 r. pojawiają się jednak takie opinie, że to nie spadek popytu na kredyty, lecz raczej zmiana polityki kredytowej banków była przyczyną ograniczenia akcji kredytowej. Wraz ze wzrostem ryzyka banki zaostrzyły bowiem politykę przyznawania finansowania¹⁹. Z pewnością wymaga to jeszcze bardziej dogłębnego wyjaśnienia w przyszłości, jednak faktem jest, że wartość udzielanych przez banki kredytów spadała wraz z rozwojem pandemii.

Zaistniała sytuacja oznacza, że banki, stojąc w obliczu spadającej akcji kredytowej, zmuszone były poszukiwać innych, alternatywnych możliwości inwestowania. Ponadto na wyniki działalności sektora bankowego negatywnie wpłynęły obniżki stóp procentowych. W okresie od marca do maja 2020 r. stopa referencyjna została obniżona z poziomu 1,5% do 0,1%²⁰. Takie obniżki przyczyniają się do spadku dochodów banków²¹. Te z kolei, poszukując możliwości inwestycyjnych, wykazywały dużą skłonność do inwestycji w obligacje skarbowe. Znamienne jest również, że obligacje skarbowe są wyłączone z podatku bankowego²², co czyni te papiery szczególnie atrakcyjnymi inwestycjami. Proces zamiany kredytów na obligacje Skarbu Państwa z punktu widzenia polskiego sektora bankowego jest istotny, gdyż prowadzi do zmiany struktury aktywów w bankach.

Prognozując dalsze kształtowanie się sytuacji w polskim sektorze bankowym, należy podkreślić, że jest jeszcze zbyt wcześnie na rzetelne analizy. Bezsprzeczna jest jednak prezentowana w literaturze ocena, że kondycja polskiego sektora bankowego będzie zależała od długości

¹⁹ Narodowy Bank Polski, *Raport o stabilności systemu finansowego. Wydanie specjalne: skutki pandemii COVID-19. Czerwiec 2020 r.*, Warszawa 2020, s. 41-42.

²⁰ Na podstawie danych z: [on-line] www.nbp.pl – 17 X 2020.

²¹ M. Rudke, *Pandemia zniekształca bilans sektora bankowego*, „Parkiet”, 29 VI 2020, [on-line:] <https://www.parkiet.com/banki/art19832301-pandemia-zniekształca-bilans-sektora-bankowego> – 20 IX 2021.

²² Art. 5, pkt. 9 Ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych, Dz.U. 2016, poz. 68.

trwania pandemii, ogólnej sytuacji w polskiej gospodarce i skali ewentualnych bankructw przedsiębiorstw, spadków produkcji i inwestycji spowodowanych pandemią, wysokości stopy bezrobocia i innych negatywnych skutków zaistniałej sytuacji²³. Z pewnością odmiennie będzie kształtowała się kondycja tego sektora w krótkim okresie, a inne będą konsekwencje w dłuższym czasie. Należy ponadto wyraźnie zaznaczyć, że niezależnie od przebiegu pandemii polski sektor bankowy jest poddany dużej presji ze względu na wszystkie zagrożenia, które jeszcze przed jej wybuchem wywierały na niego istotny wpływ. Pandemia COVID-19 zastała zarówno sektory bankowe, jak i systemy finansowe wielu krajów, w tym również i Polski, w momencie wciąż trwającego procesu głębokiej transformacji. Systemy bankowe dopiero powróciły do formy po kryzysie finansowym, który objął globalną gospodarkę zaledwie dekadę wcześniej, i od razu zostały doświadczone przez nowe wyzwania. Można tutaj wskazać takie uwarunkowania, jak wpływ środowiska niskich stóp procentowych i konieczność dostosowania do pokryzysowych zmian regulacyjnych, dużą konkurencję ze strony instytucji niebankowych (parabanki, określane również jako system *shadow banking*), a także dużą presję ze strony digitalizacji i nowych technologii finansowych²⁴. Wszystko to już wcześniej powodowało konieczność poszukiwania przez banki nowych modeli biznesowych, pandemia natomiast tylko przyspieszyła ten proces.

²³ Z. Korzeb, P. Niedziółka, *Resistance of Commercial Banks to the Crisis caused by the COVID-19 Pandemic. The Case of Poland*, „Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy” Vol. 15, Issue 2, June 2020, s. 220.

²⁴ E. Carletti [et.al.], *The Bank Business Model in the Post-Covid-19 World. The Future of Banking 2*, London 2020, s. 3-8.

3. Rola sektora bankowego w stymulowaniu polskiej gospodarki w czasie pandemii

Działania podejmowane przez banki komercyjne w czasie trwania pandemii COVID-19 można podzielić na te, których rolą jest bezpośrednie stymulowanie sektora prywatnego, jak również te, które odnoszą się do sektora finansów publicznych. W sytuacji rozprzestrzeniania się pandemii i przymusowego zamknięcia gospodarki przez rząd (poprzez tzw. *lockdown*) niezbędne było przygotowanie szeregu działań osłonowych, mających na celu ochronę najbardziej narażonych sektorów gospodarczych. Oprócz ochrony przedsiębiorstw, działania te były również ukierunkowane na ochronę miejsc pracy, aby w ten sposób pośrednio pomóc społeczeństwu, oraz na powstrzymanie reakcji łańcuchowej, prowadzącej do pogorszenia sytuacji w całej gospodarce.

Do pierwszej grupy działań, tj. kierowanych do sektora prywatnego, zaliczyć można udział banków komercyjnych, wspólnie z Bankiem Gospodarstwa Krajowego oraz Polskim Funduszem Rozwoju, we wdrożeniu tzw. tarczy antykryzysowej. Celem podjętych inicjatyw była chęć zmniejszenia negatywnego wpływu pandemii koronawirusa na polską gospodarkę, a przede wszystkim na społeczeństwo. Rozwiązania te zostały wdrożone w drodze specustaw opracowanych przez Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Finansów oraz Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Prace te były koordynowane przez Kancelarię Premiera Rady Ministrów, we współpracy z innymi ministerstwami i agendami publicznymi²⁵. W ramach działań określonych jako tarcze

²⁵ Do polskiego porządku prawnego zostały wprowadzone przepisami: Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020, poz. 568; Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Dz.U. 2020, poz. 695; Ustawa z 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych

antykryzysowe wymienić można m.in.: dopłaty do kredytów dla przedsiębiorców, dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników, wakacje kredytowe, uproszczone postępowanie restrukturyzacyjne, zwolnienia ze składek ZUS oraz inne rodzaje wsparcia dla różnych podmiotów funkcjonujących w polskiej gospodarce. Są to działania skierowane w szczególności do małych i średnich przedsiębiorstw.

Druga grup działań objęła zaangażowanie banków w inwestycje w skarbowe papiery wartościowe. Działania te odpowiadają takiemu założeniu, że jeżeli z powodu kryzysu wywołanego przez COVID-19 powstała konieczność zmierzenia się ze skutkami pandemii przez sektor publiczny oraz sektor prywatny, to banki, tak jak to leży w ich naturze, zostały postawione jako swoistego rodzaju łącznik pomiędzy tymi sektorami. Z tego względu inwestycje w skarbowe papiery wartościowe stały się równie istotne, jak udzielanie kredytów podmiotom gospodarczym. Banki są tymi podmiotami, które pomagają redukować powstające zagrożenia we wszystkich obszarach, w których te zagrożenia występują. Z jednej strony zostały mocno zaangażowane w udzielanie pomocy zagrożonym przedsiębiorstwom, a z drugiej strony stały się kluczową grupą inwestorów na rynku skarbowych papierów wartościowych, gwarantując pośrednio finansowanie potrzeb budżetu państwa. Pierwszy

ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Dz.U. 2020, poz. 875; Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19, Dz.U. 2020, poz. 1086; Ustawa z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020, poz. 1639; oraz przygotowywana ustawa dotycząca tzw. tarczy antykryzysowej 6 (która w dniu 27 października została przedstawiona Sejmowi w formie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych) – według stanu prawnego w momencie pisania niniejszego artykułu.

z tych mechanizmów jest oczywisty, drugi nabrał znaczenia w takich uwarunkowaniach, jakie charakteryzują polską gospodarkę i rynek finansowy w czasie pandemii. Funkcja ta wynika również z rosnącej roli państwa w stosunku do rynku finansowego. Wraz ze wzrostem udziału państwa w sektorze bankowym rośnie presja na nabywanie obligacji rządowych, a jednocześnie stosowany jest skuteczny system zachęt banków do takiej formy inwestycji (poprzez zwolnienie z podatku bankowego). Należy zaznaczyć, że z teoretycznego punktu widzenia inwestycje banków w skarbowe papiery wartościowe są w pełni uzasadnione. Banki są największymi inwestorami instytucjonalnymi na polskim rynku kapitałowym i od poziomu ich aktywności zależy stabilność zarówno rynku finansowego, jak i całej gospodarki. Jednocześnie są traktowane jako inwestorzy profesjonalni, a więc spoczywa na nich również formalna i prawna odpowiedzialność za podejmowane decyzje²⁶. Daje to pełne uzasadnienie dla działań mających na celu ratowanie gospodarki.

Inwestycje banków w skarbowe papiery wartościowe są pochodną sytuacji na polskim rynku finansowym. Większość inwestorów, takich jak fundusze inwestycyjne, w pierwszej połowie 2020 r. pozbywało się funduszy dłużnych, a więc obligacji skarbowych. Było to spowodowane koniecznością zwrotu środków inwestorom wycofującym się z inwestycji w obliczu pandemii COVID-19. Znamienne jest, że udział inwestorów zagranicznych na polskim rynku w okresie od stycznia 2019 do sierpnia 2020 r. spadł prawie o połowę²⁷. Z kolei banki, stojąc w obliczu bardzo małego popytu na kredyty, a jednocześnie wysokiej nadpłynności, zaczęły kupować papiery dłużne, głównie państwowe²⁸. Wzrost inwestycji

²⁶ J. Cichy, *Bank jako klient profesjonalny na rynku obligacji skarbowych – analiza aktywności wybranych banków komercyjnych w Polsce*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 246.

²⁷ Ministerstwo Finansów, *Struktura inwestorów*, [on-line:] <https://www.gov.pl/web/finanse/struktura-inwestorow> – 15 X 2020.

²⁸ M. Jaszczuk, *Banki kupowały, kupują i będą kupować polskie obligacje*, „Obserwator Finansowy”, 19 V 2020, [on-line:] <https://www.obserwatorfinansowy.pl/>

banków w polskie obligacje skarbowe nie jest nowym zjawiskiem. Udział tego typu instytucji na polskim rynku systematycznie wzrastał od lat 2012-2013, kiedy wynosił zaledwie kilkanaście procent; w pierwszej połowie 2020 r. zwiększył się do 50% łącznej emisji obligacji²⁹.

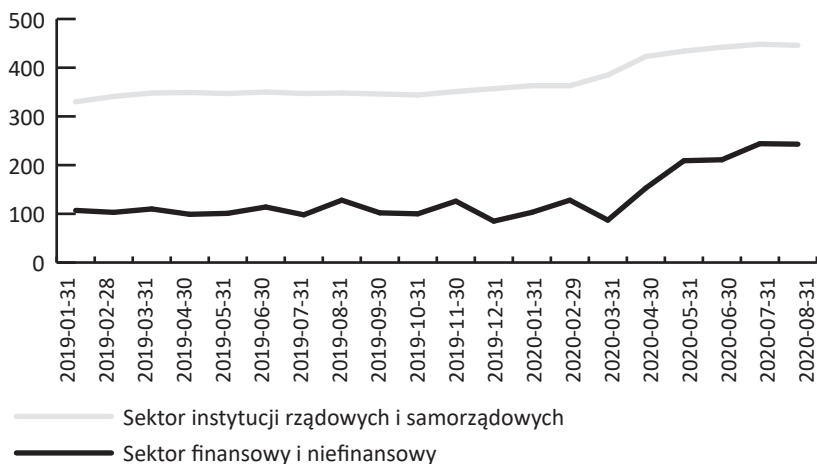
Do inwestycji polskich banków komercyjnych należą również obligacje emitowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) oraz Polski Fundusz Rozwoju (PFR). Są to papiery wartościowe emitowane w celu finansowania tzw. tarcz antykryzysowych. Od momentu rozpoczęcia pandemii do końca lipca 2020 r. PFR wyemitował papiery wartościowe o łącznej wartości 62 mld zł. Z kolei BGK w ciągu tego samego okresu wyemitował papiery wartościowe za 71 mld zł³⁰. Jednocześnie banki inwestujące w wymienione grupy papierów wartościowych otrzymały wsparcie finansowe ze strony Narodowego Banku Polskiego, który skupował obligacje skarbowe na rynku wtórnym. Działania podejmowane przez banki – polegające na zakupie obligacji skarbowych i obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa – oznaczają, że wzrasta znaczenie powiązań między sektorami bankowym i rządowym. Wzrost zaangażowania banków w skarbowe papiery wartościowe można odczytywać również w ten sposób, że to sektor bankowy poniesie koszt realizowanych przez instytucje państwowe działań minimalizujących negatywne następstwa ekonomiczne pandemii COVID-19.

tematyka/rynki-finansowe/bankowosc/banki-kupowaly-kupuja-i-beda-kupowac-polskie-obligacje/ – 20 IX 2021.

²⁹ *Ibidem*.

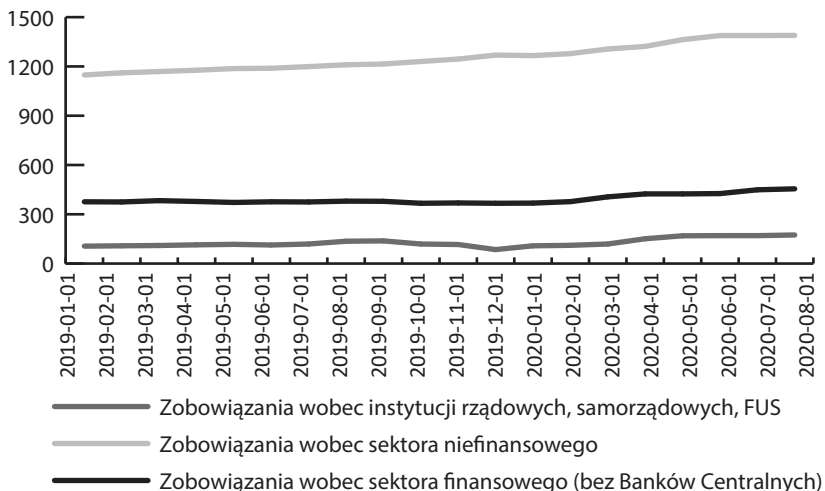
³⁰ M. Rudke, *Co państwowe papiery przyniosą polskim bankom*, „Parkiet”, 14 VIII 2020, [on-line:] <https://www.parkiet.com/analizy-rynkowe/art19791071-co-panstwowe-papiery-przyniosa-polskim-bankom> – 20 IX 2021.

Wykres 1. Struktura należności (instrumenty dłużne) sektora bankowego w Polsce w okresie styczeń 2019-sierpień 2020 r. (w mld zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z KNF.

Wykres 2. Struktura zobowiązań sektora bankowego w Polsce w okresie styczeń 2019-sierpień 2020 r. (w mld zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z KNF.

Wzrost wartości inwestycji banków w obligacje Skarbu Państwa oraz skali realizowanej przez bank centralny polityki luzowania ilościowego powoduje, że rośnie suma zarówno należności, jak i zobowiązań polskiego sektora bankowego (wykresy 1 i 2). To z kolei przekłada się na wzrost sumy bilansowej banków. Można zakładać, że wobec zaistniałej sytuacji zaangażowanie banków w finansowanie sektora finansów publicznych będzie miało długotrwały charakter, co z kolei może stanowić istotne wyzwanie dla systemu bankowego, i zwrotnie, długoterminowo wywierać negatywną presję na sektor finansów publicznych.

Pełny obraz sytuacji związanej z zaangażowaniem sektora bankowego w ratowanie polskiej gospodarki w czasie pandemii COVID-19 wymaga również uwzględnienia roli Narodowego Banku Polskiego. Z założenia jest to instytucja współodpowiedzialna (m.in. pełniąc funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji) za prawidłowe funkcjonowanie gospodarki oraz rynku finansowego, w tym głównie sektora bankowego. Właśnie w ramach przeciwdziałania gospodarczym skutkom pandemii koronawirusa NBP zdecydował się wprowadzić analogiczne działania interwencyjne, jakie stosowane były w innych krajach, np. w Stanach Zjednoczonych, krajach strefy euro czy Japonii. Decyzja taka została podjęta w dniu 15 marca 2020 r. Kluczowym rozwiązaniem, które zostało zastosowane, jest skup przez bank centralny papierów wartościowych Skarbu Państwa. Takie rozwiązanie jest nazywane łagodzeniem ilościowym polityki pieniężnej (inaczej luzowaniem ilościowym lub ang. *quantitative easing*). W przypadku Polski działania wpisujące się w politykę luzowania ilościowego, które zaczęto stosować w 2020 r., są pierwszym tego typu przedsięwzięciem w historii³¹. Celem skupu

³¹ Działania podjęte przez Narodowy Bank Polski, wpisujące się w politykę określaną jako luzowanie ilościowe, objęły trzy grupy instrumentów: operacje REPO (transakcje warunkowe skupu instrumentów dłużnych, emitowanych przez Skarb Państwa), kredyt wekslowy (umożliwiający bankom refinansowanie kredytów udzielonych przedsiębiorcom z sektora niefinansowego) oraz skup obligacji skarbowych na rynku wtórnym (tzw. strukturalne operacje otwartego rynku,

obligacji skarbowych jest chęć stabilizacji rynku wtórnego tych obligacji, wzmocnienie polityki monetarnej NBP, realizowanej poprzez politykę stóp procentowych, a także finansowanie potrzeb pożyczkowych sektora publicznego³².

Należy podkreślić, że w przypadku Polski sytuacja w zakresie ryzyka jest odmienna w porównaniu z sytuacją towarzyszącą luzowaniu ilościowemu w Stanach Zjednoczonych oraz strefie euro. W przypadku łagodzenia ilościowego polityki pieniężnej w Stanach Zjednoczonych zagrożenie wywołane kryzysem finansowym miało charakter systemowy, co było związane z dużym ryzykiem³³. Podobnie w krajach strefy euro, gdzie luzowanie ilościowe odnosi się do kwestii stabilności całego systemu finansowego oraz ryzyka rozpadu strefy euro. W Polsce ten problem nie występuje i ryzyko jest znacznie niższe. Celem polityki luzowania ilościowego jest wsparcie gospodarki w czasie pandemii, a w ostatecznym rozrachunku umożliwienie sektorowi prywatnemu przetrwania okresu spowolnienia gospodarczego. Nie występują więc zagrożenie systemowe ani różne kategorie ryzyka, typowe dla systemu finansowego innych krajów. Zagrożeniem jest natomiast bardzo mocne powiązanie sektora bankowego z finansami publicznymi. Jednakże należy z całą stanowczością podkreślić, że wprowadzona przez NBP polityka luzowania ilościowego jest zasadna w kontekście potencjalnych

mające długoterminowy charakter). Ten ostatni rodzaj działania – operacje strukturalne – ma największe znaczenie, ponieważ umożliwia bankom uzyskanie długoterminowego finansowania.

³² A. Cieślak-Wróblewska, *Polskie QE to prawie 95 mld zł; będzie dwa razy więcej?*, „Parkiet”, 23 VI 2020, [on-line:] <https://www.parkiet.com/gospodarka-krajowa/art19836321-polskie-qe-to-prawie-95-mld-zl-bedzie-dwa-razy-wiecej> – 25 X 2020; R. Tuszyński, P. Sikora, *Luzowanie ilościowe (QE) w Polsce w 2020 r.*, INFOR. Księgowość firm, 27 IV 2020, [on-line:] <https://ksiegowosc.infor.pl/obrot-gospodarczy/finanse-i-inwestycje/4561296,Luzowanie-ilosciowe-QE-w-Polsce-w-2020-r.html> – 25 X 2020.

³³ A. Greenspan, *Mapa i terytorium. Ryzyko, natura ludzka, przewidywanie*, tłum. J. Stawiński, Warszawa 2014, s. 50.

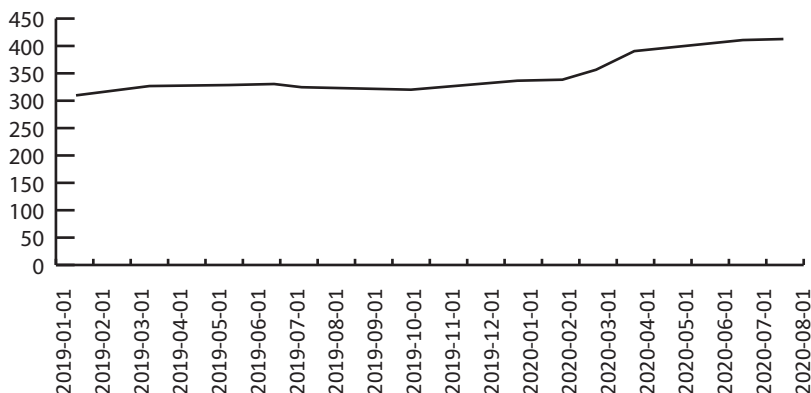
problemów, jakie mogą wiązać się ze skutkami pandemii koronawirusa dla gospodarki realnej.

4. Zagrożenia sektora finansów publicznych

Od momentu rozpoczęcia pandemii COVID-19 banki wchodzące w skład polskiego sektora bankowego inwestowały coraz więcej w instrumenty dłużne Skarbu Państwa. Doprowadziło to do sytuacji, w której nastąpił skokowy wzrost zadłużenia rządu wobec sektora bankowego, a więc wzrost współzależności sektora publicznego i sektora bankowego. W okresie od początku roku do końca sierpnia 2020 r. zadłużenie polskiego rządu z tytułu skarbowych papierów wartościowych wzrosło o ponad 110 mld zł (wykres 3). Należy również zwrócić uwagę, że w tym samym czasie, gdy banki w coraz większym stopniu angażowały się w inwestycje na rynku obligacji, następowała ucieczka zagranicznych inwestorów z polskiego rynku obligacji. Taki trend rozpoczął się już w latach 2017-2018, a od momentu rozpoczęcia pandemii jeszcze się nasilił. Wynika to ze spadającej atrakcyjności polskich papierów skarbowych, których oprocentowanie jest relatywnie niższe w porównaniu z obligacjami z innych rynków wschodzących³⁴. Dla odmiany, w przypadku polskich banków komercyjnych inwestowanie w skarbowe papiery wartościowe było bardzo korzystne, szczególnie w krótkim czasie. Z jednej strony zapewniało bezpieczne inwestycje, a z drugiej strony było właściwą alternatywą w sytuacji załamania akcji kredytowej na tym rynku. Utrzymywanie się takiego stanu rzeczy w dłuższym czasie rodzi jednak pewne ryzyka.

³⁴ *Zagranica pozbywa się polskich obligacji. Amerykanie mają ich rekordowo mało*, „Business Insider Polska”, 8 I 2020, [on-line:] <https://businessinsider.com.pl/finanse/zagraniczni-inwestorzy-sprzedaja-polskie-obligacje/xrmtnnp> – 21 IX 2021.

Wykres 3. Instrumenty dłużne emitowane przez rząd w posiadaniu polskiego sektora bankowego w okresie styczeń 2019-sierpień 2020 r. (w mld zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z KNF.

Banki, będąc aktywnymi uczestnikami na rynku skarbowych papierów wartościowych, mogą wygenerować duże zagrożenie dla gospodarki danego kraju. Przykładem jest scenariusz, który może rozpocząć się w efekcie prognozy pogorszenia sytuacji gospodarczej kraju, wyrażonej w ocenie przyznawanej przez agencje ratingowe. W takim przypadku jest bardzo prawdopodobne, że nastąpi przecena obligacji skarbowych i banki będą musiały dokonać odpisów w swoich bilansach³⁵. Jednocześnie finansowanie długiem stanie się dla państwa droższe, a ceny CDS-ów zabezpieczających kraj przed niewypłacalnością wzrosną, zniechęcając inwestorów zagranicznych do finansowania polskiego długu. Na tym przykładzie widać, że nadmierne zaangażowanie banków komercyjnych w skarbowe papiery wartościowe może być niekorzystne zarówno dla samych banków, jak i dla finansów publicznych. Przyczyną rozpoczęcia

³⁵ G. Siemionczyk, *Kryzys nadmiernie zbliżył do siebie komercyjne banki i rząd?*, „Rzeczpospolita”, 20 X 2020, [on-line:] <https://www.rp.pl/banki/art8781161-kryzys-nadmiernie-zblizyl-do-siebie-komercyjne-banki-i-rzad> – 20 IX 2021.

negatywnego scenariusza nie musi być zresztą pogorszenie oceny ratingowej, ale nawet zwykłe obawy inwestorów o wypłacalność rządu.

Innym powodem wywołującym negatywne mechanizmy może być wzrost inflacji w danym kraju – jeżeli stopa inflacji nadmiernie wzrośnie, to bank centralny będzie zmuszony podnieść stopy procentowe, a w rezultacie spadnie motywacja banków komercyjnych dla dalszego inwestowania w skarbowe papiery wartościowe. Z kolei potrzeby pożyczkowe budżetu państwa pozostaną nadal na wysokim poziomie, co będzie generowało problemy z ich finansowaniem. Sytuacja ta może okazać się szczególnie dotkliwa, jeżeli utrwali się przekonanie, że banki są „nabywcami ostatniej szansy” dla długu publicznego³⁶.

Nadmierne zaangażowanie banków w obligacje skarbowe stanowi również zagrożenie spadku rentowności tych podmiotów. Może ono zrealizować się w sytuacji, kiedy wzrosną stopy procentowe, a banki będą miały zbyt dużo obligacji długoterminowych, nie posiadając jednocześnie zabezpieczenia przed owym wzrostem stóp. W takiej sytuacji banki, które wcześniej zainwestowały w skarbowe papiery wartościowe, byłyby narażone na straty wynikające ze spadku wartości tych aktywów.

Sytuacja, w której krajowy sektor bankowy angażuje się w nadmiernym stopniu w inwestycje na rynku skarbowych papierów wartościowych w stosunku do struktury pozostałych inwestycji, stanowi zagrożenie również dla sektora publicznego. Powoduje bowiem ryzyko daleko idącego osłabienia finansów publicznych, a z czasem jeszcze głębszego „wepchnięcia banków” w zaangażowanie na rzecz państwa. Nawet jeśli w przypadku Polski nie wystąpi taki negatywny scenariusz, który w przeszłości zrealizował się na przykład w Hiszpanii, a gospodarce uda się z czasem powrócić do poziomu produkcji i zatrudnienia sprzed pandemii, to będzie to już zupełnie inna sytuacja. Jest wysoce prawdopo-

³⁶ D. Gros, *Banki jako nabywcy ostatniej szansy dla obligacji skarbowych*, „Obserwator Finansowy”, 25 I 2018, [on-line:] <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/rynki-finansowe/bankowosc/banki-jako-nabywcy-ostatniej-szansy-dla-obligacji-skarbowych/> – 20 IX 2021.

dobne, że poziomy zadłużenia (publicznego i prywatnego) będą znacznie wyższe niż przed kryzysem COVID-19, a neutralizacja tego zadłużenia może okazać się niezwykle trudna. Warto uczyć się na błędach innych krajów. Za przykład może posłużyć Japonia, gdzie duże zaangażowanie sektora bankowego w finansowanie sektora publicznego prowadziło do nadmiernego zadłużenia banków, a jednocześnie przyczyniło się do wieloletniej stagnacji gospodarczej³⁷. Innym przykładem niekorzystnego wpływu nadmiernego zaangażowania banków w finansowanie sektora finansów publicznych jest strefa euro³⁸.

5. Próba oceny sytuacji i wnioski

Na podstawie przedstawionych zależności można wnioskować, że banki należą do kluczowych inwestorów na rynku skarbowych papierów wartościowych, jednak w dłuższej perspektywie nie powinny inwestować przesadnie w dług publiczny. Zgodnie z tą sugestią należy zniechęcać je do nadmiernych inwestycji w obligacje Skarbu Państwa. Oczekiwanie to wydaje się sprzeczne z założeniem, że jedną z kluczowych funkcji sektora bankowego jest stabilizowanie gospodarki w sytuacjach kryzysowych. Uzasadnieniem powyższego argumentu jest jednak wzrost ryzyka w sytuacji, gdy sektor finansowy nadmiernie angażuje się w inwestycje w sektorze publicznym. Banki, chcąc nabywać skarbowe papiery wartościowe, same muszą zaciągać zobowiązania. Powoduje to wzrost

³⁷ M. Davies, *The Rise of Sovereign Credit Risk. Implications for Financial Stability*, „BIS Quarterly Review”, September 2011; J. Młodawska, *Kryzys systemu bankowego i finansowego w Japonii – drogi wyjścia*, „Bank i Kredyt” 2003, nr 7, s. 55-65.

³⁸ A. Gemzik-Salwach, *Wpływ kryzysu finansów publicznych na stabilność sektora bankowego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2013, nr 30, s. 354-364.

dźwigni finansowej w gospodarce, a tym samym wzrost niestabilności. Dźwignia finansowa jest istotną miarą ryzyka, a im jest ona wyższa, tym również wzrasta ryzyko towarzyszące funkcjonowaniu całej gospodarki. Jeżeli finansowanie jest dostarczane przez bank centralny, to wprawdzie problem dźwigni finansowej ma mniejsze znaczenie, jednak pojawia się pytanie o perspektywę wycofania się w przyszłości z polityki luzowania ilościowego.

Należy podkreślić, że z punktu widzenia funkcjonowania sektora bankowego istotne jest zachowanie rynkowego mechanizmu alokacji kapitału. Ma to szczególne znaczenie w kontynentalnym modelu, w którym banki są kluczowymi podmiotami finansującymi sektor prywatny. Z powyższego względu rządy nie powinny skłaniać banków do nadmiernych inwestycji w rządowe papiery wartościowe. Dużo lepszym rozwiązaniem wydaje się odpowiedni system motywacyjny, który mobilizuje gospodarstwa domowe do zakupów skarbowych papierów wartościowych. Taki system może być szczególnie atrakcyjny w środowisku niskich stóp procentowych, co odpowiada sytuacji w 2020 r. w polskiej gospodarce. Z jednej strony będzie sprzyjał stabilizacji całego rynku, oferując jednocześnie alternatywne możliwości inwestycyjne dla gospodarstw domowych, a z drugiej nie będzie narażał sektora bankowego na zagrożenia w dłuższym okresie. Oczywiście nie jest to najlepsze rozwiązanie dla samych banków, które w obliczu wzrostu ryzyka kredytowego chętnie zastępują kredyty obligacjami skarbowymi. Należy jednak uznać, że poszukiwanie źródeł poprawy rentowności sektora bankowego jest odrębnym problemem, którego nie należy rozważać w kontekście opisywanego tutaj mechanizmu alokacji kapitału w czasie pandemii. Środowisko niskich stóp procentowych wprawdzie jest istotnym wyzwaniem również dla efektywnego działania banków, ale poszukiwanie sposobów rozwiązania tego problemu może iść w innym kierunku, np. przekształcenia struktury sektora bankowego i jego konsolidacji, ograniczenia kosztów poprzez większą digitalizację usług bankowych czy wreszcie próby odciążenia banków przez zwolnienia z podatku bankowego. Wdrożenie tych pomysłów w życie może napo-

tykać w praktyce istotne ograniczenia, jednak z całą pewnością są to aspekty, nad którymi należy się zastanowić. W gospodarkach, których rynki finansowe są oparte na sektorach bankowych, banki są bowiem zbyt cenne. Z tego powodu nie należy za wszelką cenę sprowadzać ich roli do nadmiernego finansowania potrzeb budżetowych, kosztem systemu rynkowego.

Warto zaznaczyć, że w obecnym momencie trudno jest jednoznacznie określić długoterminowy wpływ pandemii COVID-19 na sektor bankowy. Trzeba podkreślić, że sytuacja, jaka utrzymuje się od marca 2020 r., wykracza poza warunki, w jakich funkcjonował polski sektor bankowy przez ostatnie trzy dekady. Niezależnie od dobrej kondycji tego sektora w momencie rozpoczęcia pandemii, obecnie sytuacja w polskiej gospodarce ulega bardzo szybkiemu pogorszeniu, co może mieć przełożenie na wyniki banków. To z kolei rodzi nie tylko zagrożenia spadku rentowności tych podmiotów, ale także może stwarzać problemy z utrzymaniem płynności, prowadzić do pogorszenia portfela kredytowego oraz generować inne zagrożenia towarzyszące funkcjonowaniu banków w sytuacji osłabienia koniunktury gospodarczej. Wobec takich okoliczności możliwości stymulowania gospodarki przez sektor bankowy będą również spadały.

Bibliografia

- Bernanke B., Gertler M., Gilchrist S., *The Financial Accelerator in a Quantitative Business Cycle Framework*, Cambridge 1998, *NBER Working Paper Series*, No. 6455.
- Bojinov B. V., *Causes of Banking Crises in Modern World*, 2014, MPRA Paper, No. 56034, [on-line:] <https://ideas.repec.org/p/pramprapa/56034.html>.
- Calomiris Ch. W., *Bank Failures, the Great Depression, and Other "Contagious" Events*, [w:] *The Oxford Handbook of Banking*, eds. A. N. Berger, Ph. Molyneux, J. O. S. Wilson, Oxford 2015, s. 721-736.
- Carletti E. [et al.], *The Bank Business Model in the Post-Covid-19 World: The Future of Banking 2*, London 2020.

- Cichy J., *Bank jako klient profesjonalny na rynku obligacji skarbowych – analiza aktywności wybranych banków komercyjnych w Polsce*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 246, s. 7-21.
- Cieślak-Wróblewska A., *Polskie QE to prawie 95 mld zł; będzie dwa razy więcej?*, „Parkiet”, 23 VI 2020, [on-line:] <https://www.parkiet.com/gospodarka-krajowa/art19836321-polskie-qe-to-prawie-95-mld-zl-bedzie-dwa-razy-wiecej>.
- Correa R., Sapriza H., *Sovereign Debt Crisis*, [w:] *The Oxford Handbook of Banking*, eds. A. N. Berger, Ph. Molyneux, J. O. S. Wilson, Oxford 2015, s. 737-755.
- D'Angelo E., Mustilli M., Piccolo R., *Is the Lending Decision-Making Process Affected by Behavioral Biases?*, „Modern Economy” Vol. 9, 2018, No. 1, s. 160-173.
- Davies M., *The Rise of Sovereign Credit Risk. Implications for Financial Stability*, „BIS Quarterly Review”, September 2011, s. 59-70.
- Gavin M., Hausmann R., *The Roots of Banking Crises. The Macroeconomic Context*, Washington 1996, *Working Paper Series*, 318.
- Gemzik-Salwach A., *Wpływ kryzysu finansów publicznych na stabilność sektora bankowego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2013, nr 30, s. 354-364.
- Greenspan A., *Mapa i terytorium. Ryzyko, natura ludzka, przewidywanie*, tłum. J. Stawiński, Warszawa 2014.
- Gros D., *Banki jako nabywcy ostatniej szansy dla obligacji skarbowych*, „Obserwator Finansowy”, 25 I 2018, [on-line:] <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/rynki-finansowe/bankowosc/banki-jako-nabywcy-ostatniej-szansy-dla-obligacji-skarbowych/>.
- Gruszczyński M., *Kryzysy walutowe, bankowe i zadłużeniowe w gospodarce światowej*, Warszawa 2013.
- Gruszecki T., *Świat na długi*, Lublin 2012.
- Hryckiewicz-Gontarczyk A., *Anatomia kryzysów bankowych*, Warszawa 2014.
- Jaszcuk M., *Banki kupowały, kupują i będą kupować polskie obligacje*, „Obserwator Finansowy”, 19 V 2020, [on-line:] <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/rynki-finansowe/bankowosc/banki-kupowaly-kupuja-i-beda-kupowac-polskie-obligacje/>.
- Jaworski W. L., Szelągowska A., *Służebna rola banków w polskiej gospodarce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2014, nr 10 (934), s. 19-34.
- Korzeb Z., Niedziółka P., *Resistance of Commercial Banks to the Crisis Caused by the COVID-19 Pandemic: The Case of Poland*, „Equilibrium. Quarterly

- Journal of Economics and Economic Policy” Vol. 15, Issue 2, June 2020, s. 205-234.
- Kulińska-Sadłocha E., Marcinkowska M., Szambelańczyk J., *The Impact of Pandemic Risk on the Activity of Banks Based on the Polish Banking Sector in the Face of COVID-19*, „Bezpieczny Bank” 2020, nr 2 (79), s. 31-59, <http://dx.doi.org/10.26354/bb.3.2.79.2020>.
- Mesjasz L., *Przyczyny kryzysów finansowych XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2009, nr 805, s. 127-141.
- Mishkin F. S., Matthews K., Giuliodori M., *The Economics of Money, Banking & Financial Markets: European Edition*, Harlow 2013.
- Młodawska J., *Kryzys systemu bankowego i finansowego w Japonii – drogi wyjścia*, „Bank i Kredyt” 2003, nr 7, s. 55-65.
- Narodowy Bank Polski, *Raport o stabilności systemu finansowego. Grudzień 2019 r.*, Warszawa 2019.
- Narodowy Bank Polski, *Raport o stabilności systemu finansowego. Wydanie specjalne: skutki pandemii COVID-19. Czerwiec 2020 r.*, Warszawa 2020.
- Rudke M., *Pandemia zniekształca bilans sektora bankowego*, „Parkiet”, 29 VI 2020, [on-line:] <https://www.parkiet.com/banki/art19832301-pandemia-zniekształca-bilans-sektora-bankowego>.
- Rudke M., *Wielki przyrost płynności banki wykorzystały na zakupy obligacji skarbowych i gwarantowanych przez państwo*, „Parkiet”, 14 VIII 2020, [on-line:] <https://www.parkiet.com/analizy-rynkowe/art19791111-wielki-przyrost-plynnosci-banki-wykorzystaly-na-zakupy-obligacji-skarbowych-i-gwarantowanych-przez-panstwo>.
- Rudke M., *Co państwowe papiery przyniosą polskim bankom*, „Parkiet”, 14 VIII 2020 [on-line:] <https://www.parkiet.com/analizy-rynkowe/art19791071-co-panstwowe-papiery-przyniosa-polskim-bankom>.
- Rynki, instrumenty i instytucje finansowe, red. J. Czekaj, Warszawa 2008, FFF – Wydawnictwo Naukowe PWN. Inwestycje.
- Siemionczyk G., *Kryzys nadmiernie zbliżył do siebie komercyjne banki i rząd?*, „Rzeczpospolita”, 20 X 2020, [on-line:] <https://www.rp.pl/banki/art8781161-kryzys-nadmiernie-zblizyl-do-siebie-komercyjne-banki-i-rzad>.
- Sławiński A., Chmielewska A., *Zrozumieć rynki finansowe*, Warszawa 2017.
- Szysko A., *Nowe regulacje związane z ryzykiem działania dużych instytucji finansowych*, [w:] *Nowa globalna architektura finansowa. W stronę bezpieczniejszego sektora bankowego*, red. B. Liberska, Kraków 2016, s. 55-81.
- Tuszyński R., Sikora P., *Luzowanie ilościowe (QE) w Polsce w 2020 r.*, INFOR. Księgowość firm, 27 IV 2020, [on-line:] [293](https://ksiegowosc.infor.pl/obrot-</p></div><div data-bbox=)

gospodarczy/finanse-i-inwestycje/4561296,Luzowanie-ilosciowe-QE-w-Polsce-w-2020-r.html.

Valdez S., Molyneux Ph., *An Introduction to Global Financial Markets*, New York 2013.

Węclawski J., *Wielkie banki i ich rola w kryzysie finansowym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” Vol. 47, 2013, nr 1, s. 219-228.

Whelan K., *Ireland's Sovereign Debt Crisis*, UCD Centre for Economic Research, „Working Paper Series”, WP 11/09, Dublin, May 2011.

Zagranica pozbywa się polskich obligacji. Amerykanie mają ich rekordowo mało, „Business Insider Polska”, 08 I 2020, [on-line:] <https://businessinsider.com.pl/finanse/zagraniczni-inwestorzy-sprzedaja-polskie-obligacje/xrmtnzp>.

Akty prawne

Ustawa z 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Dz.U. 2020, poz. 875.

Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych, Dz.U. 2016, poz. 68.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Dz.U. 2020, poz. 695.

Ustawa z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020, poz. 1639.

Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19, Dz.U. 2020, poz. 1086.

Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020, poz. 568.

Strony internetowe

Ministerstwo Finansów, *Struktura inwestorów*, [on-line:] <https://www.gov.pl/web/finanse/struktura-inwestorow>.

Narodowy Bank Polski, [on-line:] www.nbp.pl.

Notki o Autorach

Prof. dr hab. JAN CZEKAJ, UEK

ORCID: 0000-0002-4413-7936

Pracuje na stanowisku profesora zwyczajnego kierownika Katedry Rynków Finansowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Jest autorem wielu prac naukowych, w tym 16 książek i ponad 80 artykułów naukowych. Jest także recenzentem wielu prac naukowych, recenzentem w przewodach doktorskich, habilitacyjnych i profesorskich. Jego zainteresowania badawcze koncentrują się na makroekonomii, polityce monetarnej, finansach przedsiębiorstw i rynkach finansowych. Posiada także bogate doświadczenie w pracy w instytucjach rządowych, gdzie zajmował wysokie stanowiska – był m.in. podsekretarzem stanu w Ministerstwie Przekształceń Własnościowych (1994-1996), członkiem Rady Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie (1994-1995), podsekretarzem stanu w Ministerstwie Finansów (2002-2003), członkiem Rady Polityki Pieniężnej (2003-2010). Został odznaczony Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski.

Wybrane publikacje:

Czekaj J., *Prywatyzacja. Racjonalizacja modelu i porządkowanie praktyki*, [w:] *Strategia dla Polski. Ćwierć wieku później*, red. nauk. G.W. Kołodko, J. Tomkiewicz, Warszawa 2019, s. 162-183.

Czekaj J. [et al.], *Technical Analysis Gives You Courage, but Not Money – on the Relationship between Technical Analysis Usage, Overconfidence and Investment Performance*, „Argumenta Oeconomica” 2018, nr 1 (40), s. 317-344.

- Czekaj J.**, *Dylematy pokryzysowej polityki pieniężnej*, [w:] *Kierunki badań nad współczesnymi zjawiskami finansowymi*, red. nauk. S. Owsiak, Kraków 2017, s. 41-67.
- Czekaj J.** [et al.], *Technical Analysis as a Rational Tool of Decision Making for Professional Traders*, „Emerging Markets Finance and Trade” Vol. 52, 2016, No. 12, s. 2756-2771.
- Czekaj J.**, Owsiak S., *O potrzebie rewizji paradygmatu o autonomii polityki monetarnej i polityki fiskalnej*, [w:] *W kierunku nowego ładu świata finansów*, red. nauk. J. Nowakowski, Warszawa 2015, s. 123-154.
- Czekaj J.**, Grotowski M., *Krótkoterminowa persystencja wyników osiąganych przez fundusze akcyjne działające na polskim rynku kapitałowym*, „Ekonomista” 2014, nr 4, s. 545-557.
- Efektywność giełdowego rynku akcji w Polsce. Z perspektywy dwudziestolecia*, red. nauk. J. Czekaj, Warszawa 2014.

Dr MARCIN GRZYBOWSKI, UEK

ORCID: 0000-0003-1905-8942

Doktor nauk prawnych, radca prawny i rzecznik patentowy; Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego – magisterium z zakresu prawa autorskiego; tam też obronił doktorat – w zakresie prawa własności intelektualnej, ochrony prywatności i dóbr osobistych w prawie amerykańskim i polskim. Autor szeregu publikacji dotyczących prawa własności intelektualnej. Jego zainteresowania badawcze, obok ochrony dóbr niematerialnych, obejmują także działalność regulacyjną państwa i jej wpływ na funkcjonowanie rynków regulowanych oraz sytuację prawną i prawa odbiorcy usług infrastrukturalnych. Od 2019 r. adiunkt w Katedrze Polityk Regulacyjnych na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie.

Wybrane publikacje:

- Grzybowski M.**, *Krajowe organy regulacyjne w sektorach infrastrukturalnych w świetle polskich ustaw sektorowych (zagadnienia ustrojowe)*, Białystok 2021.
- Grzybowski M.**, *Ograniczenia praw i wolności w okresie pandemii COVID-19 w Królestwie Danii*, [w:] *Ograniczenia praw i wolności w okresie pandemii COVID-19 na tle porównawczym. Pierwsze doświadczenia*, red. K. Dobrzeńiecki, B. Przywora, Warszawa 2021, s. 141-164.

- Grzybowski M.**, *Prawnoustrojowe aspekty statusu krajowych organów regulacyjnych w sektorach infrastrukturalnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” Vol. 61, 2021, nr 3, s. 217-230.
- Grzybowski M.**, *Wolności i prawa ekonomiczne jednostki jako przedmiot ochrony w polskim systemie prawnym na tle Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Europejskiej Karty Społecznej*, [w:] *Wyzwania dla polskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, t. 3, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2021, s. 203-222.
- Grzybowski M.**, *Zasady rozwoju i funkcjonowania infrastruktury paliw alternatywnych*, [w:] *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, red. F. Grzegorzczak, A. Mituś, Warszawa 2021, s. 38-110.
- Grzybowski M.**, *Prywatność a zabezpieczenie treści dokumentów osobowych (polskie i europejskie regulacje prawne)*, [w:] *Polski system ochrony praw człowieka w dobie kryzysu demokracji liberalnej*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2020, s. 277-290.

Dr hab. GRZEGORZ KUCA, prof. UJ

ORCID: 0000-0001-8713-3241

Profesor uczelni, Kierownik Katedry Prawa Ustrojowego Porównawczego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz członek Centrum Interdyscyplinarnych Studiów Konstytucyjnych, a także adwokat - Partner Adwokackiej Spółki Partnerskiej Legal Skills. Odbił staże naukowe w wielu zagranicznych jednostkach naukowo-badawczych: Institute of Advanced Legal Studies w Londynie (2019), Wydział Prawa Uniwersytetu Karola w Pradze (2017), Uniwersytet w Lucernie w Szwajcarii (2012), Wydział Prawa Katolickiego Uniwersytetu w Leuven w Belgii (2004). Jest autorem lub współautorem ponad 100 publikacji naukowych. Uczestniczył w ponad 60 krajowych i międzynarodowych konferencjach naukowych, na wielu z nich zaprezentował referaty. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się na teorii podziału władzy, prawie wyborczym oraz konstytucyjnych aspektach finansów publicznych.

Wybrane publikacje:

Kuca G., *Economic Crises and Transformation to the Theoretical Model of Budget Process: A Comparative Analysis via an Example of EU Member States*,

eds. P. Mkulli, G. Kuca, *Accountability and the Law: Rights, Authority and Transparency of Public Power*, Routledge 2022.

Kuca G., *Secret Ballot*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, eds. R. Grote, F. Lachenmann, R. Wolfrum, Oxford 2020, [on-line:] <https://oxcon.oupplaw.com/view/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e683?rskey=viKGCq&result=3&prd=MPECCOL>.

Kuca G., *Electoral District*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, eds. R. Grote, F. Lachenmann, R. Wolfrum, Oxford 2019, [on-line:] <https://oxcon.oupplaw.com/view/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e682?rskey=hqXkZD&result=1&prd=MPECCOL>.

Kuca G., *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Warszawa 2018.

Kuca G., *Konstytucyjne limity zadłużenia w Polsce oraz w wybranych państwach UE*, [w:] *Ustroje. Tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. P. Mikuli [et al.], Warszawa 2015, s. 138-145.

Kuca G., *Zasada podziału władzy w konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2014.

Dr hab. PIOTR ŁASAK, prof. UJ

ORCID: 0000-0002-3726-3862

Profesor w Instytucie Ekonomii, Finansów i Zarządzania UJ. Do jego najważniejszych zainteresowań należy tematyka finansów międzynarodowych, bezpieczeństwo sektora bankowego oraz zagadnienie niesprawności występujących na rynkach finansowych (mechanizmy występowania kryzysów finansowych i walutowych). Jednym z kluczowych obszarów badawczych jest również problematyka kształtowania instytucjonalnej struktury nadzoru nad sektorem bankowym, w szczególności w Polsce. W przeszłości zajmował się analizą procesów rozwoju rynków wschodzących, w tym głównie gospodarki chińskiej. Obecnie rozwijanym wątkiem badawczym jest problematyka wpływu technologii finansowych na przekształcenia rynku finansowego, ze szczególnym uwzględnieniem sektora bankowego.

Wybrane publikacje:

Łasak P., Gancarczyk M., *Transforming the Scope of the Bank through Fintech. Toward a Modularized Network Governance*, „Journal of Organizational Change Management” Vol. 35, 2022, No. 1, s. 186-208.

- Łasak P.**, Gancarczyk M., *Systemizing the Impact of Fintechs on the Efficiency and Inclusive Growth of Banks' Services*, [w:] *The Digitalization of Financial Markets. The Socioeconomic Impact of Financial Technologies*, eds. A. Marszk, E. Lechman, London 2021, s. 123-144.
- Łasak P.**, *Nadzór nad sektorem bankowym w Polsce w świetle zmian na globalnym rynku finansowym*, Kraków 2019.
- Łasak P.**, van der Linden R.W.H., *The Financial Implications of China's Belt and Road Initiative. A Route to More Sustainable Economic Growth*, Cham 2019.
- Łasak P.**, Szyszko A., Pagacz P., *The Interconnectedness Between Traditional Banks, Shadow Banking and Non-Performing Loans in the Chinese Economy*, „Bank i Kredyt” Vol. 50, 2019, nr 4, s. 347-374.
- Łasak P.**, *Structure and Risks of the Chinese Shadow Banking System: The Next Challenge for the Global Economy?*, [w:] *Contemporary Issues in Banking. Regulation, Governance and Performance*, eds. M. Garcia-Olalla, J. Clifton, [Cham] 2018, s. 409-426.

Dr hab. PIOTR RUCZKOWSKI, prof. UJK

ORCID: 0000-0003-4344-9417

Doktor habilitowany nauk prawnych; profesor Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach; adwokat; radca prawny; członek Sandomierskiego Towarzystwa Naukowego oraz Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa; autor publikacji z zakresu prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego, postępowania sądowoadministracyjnego, prawa podatkowego i publicznego prawa gospodarczego.

Wybrane publikacje:

- Ruczkowski P.**, *Umowa urbanistyczna w procesie rewitalizacji – charakter prawny i konsekwencje jej zawarcia*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” Vol. 67, 2020, nr 1, s. 85-97.
- Ruczkowski P.**, *Zasady ogólne w postępowaniu w sprawie wydania zezwolenia na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego*, [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki, Warszawa 2020, s. 708-723.
- Ruczkowski P.**, *Ekonomiczność (ekonomizacja, efektywność ekonomiczna) działania organów jednostek samorządu terytorialnego – wiążąca dyrektywa czy niewiążący postulat?*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019, s. 470-487, *Monografie*.

Ruczkowski P., *Koncepcja inkluzywnego prawa administracyjnego*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 760-771.

Ruczkowski P., *Wypieranie prawa karnego przez prawo administracyjne a standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka, Warszawa 2019, s. 98-111, *Monografie*.

Dr ROBERT RYBSKI, UW

ORCID: 0000-0001-6068-6436

Doktor nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Ukończył stacjonarne studia doktoranckie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, absolwent Uniwersytetu Warszawskiego (prawo) oraz Humboldt-Universität zu Berlin (LL.M.). Przygotowana pod opieką prof. dra hab. Marka Zubika rozprawa doktorska jest poświęcona problematyce energetyki jądrowej w Niemczech i stanowi opracowanie z pogranicza niemieckiego prawa konstytucyjnego, prawa energetycznego i prawa ochrony środowiska. Kierownik projektu pt. „Zwalczanie inwazyjnych gatunków roślin w niemieckim systemie prawnym z perspektywy zmian klimatu, ochrony bioróżnorodności, źródeł finansowania oraz bezpieczeństwa państwa”, realizowanego przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, finansowany w całości przez Narodowe Centrum Nauki (2021/05/X/HS5/00926). W latach 2015-2019 członek zespołu badawczego (wykonawca) w ramach projektu pt. „Wpływ orzecznictwa europejskich sądów konstytucyjnych i Trybunału Sprawiedliwości UE na kształtowanie uniwersalnej treści wolności komunikowania się w Europie w dobie rozwoju technologicznego”, realizowanego przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego (kierownik projektu: prof. dr hab. Marek Zubik), finansowanego w całości przez Narodowe Centrum Nauki (2015/17/B/HS5/01408). Związany w przeszłości ze społeczeństwem obywatelskim, pracował m.in. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte,

Fundacji ClientEarth Poland, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Obecnie zatrudniony w administracji publicznej na stanowisku głównego specjalisty w Departamencie Rozwoju Rynku Finansowego Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego. Od 2015 r. jest członkiem unijnego gremium normodawczego, funkcjonującego w ramach Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (European Securities and Markets Authority, ESMA): Commodity Derivatives Task Force (CDTF), a także światowego gremium normodawczego: IOSCO Committee 7 on Derivatives (International Organization of Securities Commissions). Autor publikacji z zakresu prawa publicznego.

Wybrane publikacje:

Rybski R., *German Radioactive Waste: Changes in Policy and Law*, London 2022, <https://doi.org/10.4324/9781003198086>.

European Constitutional Courts Towards Data Retention Laws, eds. M. Zubik, J. Podkowik, **R. Rybski**, Cham 2021, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-57189-4>.

Zubik M., Podkowik J., **Rybski R.**, *Judicial Dialogue on Data Retention Laws: A Breakthrough for European Constitutional Courts?*, „International Journal of Constitutional Law” Vol. 19, 2021, Issue 5, s. 1597-1631, <https://doi.org/10.1093/icon/moab132>.

Rybski R., *Zrównoważony rozwój a dobra administracja*, [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020, s. 692-707.

Rybski R., *Konstytucyjny status osób ubezwłasnowolnionych*, Warszawa 2015. Roberts J., Bodman F., **Rybski R.**, *Community Power: Model Legal Frameworks for Citizen-owned Renewable Energy*, London 2014.

Dr hab. MACIEJ SEROWANIEC, prof. UMK

ORCID: 0000-0003-4693-7977

Zatrudniony w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji UMK w Toruniu. Visiting Professor na Libera Università Internazionale degli Studi Sociali “Guido Carli” w Rzymie. Kierownik grantu pt. „Najwyższe organy kontroli w systemach konstytucyjnych

państw członkowskich Unii Europejskiej”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (2018/02/X/HS5/00047). W charakterze wykonawcy brał ponadto udział w realizacji prestiżowych międzynarodowych grantów badawczych finansowanych ze środków UE (m.in. „Better Knowledge for better Solution” – Grant no. 101015421 czy „Parliamentary Procedures and Legislative Drafting” – grant finansowany przez Komisję Europejską w ramach umowy nr 2015-2312/001-001-EMJMD). Laureat stypendium Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego dla wybitnych młodych naukowców. Członek Toruńskiego Towarzystwa Naukowego oraz The International Society of Public Law (ICON Society).

Wybrane publikacje:

Pandemic Poland. Impacts of Covid-19 on Polish Law, eds. M. Löhnig, **M. Serowaniec**, Z. Witkowski, Wien 2021.

Serowaniec M. [et al.], *Public Finance and Taxation in the Constitution of the Republic of Poland*, Toruń 2021.

The Protection of EU Financial Interests across Four National Legal Systems: A Comparative Perspective, eds. **M. Serowaniec** [et al.], Rome 2021.

Wilmanowicz-Słupczewska M., **Serowaniec M.**, Wantoch-Rekowski J., *Central Banks of the Visegrad Group States in the Light of Constitutional Regulations*, „Accounting, Economics, and Law. A Convivium” 2021, s. 1-44, <https://doi.org/10.1515/ael-2019-0078>.

Serowaniec M., Witkowski Z., *Can Legislative Standards Be Subject to ‘Quarantine’? The Functioning of the Tablet Sejm in Poland in the COVID-19 Era*, „The Theory and Practice of Legislation” 2020, s. 155-170, <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1805851>.

Serowaniec M., *Konstytucyjne gwarancje niezależności najwyższych organów kontroli państw członkowskich UE*, Toruń 2018.

Adw. RADOSŁAW T. SKOWRON, UJ

ORCID: 0000-0002-9973-2660

Doktorant w Katedrze Prawa Ustrojowego Porównawczego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Absolwent studiów magisterskich na Wydziale Prawa, Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Orleanie oraz studiów podyplomowych na Wydziale Prawa

Porównawczego Uniwersytetu w Strasbourgu. Adwokat od 2007 r. Autor kilkunastu publikacji naukowych.

Wybrane publikacje:

- Skowron R.**, *Arbitration in Employment Disputes – de Lege Ferenda Comments 15 Years After Arbitration Clauses in Employment Relations Were Introduced in the Civil Procedure*, „Acta Iuris Stetinensis” Vol. 31, 2020, No. 3, s. 95-106, <https://doi.org/10.18276/ais.2020.31-06>.
- Skowron R.**, *Regulacje typu Ag-Gag w Stanach Zjednoczonych. Kontekst społeczny, ewolucja i charakterystyka*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” t. 114, 2020, s. 119-139.
- Skowron R.**, *Cybertariat – prawo pracy a nowe formy zatrudnienia w ramach ekonomii współpracy*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2019, nr 4, s. 153-173, <https://doi.org/10.31743/ppe.9948>.
- Skowron R.**, *New Regulations Enabling Offshore Wind Energy Development in Poland. Legal Analysis*, „Current Practice, International Bar Association Section on Energy, Environment, Natural Resources and Infrastructure Law” Vol. 8, 2012, No. 1, s. 21-26.
- Skowron R.**, *Is a Wind Farm a Public Benefit Investment? Practical Tips Against the Latest Decisions of Administrative Courts in Poland*, „Current Practice, International Bar Association Section on Energy, Environment, Natural Resources and Infrastructure Law” Vol. 5, 2009, No. 2, s. 7-12.

Dr PAWEŁ MAREK WORONIECKI, UJ

ORCID: 0000-0002-0352-1042

Doktor nauk prawnych, pracownik Katedry Publicznego Prawa Gospodarczego i Polityki Gospodarczej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. W sferze jego zainteresowań naukowych mieszczą się zagadnienia przede wszystkim z zakresu publicznego prawa gospodarczego oraz prawa finansowego. Prowadzi badania dotyczące w szczególności normatywnego statusu przedsiębiorców i wybranych organów administracji publicznej, prawnych warunków wykonywania działalności gospodarczej oraz regulacji wyznaczających porządek gospodarczy i finansowy państwa.

Wybrane publikacje:

- Woroniecki P. M.**, *Kwestia bezpieczeństwa danych statystycznych na tle organizacji statystyki publicznej w Polsce*, [w:] *Bezpieczeństwo gospodarcze i finansowe Polski. Wymiar publicznoprawny oraz prywatnoprawny*, red. nauk. L. Bielecki, J. Mojak, A. Żywicka, Lublin 2018, s. 197-205, *Monografie Wydziału Administracji i Nauk Społecznych Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie*.
- Woroniecki P. M.**, *Działalność doradców podatkowych i ich sytuacja prawna*, [w:] *Szanse i bariery rozwoju przedsiębiorczości w Polsce – w ujęciu prawa publicznego oraz prawa prywatnego*, red. nauk. L. Bielecki, J. Mojak, A. Żywicka, Lublin 2017, s. 365-373, *Monografie Wydziału Administracji i Ekonomii Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie*.
- Woroniecki P. M.**, *Gesellschaft mit beschränkter Haftung und Körperschaftsteuer in Polen*, [w:] *Grenzüberschreitende Unternehmensmobilität. Viertes Jahrbuch des Krakauer Forums der Rechtswissenschaften*, Hg. Ch. Teichmann, K. Oplustil, Wien 2016, s. 229-238, *Jahrbuch des Krakauer Forums der Rechtswissenschaften der Jagiellonen-Universität*, 4.
- Woroniecki P. M.**, *Podstawowe rozwiązania prawne dotyczące ochrony patentów w Polsce i Europie*, [w:] *Międzynarodowe uwarunkowania rozwoju przemysłu*, red. Z. Ziolo, T. Rachwał, Kraków 2016, s. 105-113, *Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego*, 30 (3).
- Woroniecki P. M.**, *The Essential Rules Connected With Realization of the Budget of the Territorial Self-government Unit in Light of Legal Regulations of the Polish Public Finance Act*, [w:] *Legal Studies*, eds. J. Stelmasiak, L. Bielecki, P. Ruczkowski, München 2013, s. 247-263.

Dr hab. URSZULA K. ZAWADZKA-PĄK, UwB

ORCID: 0000-0002-3774-4295

Doktor habilitowany nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Finansów Publicznych i Prawa Finansowego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Absolwentka prawa i filologii francuskiej na Uniwersytecie w Białymstoku, lingwistyki stosowanej na Uniwersytecie Warszawskim, prawa i zarządzania finansami publicznymi na Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (Master 2). Stypendystka Fundacji na rzecz Nauki Polskiej (stypendium dla wybitnych młodych uczonych na początku kariery naukowej w latach 2014-2015), polskiego Ministerstwa Nauki

i Szkolnictwa Wyższego (stypendium dla wybitnych młodych uczonych w latach 2014-2017) oraz francuskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych (stypendium Bourse Eiffel w latach 2009-2010). Kierownik grantów Sonata i Preludium oraz główny wykonawca grantu promotorskiego, finansowanych przez Narodowe Centrum Nauki. Autorka niemal 100 publikacji z zakresu finansów publicznych i prawa finansowego, również w ujęciu interdyscyplinarnym. Prelegent na międzynarodowych konferencjach w Polsce, Stanach Zjednoczonych, Australii, Chinach, Republice Czeskiej, Holandii, Danii, Francji, Norwegii, we Włoszech, na Węgrzech oraz Białorusi. Wiceprezes Międzynarodowego Centrum Badań Finansów Publicznych i Prawa Podatkowego. Więcej informacji znajduje się na jej stronie internetowej www.uzawadzka.org.

Wybrane publikacje:

- Zawadzka-Pąk U. K.**, *Aksjologiczno-prawna analiza plebiscytowego modelu budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) na przykładzie wybranych polskich miast*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” t. 82, 2020, nr 1, s. 283-298, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2020.82.1.19>.
- Zawadzka-Pąk U. K.**, *Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski). Studium aksjologiczno-prawne*, Białystok 2019.
- Ruśkowski E., **Zawadzka-Pąk U. K.**, *Rationalization of Legally Determined Expenditure as a Condition for Strengthening Financial Accountability*, „Public Governance, Administration and Finances Law Review” Vol. 3, 2018, No. 1, s. 82-93.
- Salachna J.M., **Zawadzka-Pąk U. K.**, Michalczyk G., *Usprawnianie zarządzania w samorządzie terytorialnym poprzez budżet. Od budżetu tradycyjnego i zadaniowego do budżetu efektów*, Warszawa 2017.
- Zawadzka-Pąk U. K.**, *Instrumenty prawne ograniczania deficytu budżetowego i długu publicznego w Szwajcarii na szczeblu federalnym i wybranych kantonów*, „Finanse Komunalne” R. 23, 2016, nr 4, s. 5-16.

Indeks nazwisk

- Abel Guy J. 260
Adorno Theodor W., właśc. Theodor
Ludwig Wiesengrund 108-109
Afelt Aneta 123
Archer David 259
Arezki Rabah 259
Arystoteles (Aristotle) 10, 91, 96, 98,
100-104, 108, 116
Augustyn z Hippony św. 104
Ayazi Hossein 259
- Bafia Jerzy 60
Bakałarz Dariusz 108
Bałaban Andrzej 249
Banaszak Bogusław 233, 237-239, 243,
250, 258
Banaszewska Monika 240
Barankiewicz Tomasz 93, 97
Benedykt XVI, papież 104
Berger Allen N. 270
Bernanke Ben B. 24-25, 269-270
Bielecki Leszek 60
Bielikow-Kucharska Magdalena 193
- Bieniek Gerard 187
Bieroń Tomasz 108
Blanchard Olivier J. 25
Bobko Aleksander 98
Bodnar Adam 259
Bogucki Olgierd 60
Bojinov Bojidar V. 271
Bonatti Luigi 41
Borodo Andrzej 82-83
Bożek Wojciech 154
Brien Philip 43
Brosig Max 260
Buchanan Patrick J. 107
Bush George W. 27, 38
- Calomiris Charles W. 270
Carletti Elena 278
Chauvin Tatiana 98-99
Chmielewska Anna 268
Chmielnicki Paweł 59
Chojna-Duch Elżbieta 75, 77-81
Cichy Janusz 281
Cieślak Marian 60

- Cieślak-Wróblewska Anna 285
 Clinton Bill, właśc. William Jefferson Blythe III Clinton 27
 Correa Ricardo 273
 Czarny Ryszard 233
 Czeka Jan 10-11, 17, 268, 295
 Czepita Stanisław 60
- Ćwiklicki Marek 98
- D'Angelo Eugenio 270
 Davies Michael 289
 Dąbek Dorota 59
 Denek Emilia 78, 83
 Dębowska-Romanowska Teresa 233, 238-239, 244, 249
 Duda-Hyz Michalina 161, 164, 166-167
 Duniewska Zofia 65
 Duszyński Jerzy 123
 Dylewski Marek 95
 Dzwonczyk Joanna 62
- Engels Fryderyk 106
- Fama Eugene 17-18
 Fasone Cristina 213
 Filipiak Beata 95
 Florek Iwona 214
 Fojcik-Mastalska Eugenia 156
 Fracasso Andrea 41
 Friedman Milton 237
 Friedman Rose 237
 Fukuyama Francis 108
- Fullwiler Scott T. 20
 Fundowicz Sławomir 56, 59
- Galster Jan 249
 Ganowicz Ewa 98
 Garlicki Leszek 233, 253
 Gavin Michael 271
 Gawrońska-Baran Andrzej 190
 Gemzik-Salwach Agata 289
 Gertler Mark 269-270
 Gilchrist Simon 269-270
 Giuliadori Massimo 271
 Gizbert-Studnicki Tomasz 60-61
 Gliniecka Jolanta 75, 78
 Głuchowski Jan 234, 238
 Gorgol Andrzej 248
 Gorzałczyńska-Koczkodaj Małgorzata 95
 Górka Katarzyna 62
 Graaf Gjalte de 97
 Gramsci Antonio 107
 Greenspan Alan 24, 46, 285
 Gromska Daniela 101
 Gros Daniel 288
 Gruszczyński Marcin 271
 Gruszecki Tomasz 273
 Grygiel Grzegorz 108
 Grygorowicz Witold 233
 Grzonka Lesław 60-61
 Grzybowski Marcin 10, 121, 296
- Habermas Jürgen 109
 Hallerberg Mark 213
 Hanusz Antoni 233, 249
 Harasimowicz Jerzy 75, 78-79
 Hausmann Ricardo 271

- Heraklit z Efezu 96
 Hitler Adolf 107
 Höfling Wolfram 62
 Horkheimer Max 108
 Hryckiewicz-Gontarczyk Aneta 272
 Huberts Leo 97
- Jabłońska-Bonca Jolanta 177
 Jabłoński Marek 98
 Jan Paweł II św., papież 102-104
- Jarass Hans Dieter 62
 Jarzęcka-Siwik Elżbieta 135
 Jaszczuk Maciej 281
 Jaśkiewiczowa Jadwiga 77, 79-80
 Jaworski Władysław Leopold 269
- Karoń Krzysztof 108
 Kelton Stephanie 48
 Keynes John Maynard 14-15, 75
 Kędzia Zdzisław 93
 Kobes Paweł 94
 Koneczny Feliks 95, 99-100, 103-106, 110
 Konik Danuta 107
 Kordela Marzena 60
 Kornaś Jerzy 60, 62
 Kornecki Tomasz 104
 Korybski Andrzej 177
 Korzeb Zbigniew 278
 Kosiarski Michał 177
 Kosikowski Cezary 74, 83, 94, 233-234, 237, 241, 243, 249, 251, 258
 Kościński Tadeusz 152
 Krajewska Anna 74-75
 Krajewski Adrian 24
- Krąpiec Mieczysław A. 101
 Krugman Paul 25
 Kryseń Grzegorz 94
 Kuca Grzegorz 10, 151, 155, 233, 297
 Kucharski Piotr 233, 237, 242-243, 254, 258
 Kucia-Guściora Beata 127, 131, 154
 Kulesza Michał 247
 Kulińska-Sadłocha Ewa 276
 Kydland Finn Erling 16
- Labonte Marc 245
 Laki Ildikó 214
 Langer Tomasz 64
 Langrod Jerzy Stefan 177
 Lapie Paul 96
 Lenin Włodzimierz, właśc. Władimir Iljicz Uljanow 106
 Leszczyński Leszek 177
 Leśniak Kazimierz 103
 Liberska Barbara 272
 Lipiec-Warzecha Ludmiła 74, 80, 82, 84
 Lis-Staranowicz Dorota 249
 Litwin Tomasz 62
 Löhnig Martin 210
 Long John B., Jr. 16
 Lucas Robert E., Jr. 15, 24
 Lukács György 107
- Łasak Piotr 10, 267, 298
 Łukasiewicz Małgorzata 109
- Marcinkowska Monika 276
 Marek Andrzej 60

- Mariański Janusz 98
 Marks Karol (Marx Karl) 10, 91, 96, 106, 116
 Marzęta Dariusz 99-100
 Marzinotto Benedicta 213
 Mastalski Ryszard 156
 Matthews Kent 271
 Mazur Stanisław 98
 Mazurkiewicz Marek 233, 236-237
 Mesjasz Lidia 271
 Męcina Jacek 123
 Michałowska Kinga 94, 97-98
 Michór Andrzej 245
 Miemiec Wiesława 156
 Milewski Roman 74
 Minsky Hyman Philip 28
 Mishkin Frederic S. 271
 Młodawska Jolanta 289
 Molyneux Philip 269-270
 Morawski Lech 177
 Morka Jerzy 107
 Morrison Wayne 245
 Mosler Warren 48
 Moszyński Michał 228
 Motek Paweł 95
 Mustilli Mario 270

 Nawacki Grzegorz 256
 Niedziółka Paweł 278

 Ochab-Marcinek Anna 123
 Ofiarski Zbigniew 113
 Olejniczak-Szałowska Ewa 60
 Opalek Kazimierz 60
 Ostrowski Karol 158
 Owczuk Radosław 123

 Pareto Vilfredo 15
 Peeters Marguerite A. 108
 Peretiatkowicz Antoni 60
 Piccolo Rossana 270
 Piechowiak Marek 94
 Pieniążek Antoni 177
 Pieroth Bodo 62
 Pin Sun 108
 Piotrowicz Ludwik 101
 Platon 96, 109
 Plosser Charles Irving 16
 Płoszka Adam 259
 Pogasz Wojciech 60
 Pomorska Alicja 245
 Posner Barry Z. 97
 Potocki Przemysław 123
 Prescott Edward Christian 16
 Prokop Krzysztof 94
 Przybył Jan 107
 Pułło Andrzej 60, 63
 Pyrc Krzysztof 123

 Radzewicz Piotr 233
 Rahmstorf Stefan 259
 Redelbach Andrzej 61-62
 Ricardo David 16
 Rokeach Milton 97
 Rosińska Magdalena 123
 Roszkowski Wojciech 109
 Rozwadowski Dariusz 107, 109
 Ruczkowski Piotr 10, 53, 59-60, 62-63, 299
 Rudke Maciej 276-277, 282
 Ruśkowski Eugeniusz 94, 234, 239
 Rutkowski Bogdan 60
 Rybski Robert 10, 231, 257, 259, 300
 Rychard Andrzej 123

- Sachs Michael 62
 Salas Renee N. 260
 Sandulli Aldo 211
 Sapriza Horacio 273
 Schmidt Warren H. 97
 Schuman Tomas David 108
 Serowaniec Maciej 10, 209-210, 213-214, 301
 Shiller Robert J. 26, 30
 Shiva Vandana 259
 Shultz James M. 260
 Siemionczyk Grzegorz 287
 Sikora Patrycja 285
 Skidelsky Robert 14-15
 Skowron Radosław T. 10, 173, 302
 Skrzydło Wiesław 233-234
 Skwarka Bogdan 135
 Sławiński Andrzej 268
 Smaghi Lorenzo Bini 31
 Smiatacz Tomasz 123
 Smith Adam 97
 Sobiech Jan 78, 83
 Sokolewicz Wojciech 233, 237-238, 240, 242-245, 250, 258
 Solomon Caren G. 260
 Spryszak Kamil 233
 Stahl Małgorzata 60, 65
 Stawecki Tomasz 98-99
 Stawiński Janusz 285
 Sylwestrzak Andrzej 234
 Szambelańczyk Jan 276
 Szczepańska Katarzyna 98
 Szelągowska Anna 269
 Szołno-Koguc Jolanta 245
 Szpringer Zofia 213
 Szymański Mikołaj 101
 Szyszko Alicja 272
 Tamborini Roberto 41
 Tarapata Szymon 56
 Tomasz z Akwinu św. 101
 Trichet Jean-Claude 31
 Tusiński Piotr Adam 60, 64
 Tuszyński Rafał 285
 Tzu Sun 108
 Uryszek Tomasz 233, 235, 238
 Valdez Stephen 269
 Walasik Marzena 237
 Waltoś Stanisław 60
 Wawrzyniak Jan 233, 238
 Wehner Joachim 156
 Wernik Andrzej 74-75, 80, 82
 Węclawski Jerzy 272
 Whelan Karl 273
 Wichrowski Marek 108
 Wieczorek Łukasz 62
 Wilhelm III Orański, właśc. Wilhelm Henryk Orański, król Anglii i Szkocji 48
 Williamson John 26
 Wilson John O. S. 270
 Winczorek Piotr 98-99, 234, 236-237, 244-245
 Wiśniewski Tadeusz 187
 Witkowski Zbigniew 210
 Wojtyna Andrzej 16
 Wolff Guntram 213
 Wolniak Jerzy 78, 83
 Wołpiuk Waldemar J. 94
 Woroniecki Paweł Marek 10, 53, 303

Indeks nazwisk

Woźnicki Tomasz 212
Wray L. Randall 20, 48
Wronkowska Sławomira 60-62
Wróblewski Jerzy 56, 60

Zaleska Małgorzata 123
Zatoński Kamil 256
Zawadzka-Pąk Urszula K. 10, 91, 94,
96, 304
Zdaniewicz Witold 98
Zdyb Marian 58

Zieliński Maciej 60
Ziembiński Zygmunt 60-62, 97
Ziemski Krystian M. 60
Zięba-Załucka Halina 59
Zimmermann Jan 56, 58-59, 94
Zubik Marek 154, 162, 233-234, 236-
237, 239-243, 248-250, 254-255,
258, 300
Żyżyński Jerzy 133-134

Prawo – Konstytucja – Argumentacja

1. Monika Florczak-Wątor, *Obowiązki ochronne państwa w świetle Konstytucji RP i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, 2018.
2. Piotr Mikuli, *Sądownictwo w Zjednoczonym Królestwie*, 2018.
3. *Studia z teorii konstytucyjnego państwa prawa*, red. Andrzej Grabowski, 2018.
4. Maciej Koszowski, *Anglosaska doktryna precedensu*, 2018.
5. Sebastian Kubas, *Warta na obrzeżach konstytucji. Dekonstrukcja mitu założycielskiego amerykańskiej sądowej kontroli konstytucyjności prawa*, 2019.
6. *Oddziaływanie sądu konstytucyjnego na porządek prawny Austrii, Niemiec i Polski*, red. Monika Florczak-Wątor, Piotr Czarny, 2019.
7. *70 lat Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, red. Monika Florczak-Wątor, Michał Kowalski, 2019.
8. *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, red. Monika Florczak-Wątor, Andrzej Grabowski, 2020.
9. *Minister Sprawiedliwości a prokuratura – w poszukiwaniu optymalnego modelu relacji*, red. Michał Mistygacz, Grzegorz Kuca, Piotr Mikuli, 2021.

Zagadnienia omawiane przez poszczególnych Autorów są ważne i aktualne, a wielowątkowość podjętych tematów oraz spojrzenie na nie zarówno przez prawników, jak i ekonomistów wyróżniają tę publikację spośród innych. Należy podkreślić, że obowiązujące w Polsce przepisy prawa finansowego są bardzo złożone, często niespójne i niejasne, a ich mnogość oraz duży stopień skomplikowania utrudniają funkcjonowanie wszystkim podmiotom, których dotyczą, i stają się źródłem ryzyka dla uczestników stosunków prawno-finansowych, zwłaszcza podatników. Rozwiązania zastosowane w sytuacji aktualnego kryzysu związanego z pandemią wymagają udoskonalenia, na co zwracają uwagę wszyscy Autorzy poszczególnych opracowań.

Z recenzji prof. dr hab. Jadwigi Glumińskiej-Pawlic



<https://akademicka.pl>

ISBN 978-83-8138-627-2

