

STRESZCZENIE

pracy doktorskiej pt.

„*Stabilność fiskalna jako wartość konstytucyjnie chroniona w Polsce na tle porównawczym*”

autorstwa mgra Łukasza Kielina

napisanej pod kierunkiem dr hab. Anny Jurkowskiej-Zeidler, prof. UG oraz

dra hab. Piotra Uziębły, prof. UG

(wersja w jęz. polskim)

Problematyka limitowania długu publicznego i deficytu budżetowego stanowi jeden z elementarnych czynników zapewniających stabilność finansów publicznych. Ograniczanie, a co najmniej utrzymanie na określonym poziomie długu publicznego, jest działaniem pożądanym, dlatego istotne są działania zarówno w sferze stanowienia prawa, jak i deklaracji politycznych. Przyjmowane regulacje prawne bezpośrednio wpływają na gospodarkę i stanowią ograniczenie prowadzonej polityki fiskalnej. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabierają konstytucyjne reguły fiskalne - ustrojodawcy, wprowadzając limity zadłużenia lub ograniczając powstawanie deficytu budżetowego, nadają stabilności finansów publicznych szczególnego znaczenia i podnoszą ją do rangi współkreatora ustroju.

Dysertacja koncentruje się na zagadnieniach związanych z konstytucyjnymi regułami fiskalnymi oraz ocenie tego rodzaju instrumentów na tle porównawczym. Zakres prowadzonych badań obejmuje prawo polskie, prawo krajowe wybranych państw UE tj. Niemiec, Hiszpanii, Włoch, Węgier, Słowacji oraz Słowenii, jak również w ograniczonym zakresie prawo unijne. Delimitacja państw objętych analizą porównawczą przede wszystkim była podyktowana wprowadzeniem do ich porządków prawnych konstytucyjnych reguł fiskalnych w dobie globalnego kryzysu finansowego.

W rozprawie postawiono trzy istotne cele badawcze, po pierwsze zidentyfikowanie podstaw uzasadniających uznanie stabilności fiskalnej za wartość chronioną w świetle przepisów Konstytucji RP, po drugie scharakteryzowanie konstytucyjnych norm regulujących problematykę państwowego długu publicznego i deficytu budżetowego w ujęciu porównawczym, po trzecie zaś wskazanie czynników, które mogą negatywnie wpływać na skuteczność konstytucyjnych reguł fiskalnych oraz przedstawienie postulatów *de lege ferenda* w nawiązaniu do przeprowadzonych badań porównawczych.

Dokonana w dysertacji analiza ma na celu zweryfikowanie hipotezy głównej, zgodnie z którą **stabilność fiskalna stanowi w świetle Konstytucji RP wartość chronioną, jednakże przyjęte w Konstytucji RP rozwiązania powinny zostać zmodyfikowane w celu zapewnienia**

pełniejszej ochrony przed nadmiernym zadłużeniem. W konkluzji potwierdzono prawidłowość postawionej w ten sposób hipotezy, do czego przyczyniła się weryfikacja sformułowanych w rozprawie hipotez szczegółowych, zgodnie z którymi:

1. Stabilność fiskalna jest trudnym do jednoznacznego zdefiniowania pojęciem, nie można jej jednak utożsamiać z równowagą budżetową.
2. Podstawą do uznania stabilności fiskalnej za wartość konstytucyjnie chronioną są przede wszystkim konstytucyjne reguły fiskalne, w szczególności art. 216 ust. 5 Konstytucji RP. Za uznaniem stabilności fiskalnej za wartość chronioną konstytucyjnie przemawia również treść art. 220 Konstytucji RP oraz zasada dobra wspólnego wyrażona w art. 1 Konstytucji RP. Konstytucyjną ochroną nie jest natomiast objęta równowaga budżetowa.
3. Konstytucjonalizacja reguł fiskalnych, która ma na celu zapewnienie trwałej ochrony przed nadmiernym zadłużeniem, stanowi odpowiedź na pogarszający się stan finansów publicznych.
4. 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.

Rozprawa składa się z wprowadzenia, czterech rozdziałów i wniosków. Rozdział pierwszy zawiera rozważania *stricto* teoretyczne na temat ogólnych zagadnień dotyczących stabilności fiskalnej. Punktem wyjścia było przedstawienie trudności w określeniu pojęcia stabilności fiskalnej, pokazania jego wieloaspektowości i próby jego zdefiniowania. Rozdział ten odnosi się również do ewolucji poglądów dotyczących prowadzonej polityki fiskalnej, przedstawienia instrumentów ograniczających przyrost zadłużenia. Omówiono w nim też podstawowe instytucje, chroniące zachowanie stabilności unormowane w przepisach prawa UE.

W rozdziale drugim odniesiono się do kwestii konstytucjonalizacji ograniczeń polityki fiskalnej, pokazując jej wagę i znaczenie dla finansów publicznych. Zawarte rozważania dotyczyły historycznego ujęcia przedmiotowej materii, jak też omówienia skutków kryzysu finansowego z roku 2008, jakie spowodował w europejskich porządkach konstytucyjnych. Dodatkowo zostały omówione przyczyny i następstwa wprowadzenia reguł fiskalny na grunt konstytucyjny.

W dalszej części pracy, w rozdziale trzecim, odniesiono się do kwestii analizy konstytucyjnych instrumentów limitowania deficytu budżetowego. Punktem wyjścia było

wskazanie, że zasada równowagi budżetowej, rozumiana jako wymóg pełnego zbilansowania dochodów i wydatków budżetowych, nie jest wartością chronioną w świetle Konstytucji RP. Takiej ochrony nie można jednak odmówić stabilności fiskalnej. W tym celu dokonano analizy konstytucyjnych przepisów regulujących problematykę deficytu budżetowego i zestawiono je z innymi konstytucyjnymi normami przyjętymi w badanych państwach.

Ostatni, czwarty, rozdział posłużył analizie konstytucyjnego limitu zadłużenia i porównaniu go z innymi konstytucyjnymi regułami fiskalnymi. W tym celu omówiono problematykę stosowania tego rodzaju przepisów, odnosząc się do ich kategoryczności, doprecyzowania w ustawodawstwie niższego rzędu czy związków między konstytucyjnymi regułami fiskalnymi a prawem UE. W rozdziale tym odniesiono się również do wątpliwości, jakie narastają wokół tego rodzaju instrumentów, jak też dokonano próby oceny ich skuteczności.

Weryfikując postawione w dysertacji hipotezy, zdecydowano się na wykorzystanie różnorodnych metod badawczych, zdeterminowanych przez cele pracy i dokonane w niej założenia. W pracy nad rozprawą zostały wykorzystane następujące metody — głównie: dogmatycznoprawna, porównawcza, analiza danych statystycznych oraz w mniejszym stopniu metoda historyczna oraz metoda aksjologiczna.