

RECENZJA

rozprawy doktorskiej Pana **mgr. Łukasza Kielina** pt. *Stabilność fiskalna jako wartość konstytucyjnie chroniona w Polsce na tle porównawczym*, ss. 271 napisanej pod kierunkiem naukowym dr hab. Anny Jurkowskiej-Zeidler, prof. UG oraz dr. hab. Piotra Uziębły, prof. UG.

I. Wybór i ujęcie tematu pracy

Na wstępie pragnę zwrócić uwagę, że niemalże wszystkie konstytucje państw współczesnych w szerszym lub węższym zakresie odwołują się do problematyki finansów publicznych, a niektóre z nich ujmują nawet to zagadnienie w osobnej części redakcyjnej tekstu prawnego, na ogół nazywanej rozdziałem. Najczęściej do rangi konstytucyjnej podnoszone są: budżet państwa lub forma jaką mu się nadaje, wybrane i zarazem najważniejsze elementy procedury budżetowej, niektóre z zasad budżetowych, rzadziej klauzule fiskalne i różnego rodzaju ograniczenia, a wyjątkowo bankowość centralna. Nie inaczej jest w przypadku Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., która relatywnie szeroko odwołuje się do tej problematyki poświęcając jej nawet osobny rozdział X zatytułowany „Finanse publiczne” (art. 216–227).

W mojej ocenie, z konstytucyjnymi aspektami finansów publicznych – przynajmniej w Polsce – mamy pewien problem. Otóż trudno oprzeć się wrażeniu, że przedstawiciele nauki prawa finansowego pozostawiają je na marginesie swoich rozważań mając zapewne na uwadze, że ich treść i aplikacja wymagają zarówno uwzględnienia aksjologii, jak i prawa, a w konsekwencji sięgnięcia do poglądów doktrynalnych w sposób umożliwiający właściwą i odpowiadającą twórcom ustawy zasadniczej ich operacjonalizację. Natomiast konstytucjoniści pozostawiają te aspekty przedstawicielom prawa finansowego, wychodząc zapewne z założenia, że ich znajomość i interpretacja wymagają zgłębienia wiedzy ekonomicznej, a także pewnych

danych liczbowych, które są łatwiej dostępne i zrozumiałe dla przedstawicieli nauki prawa finansowego. W ten oto sposób powstaje obszar badawczy, do którego niewielu chce się przyznać, a tylko niektórzy z nich starają się go zagospodarować.

Z tego punktu widzenia wybór obszaru badawczego należy ocenić ze szczególnym uznaniem, gdyż problematyka finansów publicznych to jedno z podstawowych zagadnień zarówno prawa finansowego, jak i konstytucyjnego. Stąd zapewne także dobór duetu promotorskiego, z widocznym akcentem położonym na prawo finansowe wsparte przez prawo konstytucyjne. Dodać należy, że patrząc z perspektywy dwóch pierwszych dekad XXI w., kiedy to świat musiał się zmierzyć z dwoma kryzysami, których skala jest porównywalna ze skalą Wielkiego Kryzysu z przełomu drugiej i trzeciej dekady XX w. wydaje się, że jednym z najbardziej perspektywicznych obszarów badań naukowych pozostają konstytucyjne aspekty finansów publicznych. Dość tylko wspomnieć o fali nowelizacji konstytucji, która przelała się przez naszą część globu po pierwszym z kryzysów oraz spodziewanych i trudnych na razie do oszacowania skutkach drugiego z nich, z którymi świat i Polska będą musiały się zmierzyć w nieodległej przyszłości.

Dlatego też prowadzenie badań dotyczących stabilności fiskalnej analizowanej – jak w przypadku recenzowanej pracy – w Polsce na tle porównawczym – wnosi do badań naukowych istotne znaczenie heurystyczne pozwalające na wypracowanie rozwiązań modelowych, które pozostają głównym celem badań komparatystycznych. Wnioski dotyczące rozwiązań ustrojowych stosowanych w omawianych w dysertacji państwach mogą pozwolić na udoskonalenie polskich unormowań prawnych, a tym samym na łatwiejszą likwidację skutków kolejnych kryzysów w tym: klimatycznych, które – w ocenie wielu specjalistów – nieuchronnie wystąpią na świecie.

Wskazane wyżej, z natury rzeczy skrótowo, powody pozwalają na jednoznaczne stwierdzenie, że wybór tematu dokonany został rozważnie z należyтым rozeznaniem. Odnotować bowiem należy brak pozycji monograficznej czy szerszych studiów dotyczących stabilności fiskalnej w Polsce na tle porównawczym. Trudno też oprzeć się wrażeniu, że dotychczas stabilność fiskalna utożsamiana była z równowagą budżetową, a to – w mojej ocenie i w ocenie Autora – pozostaje w znacznej mierze nieuzasadnione. Tym samym wybór problematyki badawczej, a – po bliższej lekturze – także sposób ujęcia tematu rozprawy doktorskiej nie budzą zastrzeżeń. Praca pozostaje w obszarze prawa finansowego i prawa konstytucyjnego ukierunkowanego na prawo konstytucyjne

porównawcze, na co wyraźnie wskazuje słowo zwrot „na tle porównawczym”, który – należy sądzić – otwiera pracę na charakterystykę rozwiązań stosowanych w innych – zapewne logicznie dobranych – państwach.

II. Systematyka pracy

Jeśli chodzi o systematykę to praca liczy 274 strony, w tym: 228 stron tekstu zasadniczego; do tego dochodzi 4 strony mające charakter redakcyjno-techniczny oraz 37 stron bibliografii. Objętość jest właściwa dla dysertacji doktorskich i sprawia, że pracę czyta się w relatywnie krótkim czasie pozwalającym na łatwe przyswojenie wszystkich wątków, powiązanie ich ze sobą, a następnie wyciągnięcie wniosków. Na układ wewnętrzny składa się „wprowadzenie” (s. 5-12), cztery merytoryczne części nazwane „rozdziałami” oraz „wnioski i postulaty *de lege ferenda*” (od s. 219). Rozdziały są ujednoczone strukturalnie, obejmują pięć podrozdziałów, z wyjątkiem rozdziału drugiego, który zawiera cztery podrozdziały. Każdy z rozdziałów ulega dalszemu podziałowi do drugiego stopnia podziału, co sprawia, że struktura pracy jest przejrzysta. I tak, rozdział I. dotyczy istoty i znaczenia stabilności fiskalnej (od s. 13-52), rozdział II. traktuje o kierunkach konstytucjonalizacji ograniczeń polityki fiskalnej (od s. 53), rozdział III. zagadnień konstytucyjnego ujęcie deficytu budżetowego w kontekście równowagi budżetowej (od s. 103), rozdział IV. limitów zadłużenia z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP na tle wybranych konstytucyjnych reguł fiskalnych (od s. 155). Warto odnotować, że poszczególne rozdziały zostały zwieńczone „podsumowaniem”, co pozwala na łatwe porządkowanie materii. Przyjęta systematyka jest poprawna i dowodzi dużej świadomości warsztatowej umożliwiającej konstrukcyjnie poprawne wyodrębnienie i przedstawienie omawianych wątków.

III. Ocena merytoryczna

Ocenę merytoryczną rozpocznę od stwierdzenia, że recenzowana praca spełnia wymogi stawiane dysertacjom doktorskim, wnoszę o jej przyjęcie i dopuszczenie do dalszych stadiów postępowania w przewodzie doktorskim. W moim przekonaniu, mgr Łukasz Kielin opanował umiejętność przeprowadzenia trafnej egzegezy przepisów oraz ujmowania materii w sposób syntetyczny. Jego sposób argumentacji niemal zawsze

trafia do przekonania, a lektura pracy dowodzi, że celem prowadzonych badań było nie tyle uzyskanie dyplomu doktorskiego, ile szczegółowa analiza problemu badawczego. Z uwagi jednak na polemiczny charakter recenzji, obok wskazania mocnych stron recenzowanej pracy, bo takie w niej dominują, skupię się również na jej słabszych fragmentach. Moim zdaniem taka konwencja pozwoli na dokonanie korekt, które mogą okazać się przydatne w przypadku podjęcia decyzji o wydaniu drukiem recenzowanej pracy doktorskiej, która z pewnością na to zasługuje.

Wstęp został podzielony na cztery części nazwane tytułami: 1) uzasadnienie wyboru tematu, 2) cele rozprawy i problemy badawcze, 3) metody badawcze, 4) zawartość rozprawy. Na początku Autor stwierdza, że „w rozprawie przedstawiono problem konstytucyjnych reguł fiskalnych, czyli ograniczeń odnoszących się do maksymalnego poziomu zadłużenia, deficytu etc. oraz dokonano oceny tego rodzaju instrumentów na tle porównawczym” (s. 5). Uzasadnieniem tego wyboru pozostaje aktualność i doniosłość badanej problematyki, jak również brak opracowania monograficznego. Autor słusznie wychodzi z założenia, że „stabilność fiskalna jest pojęciem niejednorodnym i dynamicznym” (s. 6). Zgadzam się z tym twierdzeniem, gdyż włączenie reguł fiskalnych do ustawy zasadniczej istotnie wpływa na potencjalną możliwość osiągnięcia, a docelowo utrzymania stabilności fiskalnej nawet przy akceptacji stateczności języka analizy prawniczej nastawionego na formalną analizę tekstu prawnego, porządkowanie definicyjne pojęć czy stanu (stabilności) i przeprowadzenie dystynkcji. W tej sytuacji postrzeganie porządku konstytucyjnego jako struktury dynamicznej, w odróżnieniu od statecznie postrzeganego prawa, pozwala lepiej wyjaśnić jakie mechanizmy składają się na stabilność fiskalną. Z tego powodu świadomość niejednorodności i dynamizmu stabilności fiskalnej pozwala kompleksowo opisać składające się na nią elementy.

Badania porównawcze obejmują sześć państw pozostających członkami UE: Niemcy, Hiszpanię, Włochy, Węgry, Słowację, Słowenię (s. 7). Ich wyboru Autor dokonał z rozeznaniem, które wymagało poznania także innych, ostatecznie niewybranych państw, a to dlatego, że w konstytucji, a uwzględnivszy specyfikę terminologiczną RFN – w ustawie zasadniczej, każdego z nich występują reguły fiskalne. Dodatkowo w toku wywodu znajdują się nawiązania do innych państw, w których stosowane rozwiązania omawiane są mniej szczegółowo, ograniczając się do przedstawienia właściwej im specyfiki (s. 7-8).

Autor wskazał trzy cele badawcze: 1) identyfikację podstaw uzasadniających uznanie stabilności fiskalnej za wartość chronioną w świetle przepisów konstytucyjnych, 2) charakterystykę konstytucyjnych norm regulujących problematykę państwowego długu publicznego i deficytu budżetowego w ujęciu porównawczym, 3) identyfikację czynników, które mogą negatywnie wpływać na skuteczność konstytucyjnych reguł fiskalnych oraz przedstawienie postulatów *de lege ferenda*. Jako główny problem badawczy wskazał próbę odpowiedzi na pytanie, czy stabilność fiskalna jest w świetle Konstytucji RP wartością chronioną i czy istnieje potrzeba zmodyfikowania konstytucyjnych instrumentów pełniejszej ochrony przed nadmiernym zadłużeniem (s. 8–9). Na tle tego problemu badawczego sformułował tezę badawczą oraz pytania badawcze, a nadto postawił hipotezy badawcze (s. 9). Jeśli chodzi o metody badawcze to wybrał ich kilka z charakterystycznym akcentem położonym na metodę formalno-dogmatyczną wspartą metodą prawnoporównawczą z wykorzystaniem innych metod (analizy danych statystycznych, historycznej i aksjologicznej).

Przedstawiona z natury rzeczy skrótowo metodologiczna warstwa wstępu upoważna do stwierdzenia, że praca zawiera najważniejsze w sensie naukowym elementy, tj. 1) merytoryczne uzasadnienia podjęcia badań oraz obecny stan nauki w obranym obszarze badawczym; 2) określenie istotności podjętych badań dla rozwoju nauki lub praktyki; 3) sformułowanie zasadniczego problemu badawczego oraz problemów/pytań szczegółowych, a także hipotezy i tezy; 4) wskazanie na stosowane metody badawcze i – co nie jest konieczne – charakterystykę układu (sekwencji) analiz.

W rozdziale I. zatytułowanym „Istota i znaczenie stabilności fiskalnej” Autor charakteryzuje ewolucję poglądów na temat stabilności fiskalnej. Za słuszne należy uznać twierdzenia, że u zrębów państwowości dochody państwa pochodziły głównie z własności, zaś wydatki obejmowały kwoty przeznaczone na utrzymanie armii i prowadzenie działań wojennych (s. 13), z czasem – kiedy państwo obejmowało swą ochroną coraz to nowe sfery życia społecznego – dochodzi do rozwoju różnorodnych koncepcji dotyczących polityki fiskalnej; tak wyodrębniają się zręby założeń merkantylistów, kameralistów, fizjokratów, ortodoksów (s. 14–15); te ostatnie zostały odrzucone w dobie Wielkiego Kryzysu z 1929 r. (s. 16). Zasadnie Autor stwierdza, że na skutek recesji poddano w wątpliwość istnienie równowagi budżetowej i wraz z koncepcją interwencjonizmu autorstwa J.M. Keynesa sformułowano tezę o systematycznym deficycie budżetowym (s. 16). W ten oto sposób zasada równowagi

budżetowej przestała stanowić wzorzec gospodarki budżetowej dla naśladowców Keynesa, a za takich uważają się Hansen, Lerner, Domar czy Samuelson (s. 16–18).

W dalszej części Autor przedstawia spotykane definicje stabilności fiskalnej zwracając uwagę na elementy tworzące różnice gatunkowe tego pojęcia (od. s. 19), a także na uzasadnienie rezygnacji z próby definicyjnej i ograniczeniu się do wskazania jego cech (s. 21). Rację ma pisząc, że stabilność fiskalna nie powinna być utożsamiana z równowagą budżetową rozumianą jako zbilansowanie strony dochodowej i wydatkowej; równowaga odnosi się bowiem do krótszego okresu, stąd jest pojęciem węższym, a w konsekwencji stanowi jedno z narzędzi, które służy utrzymaniu stabilności fiskalnej. W tym miejscu dodałbym jednak o różnicach dotyczących drugiego członu tego pojęcia, a to dlatego, że w nauce prawa, a także w warstwie normatywnej występują pojęcia: stabilności fiskalnej oraz stabilności budżetowej; to drugie znalazło wyraz w art. 135 Konstytucji Hiszpanii po nowelizacji z 27 września 2011 r. Jak na mój gust to szkoda, że w tym miejscu zabrakło autorskiej pełnej (bo dokonana jest tylko częściowa) próby konceptualizacji pojęcia stabilności fiskalnej z wykorzystaniem zreferowanego dorobku lub przy najmniej wskazania różnic gatunkowych (*differentia specifica*) składających się na uniwersalną definicję tego pojęcia. Z dużym zaciekawieniem zapoznałbym się z taką definicją oraz z analizą krytyczną tych zreferowanych. Zdaje sobie sprawę z tego, że byłoby to zadanie trudne, ale – w moim głębokim przekonaniu – możliwe do wykonania, a to dlatego, że stabilność fiskalna powinna być traktowana jako wyraz wielu zasad (jak choćby wskazana wyżej równowaga) i reguł (w tym fiskalnych) o bardziej szczegółowym charakterze, także tych, które nie są *explicite* ujęte na poziomie konstytucyjnym, ale z wynikają z niej *implicite*. Rekapitulacja tych zasad pozwoliłaby na udaną konceptualizację pojęcia stabilności fiskalnej, a taka próba miałaby istotne znaczenie z punktu widzenia prawa konstytucyjnego, w sytuacji podniesienia stabilności fiskalnej do rangi konstytucyjnej i nadania jej formy zasady prawa w pełnym tego słowa znaczeniu.

Autor wychodzi z założenia, że „określenie stabilności fiskalnej jest związane z określeniem bezpiecznych granic zadłużenia” (s. 23), które stara się precyzyjnie wyznaczyć w kolejnych fragmentach pracy (do s. 26). Pisząc o instrumentach zapewniających zachowanie stabilności fiskalnej nie do końca zrozumiał ją dla mnie podział na reguły fiskalne w znaczeniach szerokim i wąskim, a problemy te nie leżą tylko po mojej stronie, stąd wywód na s. 26 wymagałby większej precyzji, tym bardziej, że

w obecnej wersji zasadnicza różnica pomiędzy szerokim a wąskim ujęciem sprowadza się do uznania, że w tym pierwszym znaczeniu to „ogół instytucji wpływających na kształt polityki państwa”, a w tym drugim to „ilościowe ograniczenia konkretnej wielkości ekonomicznej”. Sęk jednak w tym, że w pierwszym znaczeniu chodzi o normy dotyczące limitowania wydatków, deficytu i długu na poziomie lokalnym oraz państwowym, jak również elementy procedury budżetowej, a w drugim przypadku o poziom deficytu budżetowego, długu publicznego, wielkości zaciąganych zobowiązań czy kwoty wydatków i dochodów publicznych. W tak ujętych rozumieniach zacierają się różnice między tym co szerokie a wąskie, a samo nazwanie czegoś szerokim, takiego go nie czyni.

Inspirujący pozostaje fragment dotyczący rad fiskalnych (od s. 31), tym bardziej, że Polska pozostaje ostatnim z państw UE (sic!), które nie powołało do życia tego typu organu, na co Autor zwraca uwagę na s. 33. Co prawda, podjęta została próba uchwalenia stosowanej ustawy, ale z racji na wątpliwości natury konstytucyjnej, była nieudana. Potrzeba ustanowienia rady fiskalnej wiąże się z koniecznością wsparcia nieraz „martwych” (bo mających znaczenia dyspozytywnie kształtujące, a nie prawnie wiążące) reguł fiskalnych, „żywymi” (funkcjonującymi w sposób ciągły i nieprzerwany) organami zapewniającymi transparentności finansom publicznym, która zwłaszcza w dobie kryzysu została – przy najmniej przez rząd – odsunięta na dalszy plan. Ważny jest fragment dotyczący ochrony stabilności fiskalnej w prawie UE (od s. 33), w którym poruszone zostały kwestie związane z ramami prawnym (s. 34-42) oraz instytucjami (s. 42-50) chroniącymi stabilność finansową państwa.

W rozdziale II. zatytułowanym „W kierunku konstytucjonalizacji ograniczeń polityki fiskalnej” Autor w szczególności omawia: konstytucyjne podstawy stabilności fiskalnej (od s. 53), kryzys finansowy jako katalizator zmian europejskich konstytucji, a także istotę i znaczenie konstytucjonalizacji ograniczeń polityki fiskalnej (od s. 96). Rację ma pisząc, że w ostatnich latach pod wpływem kryzysu finansowego można zauważyć większe zainteresowanie konstytucjonalizacją różnego rodzaju ograniczeń polityki fiskalnej. Konstytucyjne reguły fiskalne stanowią w tym kontekście wyraz samoograniczenia się społeczeństwa, mogą bowiem negatywnie oddziaływać na prawa socjalne. Wyrażają troskę o stan finansów publicznych i wskazują, że stabilna polityka fiskalna jest wartością chronioną konstytucyjnie (s. 54). Z tego punktu widzenia istotne znaczenia mają rozważania dotyczące pojęcia „konstytucyjnej zasady prawa”, które – jak

celnie stwierdza Autor – pozostaje nieostre i trudne do zdefiniowania. Podążając już przetartą przez S. Wronkowską, M. Zielińskiego i Z. Ziemińskiego ścieżką dowodzi, że pojęcie konstytucyjnych zasad prawa nie sprowadza się jedynie do hierarchicznej nadrzędności w stosunku do norm zawartych w aktach niższego stopnia. Normy te wyznaczają cele, które mają zostać zrealizowane wskutek działalności prawodawczej; na ich podstawie rekonstruuje się system ocen, dostarczający aksjologicznego uzasadnienia dla tworzonych norm (s. 55). W tym kontekście interesujące byłyby rozważania dotyczące zaszeregowanie niektórych zasad i ujęcia ich w system zasad i podzasad (w ujęciu P. Sarneckiego).

Zachęcające do dyskusji pozostaje twierdzenie, że unormowań stabilności finansów publicznych na gruncie konstytucyjnym można poszukiwać w naczelnych zasadach ustrojowych, ale przyjęcie takiej koncepcji nie ogranicza jednak prowadzonej polityki fiskalnej w sposób zobiektywizowany. Dlatego mankamentem wyinterpretowania stabilności fiskalnej z naczelných zasad ustrojowych pozostaje wysoki poziom ogólnikowości i niedookreśloności. Tym samym ochrona stanu finansów publicznych pozostaje nieskonkretyzowana. Z tego punktu widzenia obok ujętych na gruncie konstytucyjnym numerycznych i proceduralnych reguł fiskalnych warto byłoby podjąć próbę wskazania tych, które nie wynikają *explicite* z przepisów konstytucyjnych, ale są lub mogą być z niej wyprowadzone *implicite*. W tym miejscu powracam do próby konceptualizacji pojęcia stabilności fiskalnej, gdyż chętnie podyskutowałbym na ten temat z Autorem, mając chociażby na uwadze potencjalną możliwość wyznaczenia granic wydatków publicznych, które rząd może dokonać w roku budżetowym lub w wymiarze wieloletnim, tak by nie zagroziło to stabilności fiskalnej państwa.

Podobnie do dyskusji zachęca twierdzenie, że „kryzys finansowy z 2008 przyczynił się do wzmocnienia pozycji legislatury” (s. 93). Twierdzenie to pozostaje słuszne, jeśli uwzględnimy warstwę normatywną konstytucji, w tym falę ich nowelizacji. Zgodnie z regułą *quod omnes tangit ab omnibus approbari debet* ustrojodawcy dążyli bowiem do wzmocnienia legislatury, ale praktyka ustrojowa dostarcza wielu przykładów, w których szybkość działania i konieczność podejmowania decyzji w myśl reguły *bis dat, qui cito dat* spowodowały faktyczne wzmocnienie egzekutywy. Inna sprawa, że zastosowanie w tym przypadku metody formalno-dogmatycznej, która ma wymiar antynaturalistyczny może okazać się niewystarczające dla opisu procesów towarzyszących praktyce działań antykryzysowych.

Rozdział III. przedstawia „Konstytucyjne ujęcie deficytu budżetowego w kontekście równowagi budżetowej”. Uwaga Autora koncentruje się na: istocie równowagi budżetowej, konstytucyjnych podstawach równowagi budżetowej, art. 220 ust. 1 Konstytucji RP jako proceduralnej regule fiskalnej, konstytucyjnym zakazie monetyzacji deficytu budżetowego z art. 220 ust. 2 Konstytucji RP. Celnie na s. 103–104 Autor przyjmuje, że najczęściej występują trzy kategorie deficytu budżetowego: 1) rzeczywisty (faktyczny), 2) strukturalny (symulowany), 3) cykliczny (będący efektem cyklu koniunkturalnego), a ponadto to, że w pełni zbilansowany budżet jest zjawiskiem rzadkim, a nawet niespotykanym. Inspirujące są ponadto rozważania dotyczące konstytucyjnych podstaw równowagi budżetowej, w tym rekapitulacja częściowo rozbieżnych poglądów Trybunału Konstytucyjnego na temat źródeł i charakteru równowagi budżetowej.

Niebagatelna jest konstatacja Autora, że regulacja z art. 220 ust. 1 Konstytucji RP nie ustanawia wymogu zachowania równowagi budżetowej (s. 108), a uwzględnwszy tło porównawcze odnosi się tylko do deficytu budżetowego nie określając jego górnej granicy ani jako wartości nominalnej, ani jako stosunku do PKB (s. 109), zaś próby wyinterpretowania – w oparciu o art. 216 ust. 5 Konstytucji RP – z tego przepisu budżetu zrównoważonego lub z nadwyżką stanowią wyraz zbyt daleko idącej troski o stan finansów publicznych. Było to zjawisko znane Wielkim Interpretatorom polskich konstytucji po 1989 r., do grona których należą: K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzeciński, P. Winczorek. Kierując się troską o los naszego państwa i dobro jego obywateli starali się wypełnić niedostatki ustrojodawcy, podobnie zresztą czynił Trybunał Konstytucyjny, w którym poziom aktywizm sędziowski uwarunkowany był jakością stanowionego prawa. Wydaje się, że po 24 latach od uchwalenia Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. zaczynamy dostrzegać potrzebę, a być może nawet konieczność rekapitulacji niektórych z jej przepisów, w tym dotyczących finansów publicznych, ale czas, w którym przyszło nam żyć nie służy przeprowadzeniu rzetelnej dyskusji.

Ważne pozostaje również uznanie Autora, że wywodzenie zasady równowagi budżetowej z przepisów Konstytucji RP wydaje się nadinterpretacją. Ustrojodawca przez ukształtowanie reguł fiskalnych wskazuje – w ocenie Autora – na inną wartość konstytucyjnie chronioną, a mianowicie na stabilność finansów publicznych (s. 111). Na tym tle pojawia się jednak pytanie, czy wszystkie elementy składowe owej stabilności są zawarte w Konstytucji RP z 1997 r. lub mogą być z niej – zasadnie – wyinterpretowane

czy może znowuż popadamy w pułapkę zbyt daleko idącej troski o nasze państwo i jego obywateli. O ile zgadzam się z poglądem, że z przepisów Konstytucji RP nie wynika zasada równowagi budżetowej, o tyle mam pewne wątpliwości, czy wszystkie, a przy najmniej konieczne, elementy stabilności można wyinterpretować z przepisów Konstytucji RP. Innymi słowy, ciekawy jestem poglądów Autora na temat potencjalnej możliwości wyznaczenia granicy, w której możemy mówić o tym, że stabilność fiskalna jest już albo jeszcze zachowywana.

Ostatni rozdział IV. dotyczy limitu zadłużenia z art. 216 ust. 5 Konstytucji na tle wybranych konstytucyjnych reguł fiskalnych. Podobnie jak w poprzednim rozdziale rozważania rozpoczyna omówienie istoty tytułowego limitu (od. s. 155), następnie przedstawienie charakterystyki konstytucyjnej granicy zadłużenia z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, problemu stosowania konstytucyjnych reguł fiskalnych (od. s. 173) oraz skuteczności tych reguł (od. s. 198). I znowuż pozostaje mi się zgodzić, że omawiana norma nie wprowadza granicy długu w ujęciu nominalnym, ale wskazuje ją jako stosunek do PKB, co w konsekwencji oznacza, że maksymalną wartość zadłużenia charakteryzuje dynamizm, gdyż jej ostateczna granica jest uzależniona od PKB. Akceptuje również pogląd, że najwyższy czas, aby pojęcie długu państwowego było interpretowane szeroko i jednolicie (na poziomie krajowym i międzynarodowym), co pozwoliłoby na objęcie jego zakresem wszystkich podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych. W innym razie pogłębi się stan bezkrytycznej dowolności i pozorowanej równowagi, a w efekcie fałszywej stabilności fiskalnej.

Za zbyt kategorię uważam twierdzenie, że przekroczenie poziomu 3/5 PKB zadłużenia stanowi naruszenie tego przepisu i skutkuje popełnieniem deliktu konstytucyjnego. Co prawda, Autor ma świadomość, że kluczowe w tym przypadku byłoby uwzględnienie kontekstu, w którym doszło do naruszenia normy konstytucyjnej i ewentualnie konieczności uczynienia tego, niemniej jednak zakaz ten nie ma charakteru bezwzględny. Po pierwsze, dlatego, że konstytucyjny próg może być przekroczony w imię ochrony jakiejś szczególnej wartości, np. egzystencji państwa, a po drugie, do jego przekroczenia może dojść z przyczyn obiektywnych niezależnych od działających w dobrej wierze władz publicznych. W mojej ocenie, rozważania te powinny rozpocząć się od zrelatywizowania skutków prawnych owego zakazu, gdyż praktyczne pociągnięcie do odpowiedzialności za złamanie art. 216 ust. 5 Konstytucji

z uwagi choćby na metodologię obliczania zadłużenia w stosunku do PKB może uczynić tą odpowiedzialność iluzoryczną.

Pracę zamykają syntetycznie ujęte „Wnioski i postulaty *de lege ferenda*” (s. 220–234) obejmujące cztery główne wnioski oraz kilka bardziej szczegółowych przemyśleń. Wynikają z nich następujące ustalenia: po pierwsze, stabilność fiskalna jest trudnym do jednoznacznego zdefiniowania pojęciem, nie można jednak utożsamiać jej z równowagą budżetową; po drugie, podstawą do uznania stabilności fiskalnej za wartość konstytucyjnie chronioną są przede wszystkim konstytucyjne reguły fiskalne w szczególności art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, za czym przemawia również treść art. 220 Konstytucji, a nadto zasada dobra wspólnego wyrażona w art. 1 Konstytucji RP, z tym, że konstytucyjną ochroną nie jest natomiast objęta równowaga budżetowa; po trzecie, konstytucjonalizacja reguł fiskalnych w wielu przypadkach stanowi odpowiedź na pogarszający się stan finansów publicznych, który ma na celu zapewnienie trwałej ochrony przed nadmiernym zadłużeniem; po czwarte, polskie rozwiązania ustrojowe, służące zapewnieniu stabilności fiskalnej, zasadniczo stanowią skuteczną ochronę przed nadmiernym zadłużeniem, jednak intencje ustrojodawcy mogą zostać zmodyfikowane poprzez zmiany na poziomie ustawowym, dlatego też przyjęte reguły wymagają zmodyfikowania. Zasadniczo zgadzam się ze zgłoszonymi postulatami *de lege ferenda*, w tym, że: 1) równowaga budżetowa nie stanowi wartości konstytucyjnie chronionej (s. 227); 2) istnieje potrzeba doprecyzowania art. 216 ust. 5 Konstytucji RP (s. 228 i n.), w tym ujednoczenia polskiej metodologii obliczania zadłużenia z metodologią międzynarodową (lub unijną); 3) należy powrócić do pomysłu utworzenia rady fiskalnej i włączenia jej, a także innych niezależnych instytucji w przygotowywanie prognoz makroekonomicznych (s. 231); 4) warto rozważyć potrzebę wprowadzenia klauzul wyjścia, a – moim zdaniem – także powrotu do stosowanych reguł w przypadku pogarszającej się sytuacji gospodarczej i w stanach nadzwyczajnych (s. 233). W tym kontekście ciekawy jestem opinii Autora na temat innych rodzajów klauzul wyjścia i powrotu do stosowania reguły wydatkowej. Na koniec wypada przypomnieć, że niektóre z zaproponowanych rozwiązań nierozzerwalnie wiążą się ze zmianą Konstytucji RP, a nadal otwarte pozostaje pytanie, czy nastał sprzyjający ku temu moment konstytucyjny.

IV. Bibliografia

Jeśli chodzi o bibliografię to można stwierdzić, że Autor wykonał sporą pracę, o czym świadczy pokaźna bibliografia będąca niepodważalną zaletą recenzowanej dysertacji. Obejmuje ona 36 stron maszynopisu (s. 235–271), na które składa się: 79 aktów prawnych i 60 orzeczeń pochodzących z różnych państw UE oraz 299 pozycji literatury, w tym szereg pozycji anglojęzycznych, a nadto pozostałe źródła, w tym: wypowiedzi, komunikaty, raporty. Bibliografia jest zatem bogata i zróżnicowana, w zasadzie obejmuje wszystkie dostępne polskie pozycje literatury z zakresu konstytucyjnych aspektów finansów publicznych, a nadto zawiera odwołania do wielu pozycji anglojęzycznych rzadko cytowanych w polskich opracowaniach. Co więcej, mgr Ł. Kielin wykazał, że potrafi panować nad ogromem materiału, co znalazło odzwierciedlenie w rozbudowanej warstwie przypisów, których liczba sięga 822. Świadczy to o opanowaniu warsztatu i świadomym korzystaniu ze sporego zasobu bibliograficznego. Należy wskazać, że przypisy sporządzane są w oparciu o jednolite i akceptowane reguły, z zachowaniem wymogów redakcyjnych pozwalających zidentyfikować cytowaną pozycję. Trzeba oddać Autorowi, że nawet powinnościowe, bo przypisane roli recenzenta poszukiwanie usterek przynosi marne efekty, a do takich należy np. literówka w przypisie nr 181, w którym nazwisko prof. K. Wojtyczka zostało ujęte jako „Wojtyszek”. Wskazana drobnostka w żadnej mierze nie może zaprzeczyć nader pozytywnej oceny. Mając to na uwadze mogę stwierdzić, że mgr Ł. Kielin skompletował pokaźną bazę źródłową, korzysta z niej w sposób właściwy, potrafi spojrzeć na zebrane pozycje krytycznie.

V. Język pracy i jej ocena formalna

Język pracy jest przyjemny i łatwy w odbiorze, co nie umniejsza jego profesjonalizmowi, poprawny pod względem gramatycznym i stylistycznym. Kolejno podejmowane wątki mają zakotwiczenie we wcześniejszych fragmentach, do których Autor nawiązuje – jak na mój gust – nazbyt często. Nie mówię, że tak nie można, ale wypadaloby to czynić bardziej świadomie i z należyтым szacunkiem dla czytelnika. Zdaje sobie sprawę z tego, że są takie stwierdzenia, które zasługuje na wielokrotne powtórzenie, ale zalecałbym czynienie ich w sposób intencjonalny, z wykorzystaniem

zwrotów typu: „jak już wskazano” czy – w przypadku wielokrotnego powtarzania – „jak już wielokrotnie wskazano” itp. Taka konwencja byłaby wskazana i sprawiłaby, że czytelnik czułby obecność Autora. Od razu dodam, że wskazana wyżej uwaga służy bardziej wyliczeniu elementów, które powinny być skorygowane przed ewentualną publikacją i nie wpływa na wysoką ocenę recenzowanej pracy. Na docenienie zasługują liczne tabele i zestawienia zawierające dane statystyczne, które znaczenie ułatwiają przyswojenie niełatwej przecież materii i pozwalają na wyciągnięcie własnych wniosków. Rzadko zdarza się, że dysertacja doktorska jest w pełni poprawna pod względem formy, a ta należy pod tym względem do chlubnych wyjątków. Autor właściwie posługuje się siatką pojęciową z obszaru prawa konstytucyjnego i prawa finansowego, co miejscami z pewnością nie było łatwe i wymagało wyboru określonego kierunku rozumowania.

VII. Konkluzja

Konkludując, mając na uwadze właściwy wybór tematu badawczego, spójną strukturę dysertacji doktorskiej, a także poziom opanowania przez mgr. Łukasza Kielina warsztatu naukowego i merytoryczną jakość opracowania mogę z pełnym przekonaniem stwierdzić, że rozprawa doktorska *Stabilność fiskalna jako wartość konstytucyjnie chroniona w Polsce na tle porównawczym* spełnia wymogi stawiane pracom doktorskim, określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1791 ze zm.) w związku z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1669 ze zm.), a zatem wnoszę o jej przyjęcie i dopuszczenie do dalszych etapów postępowania w przewodzie doktorskim.



dr hab. Grzegorz Kuca, prof. UJ