

ETYKA POSELSKA

Szerzej: etyka parlamentarna to zbiór zasad i norm postępowania, które stanowią wzorce pożądanego zachowania się deputowanego jako osoby pełniącej funkcję publiczną. Stanowią podstawę oceny niezależności, rzetelności i uczciwości deputowanych do parlamentu.

Katalog zasad etyki ulega modyfikacjom ściśle związanym ze zmianami w sferze uniwersalnej moralności i etyki oraz wymagań stawianych posłom przez ich wyborców.

Historycznie, deputowani do parlamentów stanowili zamkniętą i stosunkowo jednorodną grupę osób wywodzących się z elit społecznych, a więc z zasady zamożnych i traktujących karierę polityczną w kategoriach prestiżu, a nie drogi awansu finansowego. Wykonywanie mandatu wiązało się również z poważnymi kosztami, które mogli ponosić nieliczni, przy czym do rzadkości należało wynagrodzenie czy zwrot kosztów wykonywania funkcji posła.

Praktyka polityczna minionych stuleci, w tym sfera etyczna, była odzwierciedleniem ówczesnych praw i zapatrywań na temat moralności, różniących się od obecnych. Ekskluzywność czynnego prawa wyborczego sprawiała, że społeczeństwo nie interesowało się sferą etyczną, czy szczegółami wykonywania mandatu przez posłów w takiej mierze jak ma to miejsce obecnie. Dostęp do tych informacji, z racji hermetyczności środowiska elity politycznej, był również poważnie ograniczony. Wzrost zainteresowania tą sferą działalności polityków wiąże się ze spełnieniem postulatu wyborów powszechnych i zwielokrotnieniem liczebnym korpusu wyborczego.

Zauważalny wzrost wymagań dotyczących sfery etycznej, stawianych deputowanym, wynika z jednej strony z rozpowszechnienia zasady państwa prawnego i wynikającego z niej postulatu jawności życia publicznego, z drugiej – z profesjonalizacji funkcji posła i związanym z nią wzrostem konkurencji w grupie polityków zabiegających o poparcie w wyborach i możliwość kontynuowania kariery odmierzanej okresami kadencji.

Zbiór nakazów i zakazów kształtujących etyczny wymiar funkcjonowania parlamentów i parlamentarzystów jest dzisiaj powszechnie uznawany za element statusu prawnego deputowanego. Regulacja prawna zagadnień etyki parlamentarnej dotyczy dwóch głównych sfer tego zjawiska. Po pierwsze, sfery postulatów, a więc katalogu zasad i wymogów etycznych stawianych deputowanym, na ogół w formie kodeksu etyki lub spójnego zestawu podstawowych zasad i wytycznych. Po drugie, sfery kontrolno-represyjnej, a więc koniecznych dla skutecznego wdrażania norm etycznych w życiu publicznym procedur i instytucji gwarantujących ich przestrzeganie, które można określić jako gwarancje etyki parlamentarnej. Gwarancje te na ogół przewidują powołanie organu stojącego na straży przestrzegania ustalonego kodeksu etyki oraz uprawnionego do kontroli zachowań deputowanych, przyjmowania skarg na nieetyczne zachowania oraz nakładania sankcji za nieprzestrzeganie norm etycznych w życiu

publicznym. Ustrojowa pozycja organu do spraw etyki jest zróżnicowana – od wyspecjalizowanej, stałej komisji parlamentarnej (Niemcy, Wielka Brytania) po odrębne organy państwa (komisje etyki w Stanach Zjednoczonych), składające się z obywateli, a powoływane na krótkie kadencje, wspólnie przez legislatywę, egzekutywę i sędziów.

Zagadnienie etyki parlamentarnej łączy się z problematyką mandatu wolnego i zasad jego wykonywania. Jednym z fundamentalnych elementów mandatu wolnego jest niezależność deputowanego od wyborców przy jednoczesnym zobowiązaniu go do działania w interesie dobra wspólnego. Pełniąc swoją funkcję deputowany, którego nie wolno krępować instrukcją lub wytycznymi wyborców, powinien postępować w zgodzie z własnym sumieniem, ale przede wszystkim kierować się dobrem wspólnym. Może to stanowić dla niego trudny do rozstrzygnięcia konflikt interesu ogólnego (narodu) i partykularnego (osoby deputowanego). Państwo stara się minimalizować ten konflikt, ustanawiając wysokie standardy moralne i stwarzając mechanizmy gwarantujące ich zachowanie lub przeciwdziałające ich naruszeniu. Należy tu wspomnieć przede wszystkim całokształt regulacji o charakterze antykorupcyjnym i podwyższone wymagania dotyczące przejrzystości życia publicznego. Wśród nich trzeba wymienić nakładane na posła liczne i regularne obowiązki sprawozdawcze, dotyczące sposobu wykonywania mandatu, jak np.: fakt wywierania wpływu na decyzje deputowanego (lobbing i korupcja) oraz korzyści osiąganych w związku z wykonywanym mandatem parlamentarnym, jak: dodatkowe zatrudnienie i wynagrodzenie, czy dostęp do specjalistycznych i strategicznych informacji pozyskanych w trakcie kadencji. W tej dziedzinie regulacja balansuje między zakazem (*incompatibilitas* w sensie materialnym i formalnym, zasady dotyczące tzw. *revolving door*, czyli karencji dla polityków przy zmianie kariery publicznej, parlamentarnej lub rządowej, na prywatną – doradztwo, lobbing, marketing polityczny) i kontrolą (rejstry korzyści, oświadczenia majątkowe posłów, sprawozdania dotyczące kontaktów z lobbystami). Wśród środków zapewniających swobodne wykonywanie mandatu znajdują się gwarancje niezależności posła – od jego uprawnień w sferze finansowej (uposażenie, dieta, dodatkowe świadczenia i korzyści o charakterze materialnym) po gwarancje niezależności w postaci tzw. immunitetów poselskich i przywileju nietykalności.

Regulacje dotyczące etyki poselskiej nie ograniczają się tylko do zakazów i kontroli ich przestrzegania, lecz także dotyczą sfery motywacyjnej. Normy powinnościowe należące do sfery etyki służą wypełnieniu przestrzeni rozciągającej się między negatywnie ocenianymi: egoizmem i dbałością o partykularny interes posła jako jednostki a altruizmem tak samo chwalebny, co rzadko spotykanym w świecie polityki. Regulacje dotyczące etyki poselskiej występują więc w dwóch postaciach: pozytywnej, dotyczącej sfery motywacyjnej i powinnościowej, oraz negatywnej, czyli ustanawiającej zakazy i sankcje.

Konkretny kształt obu sfer prawnej regulacji zagadnień etyki parlamentarnej jest zawsze wynikiem przyjętych w danym państwie rozwiązań, a także istnie-

jących w tej dziedzinie tradycji oraz zasad ustrojowych, które określają granice ingerencji państwa w sposób wykonywania mandatu przez deputowanego. Stopień zaangażowania państwa w zagadnienia etyczne przekłada się zarówno na poziom wymagań stawianych deputowanym przez etyczne normy powinnościowe, jak i na zakres sankcji przewidzianych za ich nieprzestrzeżenie.

Wśród regulacji antykorupcyjnych na świecie można dostrzec wiele podobieństw. Posłowie większości parlamentów świata składają oświadczenia majątkowe na temat stanu majątkowego oraz działalności pozaparlamentarnej i pobieranych z tego tytułu wynagrodzeń. Głównym celem obowiązkowych oświadczeń majątkowych jest ujawnienie wszystkich przejawów wpływania na posła z użyciem środków majątkowych i ułatwienie wykrycia praktyk korupcyjnych (oświadczenia i rejestry co do zasady są jawne).

Sfera działalności deputowanego zakazanej przez prawo oraz sposób regulacji tego zagadnienia są bardzo zróżnicowane. Obok przepisów ogólnych, które nakazują, aby deputowany nie prowadził działalności niedającej się pogodzić z wykonywaniem mandatu (różne przejawy niepołączalności materialnej), pojawiają się liczne regulacje szczegółowe. Dla przykładu można wymienić występujące w wielu państwach, zakazy (ewentualnie obowiązek zgłoszenia, jak w Niemczech lub uzyskania pozwolenia parlamentu) dotyczące wykonywania przez posła wolnych zawodów prawniczych. Chodzi o uniknięcie sytuacji występowania posła przeciwko państwu np. na sali sądowej. Często zakazuje się również wykonywania zawodów, które zakładają działanie w ścisłym interesie klienta (doradztwo podatkowe, ubezpieczeniowe, inwestycyjne, bankowość), a więc dla uniknięcia konieczności dokonywania wyboru między lojalnością wobec klienta i realizacją mandatu wolnego, a także realnej groźby wykorzystania wiedzy pozyskanej w parlamencie w interesie klienta.

Wymagany stopień szczegółowości składanych oświadczeń majątkowych jest zróżnicowany w poszczególnych państwach. Może to być obowiązek podania dokładnej kwoty wszystkich uzyskanych dochodów albo określenie przedziału wartości. Rzadziej spotyka się wymagania dotyczące ujawnienia korzyści, jakie deputowany otrzyma dopiero po zakończeniu wykonywania mandatu (np. Dania, Niemcy). Co do zasady, do informacji o osiągniętych dochodach dodaje się również informacje o zaciągniętych zobowiązaniach finansowych (pożyczki, kredyty), czy udziałach w spółkach prawa handlowego.

W kwestii jawności oświadczeń majątkowych, budzącej wciąż kontrowersje, coraz więcej zwolenników zyskuje amerykański postulat pełnej jawności stanu posiadania deputowanego z wyłączeniem, ze względów bezpieczeństwa, lokalizacji posiadanych nieruchomości. Szczególnym rodzajem przepisów antykorupcyjnych, obowiązujących w regulaminach parlamentarnych, jest obowiązek ujawnienia przez posła interesu związanego ze sprawą stanowiącą przedmiot prac parlamentarnych. W takim wypadku poseł z zasady ma obowiązek wyłączyć się z prac parlamentarnych, jak głosowania czy prace komisji (np. Wielka Brytania, Szwecja, Niemcy).

Osobne zagadnienie to rejestry korzyści – wykazy wartości majątkowych uzyskiwanych przez posłów w trakcie pełnienia urzędu. Z zasady określa się minimalną wartość korzyści, która wyznacza granicę obowiązku sprawozdawczego. Zgłoszenia do rejestru korzyści dokonywane są przez posłów na bieżąco. Obowiązki związane ze składaniem oświadczeń majątkowych i zgłoszeń do rejestru korzyści obejmują na ogół również współmałżonka, szczególnie w warunkach małżeńskiej wspólności majątkowej.

Sfera motywacyjna regulacji prawnej zasad etyki poselskiej przybiera postać kodeksów etycznych. Są to wykazy postaw i powinności, a nawet cech osobowych posła uważanych za pożądane (konieczne), często dodatkowo określonych poprzez negację zachowań zakazanych i potępianych. Kodeksy etyczne wymieniają typowy zestaw wartości zalecanych, czy wręcz wymaganych, w pracy posła jak: bezinteresowność, nieprzekupność, obiektywizm, odpowiedzialność, jawność, uczciwość, przywództwo (Wielka Brytania).

Regulacje dotyczące etyki poselskiej (kodeksy) zazwyczaj mają rangę uchwały parlamentu, nierzadko zawarte są w regulaminie parlamentarnym, względnie – jako uchwała komisji właściwej do spraw etyki. Ogólne nakazy etycznego zachowania pod adresem deputowanych mogą być zawarte w konstytucji (Korea Płd.). Obowiązki sprawozdawcze nałożone na posłów wymagają już regulacji ustawowej. Sankcje przewidziane za niedopełnienie wymogów – najczęściej grzywna, ale w skrajnych wypadkach również pozbawienie mandatu (Francja, Korea Płd.), czy pozbawienie wolności, zawarte są w kodeksach karnych lub przepisach karnych stanowiących część ustaw regulujących status parlamentarzysty. Szczególnym typem sankcji są kary regulaminowe, polegające na udzieleniu upomnienia z podaniem do publicznej wiadomości czy pozbawieniu parlamentarzysty określonej części uposażenia.

Praktycznie w ogóle nie występują już sądy honorowe, które jeszcze w początkach XX w. należały do powszechnie spotykanych instytucji wyznaczających standardy praktyki politycznej, również na terenie parlamentów. Sądy te rozstrzygały spory honorowe dotyczące naruszenia czci posła przez innego posła w trakcie wykonywania mandatu (np. podczas wystąpień publicznych). Sądy honorowe, które zostały z czasem zastąpione przez komisje etyki poselskiej, spełniały podwójną rolę. Oprócz promowania postaw honorowych, pełniły rolę alternatywnej dla zwalczanego zwyczaju pojedynków, należącego przez stulecia do typowej praktyki w zakresie rozwiązywania sporów na tle honorowym (pojedynki między posłami oraz posłami i dziennikarzami były dość częstą praktyką jeszcze w Polsce międzywojennej).

Polska regulacja dotycząca etyki poselskiej sięga co najmniej czasów dwudziestolecia międzywojennego. W 1923 r. Regulamin Sejmu przewidywał powołanie Sądu Marszałkowskiego jako klasycznego sądu honorowego. Kiedy w 1935 r. sąd uznano oficjalnie za organ Sejmu, jego zadania zbliżyły się do dzisiejszych komisji etyki – miał orzekać w sprawie czynów popełnionych przez posłów i nielicujących z honorem i godnością poselską. Skład sądu powołano

spośród posłów. Jeszcze w 1948 r. Regulamin Sejmu Ustawodawczego przewidywał powołanie sądu honorowego do rozstrzygania spraw o naruszenie czci pomiędzy posłami. Od 1992 r. rolę tę przejęło częściowo Prezydium Sejmu i Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich, a częściowo powołana w 1997 r. Komisja Etyki Poselskiej.

Głównym celem działania Komisji Etyki było uchwalenie katalogu zasad etyki poselskiej co nastąpiło w 1998 r. (uchwała Sejmu RP z 17.7.1998 r. – Zasady Etyki Poselskiej, M.P. Nr 24, poz. 338). Uchwała stwierdza, że poseł „(...) na mocy ślubowania składanego zgodnie z art. 104 Konstytucji RP, kieruje się w swojej służbie publicznej obowiązującym porządkiem prawnym, ogólnie przyjętymi zasadami etycznymi oraz solidarną troską o dobro wspólne”. Artykuł 104, który uważa się za źródło zasady wolnego mandatu parlamentarnego, jest również źródłem obowiązków poselskich należących do sfery etyki. Jak stanowi treść uchwały, poseł powinien zachowywać się w sposób odpowiadający godności posła, kierując się w szczególności zasadami: bezinteresowności, jawności, rzetelności, dbałości o dobre imię Sejmu oraz odpowiedzialności (które doprecyzowuje uchwała). Za naruszenie Zasad Etyki Poselskiej poseł ponosi odpowiedzialność określoną przepisami Regulaminu Sejmu (uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.7.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. z 2012 r. poz. 32 ze zm.). Do sankcji, które komisja może zastosować wobec posła, należą: zwrócenie uwagi, upomnienie lub nagana podana do publicznej wiadomości. Ponadto Komisja Etyki Poselskiej zajmuje się rozpatrywaniem spraw wynikających z Rejestru Korzyści i oświadczeń majątkowych posłów. Skład Komisji, która należy do stałych komisji sejmowych, tworzą posłowie o nieposzlakowanej opinii i wysokim autorytecie moralnym – po jednym z każdego klubu. Kara orzeczona przez Komisję wobec jej członka oznacza natychmiastową utratę członkostwa w Komisji. Zastrzeżenie dotyczące kwestii etycznych zgłoszone wobec kandydata do Komisji wstrzymuje, i może uniemożliwić, jego wybór.

Regulacje dotyczące oświadczeń majątkowych i rejestru korzyści oraz ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej zawarte są przede wszystkim w ustawie z 9.5.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1605 ze zm.). Ustawa przewiduje obowiązkowe, coroczne (ponadto przed ślubowaniem poselskim i w ciągu miesiąca po ogłoszeniu terminu wyborów) oświadczenia majątkowe dotyczące majątku odrębnego posła oraz objętego małżeńską wspólnością majątkową. Prawdziwość oświadczeń składanych Marszałkowi Sejmu (Senatu) sprawdza Centralne Biuro Antykorupcyjne. Rejestr korzyści, również prowadzony przez marszałków izb, wymaga dokonania stosownych zgłoszeń w terminie miesięcznym. Treść rejestru i oświadczeń majątkowych jest jawna.

Prawne gwarancje etyki poselskiej w postaci obowiązkowych, poselskich sprawozdań finansowych, ich jawności i sankcji za niedopełnienie wymogów, a także katalogów pozytywnych postaw poselskich, nie są jedynym i wystarczają-

jącym zabezpieczeniem przed niepożądanymi zachowaniami deputowanych. W ustroju demokratycznym ogromna rola przypada mediom, które wykrywają i nagłaśniają negatywne przejawy działalności polityków, oraz wyborcom, którzy w akcie elekcji oceniają kandydatów i podejmują decyzję o powierzeniu funkcji posła na kolejną kadencję.

Literatura:

Etyka parlamentarna. Informacje i Opinie Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu, IP-63 S, Warszawa, marzec 1997;

K. *Grajewski*, Status prawny posła i senatora, Warszawa 2002;

W. *Kręcis*, Etyka parlamentarna w polskim parlamencie – wybrane zagadnienia, Prz. Sejm. 1999, Nr 3;

B. *Kudrycka*, Neutralność polityczna urzędników, Warszawa 1998;

D. *Łukasz*, Etyka parlamentarna. Informacja Nr 549 Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu, Warszawa 1997;

J. *Pietrzak*, Sejm RP. Tradycja i współczesność. Kompetencje, procedury, zwyczaje, Warszawa 2000;

L. *Stoker*, Interest and ethics in politics, American Political Science Review, czerwiec 1992, vol. 86, Nr 2;

M.M. *Wiszowaty*, Stanowe komisje etyki w USA jako przykład organów obywatelskiego audytu etycznego – ustrój, kompetencje, znaczenie, Studia Prawnicze, PAN 2013, Nr 3.

[M.M.W.]

FEDERALIZM A PAŃSTWO UNITARNE (ZREGIONALIZOWANE)

Pojęcie → **ustroju państwa** może być wyjaśniane za pomocą różnorodnych kryteriów kształtujących liczne typologie państw. Tradycyjnie jednym z najważniejszych instrumentów analizy zjawiska państwa jest opis jego ustroju terytorialno-administracyjnego. Określa on system organizacji władzy publicznej danego kraju w układzie przestrzennym. Najbardziej zakorzeniony w nauce o państwie podział pozwala wyróżnić państwa unitarne (jednolite) i federalne (złożone). Realia polityczne i ustrojowo-prawne współczesnego świata sprawiają, że podział ten powinien zostać poszerzony o co najmniej jeszcze jedną grupę – państw zregionalizowanych, odwołujących się do idei autonomii regionalnej. Należy również pamiętać, że trzy wymienione kategorie stanowią pewne modele teoretyczne czy typy idealne i nie zawsze w pełni odzwierciedlają skomplikowaną rzeczywistość na poziomie państw, ich związków czy części składowych.

W kontekście problematyki ustrojów terytorialnych można mówić o zjawiskach federalizmu, regionalizmu i unitaryzmu, rozumianych nie tylko jako wyodrębniona forma ustrojowa, ale także jako stanowisko ideowe (doktryna, koncepcja), wyrażające zespół poglądów na temat optymalnego kształtu ustrojowego państwa. Towarzyszą im często ruchy społeczne propagujące reformę terytorialną organizacji państwowej, zgodnie z określonymi założeniami teoretycznymi i postulatami ideowymi (ideologicznymi). W konsekwencji może dojść do procesów federalizacji, regionalizacji czy decentralizacji, tj. zmian o charakterze polityczno-administracyjnym, przekształcających formę ustrojową danego państwa.

Państwo unitarne (np. Francja, Holandia, Szwecja, Polska) w swojej organizacji administracyjno-terytorialnej nie posiada części wykazujących cechy samostnej państwowości. Podział terytorialny stanowi jednolity system kształtowany na szczeblu centralnym. Możliwa jest decentralizacja władzy wykonawczej, w postaci terenowych organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego, ale w ramach jednolitego, wspólnego dla całego państwa systemu. Normatywnym źródłem legitymizacji ustroju państwa jest na ogół ogólnokrajowa → **konstytucja**, uchwalana przez parlament.

Państwa federalne (np. Stany Zjednoczone, Niemcy, Szwajcaria, Belgia) i państwa odwołujące się do autonomii regionalnej (np. Włochy i Hiszpania) składają się z części o różnym stopniu niezależności. Części składowe federacji (stany, kraje związkowe, kantony) korzystają z istotnych atrybutów suwerenności, dysponując odrębnymi systemami władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej oraz własnymi systemami prawa, w tym aktami rangi konstytucyjnej. Ich struktura terytorialna może być niejednolita, ponieważ kształtowana jest samodzielnie w ramach poszczególnych części składowych państwa. Towarzyszy temu częste zróżnicowanie systemów samorządu terytorialnego. Normatywną podstawą uprawomocnienia ustroju państwa jest umowa równorzędnych podmiotów, znajdująca wyraz w konstytucji federalnej, która rozgranicza kompetencje władz szczebla centralnego (federalnego) i szczebla krajów związkowych. W przypadku państw zregionalizowanych następuje przekazanie na poziom określonej kompetencji władzy wykonawczej oraz – ale tylko w pewnym, z góry określonym zakresie – władzy ustawodawczej. Możliwość kształtowania wewnętrznych systemów władzy i organizacji terytorialnej na poziomie autonomicznych regionów jest na ogół ściśle określona w konstytucji i ustawodawstwie szczebla centralnego.

Ustrój terytorialny jest zjawiskiem o charakterze dynamicznym i wielopłaszczyznowym, stąd istotne różnice występujące także w obrębie poszczególnych typów państw. Zmienny jest bowiem stopień centralizacji czy decentralizacji władzy w państwach unitarnych, zakres autonomii regionów w państwach zregionalizowanych oraz niezależność i swoboda działania części składowych federacji. W praktyce oznacza to np., że pewne jednostki terytorialne państwa unitarnego mogą korzystać z odrębnego statusu prawnego, upodabniającego je do regionów autonomicznych (kazus województwa śląskiego w czasach II Rzeczypospolitej). Z kolei w państwach zregionalizowanych stopień samodzielności regionów może być zróżnicowany. Przykładowo 5 z 20 regionów we Włoszech posiada specjalny status ustrojowoprawny. Również pewne terytoria państwa federalnego mogą mieć inny status niż pozostałe, „zwykłe” podmioty danej federacji (np. kanadyjska prowincja Quebec czy Dystrykt Federalny Columbia w Stanach Zjednoczonych).

Interesujący kazus transformacji ustroju terytorialnego w ostatnich latach stanowi Wielka Brytania. Proces przekształceń obejmuje zmiany relacji pomiędzy administracją centralną państwa, podmiotami szczebla regionalnego oraz

instytucjami samorządu lokalnego. Dokonywane są one w ramach zjawiska określanego terminem dewolucji (szeroko rozumianej decentralizacji). Uzasadnione wydaje się twierdzenie, że dewolucja w warunkach brytyjskich prowadzi do równoległego wyodrębnienia trzech różnych typów organizacji terytorialnej (*quasi*-federalnej w Szkocji oraz Irlandii Północnej, zregionalizowanej w Walii, unitarnej w Anglii) w ramach jednego organizmu państwowego.

Biorąc pod uwagę płaszczyznę stosunków międzynarodowych, można wyróżnić co najmniej 6 form organizacyjnych, w jakich funkcjonują współczesne państwa. Należą do nich: organizacje międzynarodowe (o zasięgu globalnym, typu Organizacji Narodów Zjednoczonych, czy regionalnym, jak Rada Europy), organizacje ponadnarodowe (typu Unii Europejskiej), konfederacje (związki państw), federacje, państwa zregionalizowane, państwa jednolite. Klasyczne atrybuty organizacji państwowej, takie jak ludność, terytorium i suwerenna władza, w pełni charakteryzują tylko trzy ostatnie kategorie. Niemniej ustrój terytorialny jest systemem niezwykle dynamicznym, a jego przekształcenia stanowią konsekwencję splotu różnych czynników historycznych, politycznych, ekonomicznych, kulturowych. Nie jest więc wykluczone, że wyzwania jakie stwarza globalizacja oraz integracja regionalna typu europejskiego doprowadzą do ukształtowania nowych form ustrojowych, łączących postulaty federalizmu, ograniczenia suwerenności tradycyjnych państw narodowych i tworzenia podmiotów *quasi*-państwowych czy nawet *supra*-państwowych.

Literatura:

- R. *Bieniada*, Federalizm kooperatywny jako czynnik regionalizacji substruktur państwa, Warszawa 2013;
W. *Bokajło* (red.), Federalizm: teorie i koncepcje, Wrocław 1998;
Z. *Brodecki* (red.), Regiony. Acquis communautaire, Warszawa 2005;
M. *Elżanowski*, M. *Maciłek*, P. *Przybysz*, Region jako instytucja prawnoustrojowa, PiP 1990, z. 8;
J. *Jaskiernia* (red.), Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie, Kielce 2009;
F. *Kinsky*, Federalizm. Model ogólnoeuropejski, Kraków 1999;
K. *Łokucijewski*, Region, [w:] E. *Bojanowski* (red.), Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć, Warszawa 2009;
A. *Wielomski*, Federalizm, [w:] J. *Bartyzel*, B. *Szlachta*, A. *Wielomski*, Encyklopedia polityczna, t. 1, Myśl polityczna – główne pojęcia, doktryny i formy ustroju, Radom 2007.

[K.Ł.]

FINANSE PUBLICZNE

W polskim kontekście konstytucyjnym to ogół podstawowych reguł dotyczących organizacji i działania gospodarki finansowej sektora publicznego (państwa oraz samorządu terytorialnego) obejmujący zasady gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na cele publiczne, w tym zasady władztwa daninowego oraz regulacje dotyczące budżetu, zarządzanie mieniem Skarbu Państwa, a także zagadnienia emisji pieniądza i polityki pieniężnej. Natomiast zgodnie z dok-

tryną prawa finansowego „operacje finansowe podmiotów publicznoprawnych, polegające na gromadzeniu dochodów i dokonywaniu wydatków, wypełniają pojęcie finansów publicznych”. Węższe niż konstytucyjne znaczenie przyjęła ustawa z 27.8.2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.), wskazując że finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem, w szczególności: 1) gromadzenie dochodów i przychodów publicznych; 2) wydatkowanie środków publicznych; 3) finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa; 4) zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne; 5) zarządzanie środkami publicznymi; 6) zarządzanie długiem publicznym; 7) rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej.

Zagadnienie finansów publicznych związanych z budżetem państwa, prawem zbierania podatków oraz biciem monety występowało już w pierwszych konstytucjach (→ **konstytucjonalizm**). Stopniowo regulacje te w kolejnych konstytucjach państw europejskich stawały się szersze. Dziś wśród państw UE można wyróżnić państwa, które wyodrębniły w konstytucjach osobny rozdział dotyczący finansów publicznych (Belgia, Bułgaria, Estonia, Finlandia, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Malta, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Szwecja), i państwa, które powyższe zagadnienia rozproszyły po konstytucji (Austria, Czechy – wyodrębniony jest oddzielny rozdział „Czeski Bank Narodowy”, Dania, Francja, Holandia, Irlandia, Łotwa, Węgry, Włochy, Słowacja). W konstytucjach II Rzeczypospolitej (art. 4, 6–8, 25 konstytucji marcowej, art. 31, 50, 51 i Rozdział VII konstytucji kwietniowej) oraz PRL (art. 8, 16 i 22 małej konstytucji z 1947 r. oraz 19 i 32 konstytucji lipcowej) regulowano zagadnienia budżetowe. Także mała konstytucja z 1992 r., zdaniem doktryny prawa finansowego, zbyt wąsko i w sposób rozproszony regulowała materię finansów publicznych. Pełne wyodrębnienie w postaci odrębnego rozdziału, o nazwie „Finanse publiczne”, nastąpiło dopiero w Konstytucji RP (Rozdział X).

Konstytucja RP, choć szeroko reguluje zagadnienie finansów publicznych, to wiele dziedzin z tego obszaru pozostawił do unormowania ustawodawcy zwykłemu. I tak w formie ustawy następuje: określenie sposobu gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na cele publiczne, określenie zasad i trybu nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisji papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne, ustanawianie monopoli, określenie zasad i trybu zaciągania pożyczek oraz udzielania gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo, określenie sposobu obliczenia wartości rocznego produktu krajowego brutto i państwowego długu publicznego (art. 216 ust. 1–5 Konstytucji RP), nakładanie danin publicznych (w tym podatków), określenie podmiotów i przedmiotu opodatkowania, jego stawek oraz zasad przyznawania ulg i umorzeń, i kategorii podmiotów zwolnionych od podatku (art. 217 Konstytucji RP) oraz organizację Skarbu Państwa i sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa (art. 218 Konstytucji RP), zasady i tryb opracowywania projektu budżetu

tu państwa, sposób wykonywania budżetu państwa (art. 219 Konstytucji RP), a także organizację i zasady działania Narodowego Banku Polskiego oraz szczególne zasady powoływania i odwoływania jego organów (art. 227 ust. 7 Konstytucji RP). Realizację tego konstytucyjnego nakazu stanowi wyżej wspomniana ustawa o finansach publicznych, ustawa z 29.8.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 908 ze zm.), ustawa z 8.4.1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 154) oraz ustawy podatkowe.

Dodatkowo art. 216 ust. 5 zd. 1 Konstytucji RP ustanawia zakaz zaciągania pożyczek, gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (art. 216 ust. 5 zd. 1 Konstytucji RP). Państwowy dług publiczny to nominalne zadłużenie zarówno Skarbu Państwa, jak i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz samorządu terytorialnego. Zakaz ten współgra z zakazem wynikającym z art. 126 ust. 2 w zw. z art. 140 TfUE oraz Protokołem w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu. Uznanie możliwości powstania długu publicznego nie wyklucza nakazu do dążenia do równowagi budżetowej jako wartości konstytucyjnej (konstytucyjny nakaz równowagi budżetowej i zakaz istnienia deficytu budżetowego zawiera konstytucja Szwajcarii – art. 126 – choć przepis konstytucji nakazuje uwzględniać sytuację gospodarczą przy realizacji „unikania jakiegokolwiek niedoboru w swoim bilansie”, a zatem zakaz nie ma charakteru absolutnego). Wynika ona z podstawowych zasad ustrojowych, takich jak dobro wspólne i społeczna gospodarka rynkowa. Ponadto ustawa o finansach publicznych przewiduje procedurę ostrożnościową i sanacyjną, która jest stosowana w momencie przekroczenia 55% PKB przez dług publiczny. Rada Ministrów jest wówczas zobowiązana do przyjęcia co najmniej deficytu mniejszego niż aktualny, a przekroczenie 60% PKB konieczność co najmniej zrównoważenia dochodów z wydatkami. Tak jak inne wartości konstytucyjne, tak i zakaz przekraczania 3/5 PKB nie ma charakteru absolutnego i może być równoważone innymi wartościami konstytucyjnymi. Może on jednak zostać złamany wyjątkowo, gdyż co do zasady realizacja praw konstytucyjnych (zwłaszcza o charakterze socjalnym) opiera się na finansowej efektywności państwa. Trybunał Konstytucyjny często uznaje koniecznością zachowania zasady równowagi finansowej za wartość nadrzędną, która uzasadniać ma dopuszczalność daleko idących zmian w systemie podatkowym, czy ubezpieczeń społecznych (zob. przykładowo sprawa OFE z 7.5.2014 r., K 43/12, OTK-A 2014, Nr 5, poz. 50). A zatem naruszenie art. 216 ust. 5 Konstytucji RP nie może być trwałe, lecz wyłącznie przejściowe, gdyż dyscyplinę finansów publicznych należy uznać za jedną z wiodących wartości konstytucyjnych wpisujących się w zasadę ustrojową „dobra wspólnego”.

Do 2013 r. istniała procedura ostrożnościowa i sanacyjna, którą uruchamiano już przy przekroczeniu progu zadłużenia wynoszącego 50% zadłużenia. Rezygnacja z tego progu ostrożnościowego została uzasadniona wprowadzeniem

stabilizującej reguły wydatkowej (zob. budżet). Zakładała ona ograniczenie poziomu wydatków publicznych w każdym roku budżetowym, a nie tylko, jak w dotychczasowym stanie prawnym, w sytuacji nierównowagi budżetowej (przekroczenia progów ostrożnościowych). Zgodnie z przyjętą formułą ustala się kwotę wydatków, które stanowią prawnie wiążący, nieprzekraczalny limit wydatkowy. Większy rygoryzm reguła zakłada w sytuacji, gdy dług publiczny (po uwzględnieniu płynności państwa) w stosunku do PKB przekracza poziom 43% oraz 48%.

Jak powyżej wskazano, regułę konstytucyjną wzmacniają postanowienia unijne i *quasi*-unijne. Traktat o Unii Europejskiej z 7.2.1992 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30; tzw. Traktat z Maastricht) przewidywał utworzenie unii walutowej, w ramach której Europejski System Banków Centralnych (dalej: ESBC) miał prowadzić politykę walutową. Na trzecim etapie tego procesu wprowadzone zostało euro, które miało pełnić rolę wspólnej waluty. Zagwarantowanie dyscypliny finansowej, mającej na celu wparcie jednolitej polityki pieniężnej, wymagało przyjęcia jednocześnie tzw. Paktu Stabilności i Wzrostu (dalej: pakt stabilności i wzrostu; uchwała Rady Europejskiej z 17.6.1997 r. w sprawie Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu, Dz.Urz. WE C Nr 236 z 2.8.1997 r., s. 1–2; rozporządzenie Rady 1997/1466/WE z 7.7.1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz.Urz. UE L Nr 209 z 2.8.1997 r., s. 1–5; dalej: rozporządzenie Nr 1466/97/WE; rozporządzenie Rady 1997/1467/WE z 7.7.1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz.Urz. UE L Nr 209 z 2.8.1997 r., s. 6–11; dalej: rozporządzenie Nr 1467/97/WE), który przewidywał, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie kształtował się w granicach do 3% w stosunku do wartości bazowej PKB, a dług publiczny nie może przekroczyć wartości 60% PKB. W latach 2005 i 2011 wprowadzono w Pakcie zmiany. W reakcji na kryzys zadłużenia, który wybuchł w 2010 r. (zob. **budżet**) niektóre państwa członkowskie zawarły tzw. Traktat fiskalny. Nie tylko wykładania historyczna przemawia za tezą o pozostawianiu regulacji Traktatu fiskalnego poza ramami systemu prawa UE. Z jego treści wynika wprost, że nie stanowi on część prawa unijnego. W preambule Traktatu fiskalnego wyrażone zostało oczekiwanie włączenia w przyszłości postanowień Traktatu fiskalnego do traktatów stanowiących podstawę UE, a jego art. 16 nakazuje sygnatariuszom Traktatu fiskalnego podjęcie przed upływem 5 lat od jego wejścia w życie niezbędnych kroków, zgodnie z postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.; dalej: TUE) i TfUE, mających na celu włącznie treści postanowień niniejszego Traktatu do porządku prawnego UE. Istotne jest, że procedura zawarcia Traktatu fiskalnego nie stanowiła jednej z procedur zmiany prawa pierwotnego uregulowanej w art. 48 TUE (do prawa pierwotnego należą również traktaty akcesyjne, o których mowa w art. 49 TUE; będzie nim również umowa o warunkach wystąpienia z UE zawarta na podstawie art. 50 TUE; Traktat fiskalny nie dotyczy tych kwestii). Ponadto możliwość

uznania Traktatu fiskalnego za zmianę prawa pierwotnego UE wyklucza również niejednomyślność państw członkowskich – warunek *sine qua non* zmiany traktatów założycielskich UE – w sprawie jego zawarcia. Podkreślić trzeba, że postanowienia Traktatu fiskalnego mają być stosowane i interpretowane zgodnie z traktatami stanowiącymi podstawę Unii Europejskiej, w szczególności z zasadą lojalnej współpracy ustanowioną w art. 4 ust. 3 TUE oraz z przepisami wtórnego prawa Unii Europejskiej. Ponadto, nie narusza on również kompetencji Unii Europejskiej do podejmowania działań w ramach unii gospodarczej i walutowej (art. 2 Traktatu fiskalnego). Artykuł 2 ust. 2 zd. 1 Traktatu fiskalnego, o brzmieniu: „Niniejszy Traktat ma zastosowanie w zakresie, w jakim jest zgodny z Traktatami stanowiącymi podstawę Unii Europejskiej oraz z prawem Unii Europejskiej”, stanowi swoistą normę kolizyjną nakazującą, w przypadku nieusuwalnej sprzeczności dyspozycji wynikającej z prawa unijnego oraz Traktatu fiskalnego, dać pierwszeństwo postanowieniom prawa UE. Jak wyjaśnił C. Mik: „Jest to postanowienie [art. 2 ust. 2 Traktatu fiskalnego – dop. S.P.] domagające się zapewnienia pierwszeństwa pierwotnemu i pochodnemu prawu unijnemu przed postanowieniami paktu. Zakazuje on umawiającym się stronom stosowania i powoływania się na postanowienia traktatu fiskalnego w celu usprawiedliwienia swego postępowania, które byłoby sprzeczne z prawem Unii Europejskiej bądź naruszałoby kompetencje Unii w sferze polityki gospodarczej” (C. Mik, Opinia w sprawie zgodności tzw. traktatu fiskalnego z prawem Unii Europejskiej oraz trybu jego ratyfikacji, Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Analiz Kancelarii Sejmu 2012, Nr 1(33), s. 91). Zgodnie z art. 1 ust. 2 Traktatu fiskalnego ma on „pełne zastosowanie do Umawiających się Stron, których walutą jest euro. Ma on również zastosowanie do pozostałych Umawiających się Stron w zakresie i na warunkach określonych w art. 14”. Traktat fiskalny miał wejść w życie 1.1.2013 r., pod warunkiem że co najmniej 12 państw członkowskich strefy euro złoży dokumenty ratyfikacyjne. Do państw strefy euro, które złożyły swoje dokumenty ratyfikacyjne po wejściu w życie Traktatu fiskalnego, uzyskuje on zastosowanie od pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu złożenia swojego dokumentu ratyfikacyjnego (art. 14 ust. 2 i 3 Traktatu fiskalnego). Dla Polski kluczowe jest brzmienie art. 14 ust. 4 Traktatu fiskalnego, z którego wynika, że postanowienia Tytułu V (regulacja dotycząca szczytów państw strefy euro [art. 12] oraz współpracy międzyparlamentarnej [art. 13]) mają zastosowanie do wszystkich umawiających się stron, do których zawarte tam normy się odnoszą, od dnia wejścia w życie Traktatu fiskalnego. Powyższe rozstrzygnięcie znajduje swoje potwierdzenie w brzmieniu art. 12 ust. 3 Traktatu: „Sześć państw lub rządów Umawiających się Stron, których walutą nie jest euro i które ratyfikowały niniejszy Traktat, uczestniczą w debatach podczas posiedzeń szczytu państw strefy euro [...]”. Jak wyjaśniła Rada Ministrów w uzasadnieniu projektu ustawy ratyfikacyjnej (Druk sejmowy Nr 961/VII kad.): „[...] postanowienia Traktatu dotyczące szczytów państw strefy euro będą miały zastosowanie do wszystkich Umawiających się Stron, których walutą jest euro, od

dnia wejścia w życie Traktatu. Postanowienia dotyczące współpracy międzyparlamentarnej będą stosowane do wszystkich państw, które podpiszą Traktat, od dnia jego wejścia w życie (niezależnie od ratyfikacji przez dane państwo)” (s. 13–14; taki też zakres stosowania przepisów Traktatu fiskalnego wobec Polski deklaruje Bekantmachung über das Inkrafttreten des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, BGBl 2013, Teil II Nr 4; wynika z niego, że na podstawie art. 14 ust. 4 Traktatu, jego Tytuł V ma zastosowanie od 1.1.2013 r. do państw, które podpisały [a nie ratyfikowały] Traktat; ze względu na to, że Polska ratyfikowała Traktat fiskalny, problem ten ma charakter wyłącznie teoretyczny). A zatem regulacje Tytułu V będą miały zastosowanie także do państw nienależących do strefy euro, jak Polska. Objęcie tych państw całością regulacji traktatowej przewiduje art. 14 ust. 5 Traktatu fiskalnego. W dniu, w którym decyzja Rady (UE) uchylająca derogację (zob. art. 140 ust. 2–3 TfUE) staje się skuteczna, postanowienia Traktatu fiskalnego mają zastosowanie w całości do (byłych) państw spoza strefy euro, które są umawiającymi się stronami. Państwo objęte derogacją (które podpisało i ratyfikowało Traktat fiskalny) może związać się wszystkimi lub niektórymi postanowieniami Tytułów III (reguła fiskalna i mechanizm korygujący) oraz IV (koordynacja i konwergencja polityk gospodarczych) Traktatu fiskalnego w momencie poprzedzającym przyjęcie waluty euro (uchylenie derogacji), o ile takie państwo złoży stosowną jednostronną deklarację w oparciu o art. 14 ust. 5 Traktatu fiskalnego. Rada Ministrów w uzasadnieniu projektu ustawy ratyfikacyjnej wskazała: „Postanowienia Traktatu dotyczące szczytów państw strefy euro oraz współpracy międzyparlamentarnej, wraz z postanowieniami dotyczącymi ogólnych celów Traktatu, relacją jego postanowień z prawem Unii Europejskiej, nakazem inkorporacji postanowień Traktatu do tego prawa w ciągu 5 lat mają zastosowanie do państw spoza strefy euro będących stronami Traktatu, od momentu jego wejścia w życie. Do Traktatu mogą przystąpić w każdym czasie pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej inne niż Umawiające się Strony z dniem złożenia w Sekretariacie Generalnym Rady Unii Europejskiej dokumentu przystąpienia. Nie będzie to wymagało żadnych dodatkowych decyzji ani zgody państw-stron” (projekt ustawy ratyfikacyjnej, s. 14). Traktat fiskalny jest multilateralną umową międzynarodową, którą zawarły niektóre państwa członkowskie Unii Europejskiej. Spośród państw UE Traktatu fiskalnego nie podpisały i nie ratyfikowały Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej i Chorwacja, a zatem jego sygnatariuszami jest 26 spośród 28 państw członkowskich. Dnia 21.12.2012 r. Finlandia, jako dwunaste państwo, którego walutą jest euro, złożyło dokumenty ratyfikacyjne, a sam Traktat fiskalny wszedł w życie 1.1.2013 r. Traktat fiskalny został ratyfikowany przez Polskę 24.7.2013 r. i został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z 29.10.2013 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 1258). Zgodnie z oświadczeniem rządowym z 28.9.2013 r. Rzeczpospolita Polska jest związana wyłącznie postanowieniami Tytułu V Traktatu fiskalnego. Ponadto, do Rzeczypospolitej Polskiej będzie miał zastosowanie art. 1 ust. 2 zd. 2 Traktatu

fiskalnego („Ma on [Traktat fiskalny – dop. S. P.] również zastosowanie do pozostałych Umawiających się Stron w zakresie i na warunkach określonych w art. 14”). A zatem także art. 14 Traktatu fiskalnego (Tytuł VI) będzie miał zastosowanie dla Rzeczypospolitej Polskiej (określa zakres związania się umową międzynarodową i jego ewentualne zmiany). Ponadto, art. 2 Traktatu fiskalnego ustalający relację pomiędzy jego przepisami, a prawem UE, będzie miał również zastosowanie do przepisów Tytułu V, a zatem pośrednio określa międzynarodowe zobowiązanie Polski. Celem Traktatu fiskalnego jest wzmocnienie dyscypliny budżetowej oraz zapewnienie ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych w strefie euro i między państwami-stronami umowy, co ma przyczynić się do zapewnienia zdrowych i zrównoważonych finansów publicznych w państwach związanych jej postanowieniami, a przez to stabilności cen oraz wzrostu gospodarczego, opartego na stabilności finansowej (art. 1 Traktatu). Regulacje Traktatu fiskalnego kształtują tzw. pakt budżetowy (art. 3–8; jest to również nazwa Tytułu III), wzmacniają koordynację polityk gospodarczych państw członkowskich UE (art. 9–11; Tytuł IV) oraz poprawiają zarządzanie strefą euro (art. 12 i 13; Tytuł V). Określona w art. 3 ust. 1 Traktatu fiskalnego zasada równowagi budżetowej, zakłada konieczność zachowania zrównoważonego albo wykazującego nadwyżkę salda sektora publicznego (lit. a), przy czym wystąpienie deficytu sektora publicznego równego 0,5% PKB w cenach rynkowych oznacza spełnienie warunku równowagi budżetowej (lit. b). Ta przesłanka jest spełniona również wtedy, gdy w określonej sytuacji budżetowej (państwo wykazuje się niskim długiem publicznym) deficyt wynosi 1% PKB (lit. d). Podobna, choć nie tożsama, reguła fiskalna, dla państw strefy euro oraz państw uczestniczących w *Exchange Rate Mechanism II* (mechanizmie kursowym nakazującym zachowanie zewnętrznej stabilności waluty, w którym uczestnictwo jest warunkiem uchylenia derogacji; dalej: ERM II) wynika z art. 2a rozporządzenia Nr 1466/97/WE w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (tzw. część prewencyjna paktu stabilności i wzrostu). Wymaga bowiem od członków strefy euro oraz krajów uczestniczących w mechanizmie kursowym ERM II ustalenia średniookresowego celu budżetowego (ang. *medium-term budgetary objective*, dalej również: MTO) na poziomie, w którym deficyt strukturalny nie będzie większy niż 1% PKB. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, regulacja Traktatu jest zatem bardziej rygorystyczna (zob. A. Nowak-Far, Opinia na temat Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, w tym jego relacje z innymi dokumentami poświęconymi zarządzaniu gospodarczemu w Unii Europejskiej, Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Analiz Kancelarii Sejmu 2012, Nr 1, s. 109 oraz M. Jabłoński, Opinia na temat zgodności postanowień Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej z prawem Unii Europejskiej oraz trybu jego ratyfikacji na podstawie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., [w:] Zeszyty Prawnicze 2012, Nr 1, s. 119, 135; M. Dobrowolski, W sprawie trybu ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską traktatu fiskalnego, PiP 2013, z. 6, s. 43).

Natomiast obowiązek Komisji przedstawienia ram czasowych „dojścia” do MTO (art. 3 ust. 1 lit. b zd. 3 Traktatu fiskalnego) jest podobny (o ile nie tożsamy) z uprawnieniem Komisji wynikającym z art. 5 rozporządzenia Nr 1466/97/WE. Wyjaśnić trzeba, że rozporządzenie Nr 1466/97/WE w stosunku do państw członkowskich, których walutą nie jest euro oraz nieuczestniczących w ERM II, takich jak Polska, nie wskazuje minimalnego poziomu deficytu strukturalnego w wysokości 1% (zob. art. 2a drugi akapit rozporządzenia Nr 1466/97/WE). Jedyne nakazuje wyznaczenie średniookresowego celu budżetowego (MTO), który będzie bliski równowadze albo wykaże nadwyżkę, choć może on od nich odbiegać. MTO muszą bowiem przewidywać margines zabezpieczający przed przekroczeniem przez deficyt publiczny wskaźnika 3% PKB (art. 2a ww. rozporządzenia). Obowiązek wyznaczenia średniookresowego celu budżetowego oraz ścieżki dostosowawczej salda sektora instytucji rządowych i samorządowych przez państwa nieuczestniczące w strefie euro wynika z art. 7 rozporządzenia Nr 1466/97/WE. Polska wyznaczyła swój MTO na poziomie 1% deficytu sektora publicznego (zob. Program konwergencji. Aktualizacja 2013, Warszawa kwiecień 2013, s. 41). Traktat fiskalny (art. 3 ust. 2) nakłada na państwa-strony obowiązek wprowadzenia na poziomie krajowym ww. reguły fiskalnej (w miarę możliwości przepisami rangi konstytucyjnej) oraz tzw. mechanizmu korygującego, który byłby uruchamiany automatycznie w przypadku wystąpienia istotnych odchyłeń od poziomu MTO lub ścieżki dostosowawczej od tego poziomu (art. 3 ust. 1 lit. e). Jest to nowe zobowiązanie umawiających się państw, które nie wynikało z dotychczas obowiązującego prawa UE. Skonkretyzowany i nieautomatyczny mechanizm, lecz uruchamiany zaleceniem Rady, którego źródło obowiązywania wynika z prawa wtórnego UE, został określony w rozporządzeniu Nr 1467/97/WE (art. 3). Jak wskazuje się w doktrynie: „[Z]astosowanie automatyzmu w uruchomieniu mechanizmu korygującego nadmierny deficyt [...] stanowi wyższy standard postępowania w wypadku wystąpienia nadmiernego deficytu, bo przewiduje działania jednostronne państwa bez oczekiwania na przewidziane w rozporządzeniu 1175/2011 zalecenie Rady” (*A. Nowak-Far, op. cit.*, s. 119). Zaznaczyć jednak trzeba, że zgodnie z art. 3 ust. 2 Traktatu fiskalnego wprowadzenie w życie mechanizmu korygującego nastąpi w oparciu o wspólne zasady ustalone przez Komisję, dotyczące m.in. roli i niezależności instytucji, które na poziomie krajowym odpowiedzialne będą za monitorowanie przestrzegania reguły fiskalnej. Komisja określiła wspólne zasady, również odnoszące się do niezależnej instytucji monitorującej przestrzeganie zasad budżetowych. Taki obowiązek wskazania (utworzenia) niezależnego organu krajowego, który monitorowałby zgodność działań państwa z regułami budżetowymi wskazanymi w art. 2a rozporządzenia Nr 1466/97/WE (a zatem odpowiadających regule fiskalnej z art. 3 Traktatu), wynika również z art. 5 ust. 1 lit. a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 473/2013 z 12.5.2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich

należących do strefy euro (Dz.Urz. UE L Nr 140 z 27.5.2013 r., s. 11; dalej: rozporządzenie Nr 473/13/UE). Implementacja tego zobowiązania miała nastąpić do 31.10.2013 r. A zatem powyższy nakaz wynikający z rozporządzenia Nr 473/13/UE konsumuje po części zobowiązanie wynikające z art. 3 ust. 2 w zw. z art. 3 ust. 1 lit. b Traktatu (wprowadzenia do przepisów krajowych – procedury budżetowej – reguły fiskalnej wyznaczającej średniookresowy cel budżetowy). Podkreślenia wymaga jednakże fakt, że rozporządzenie Nr 473/13/UE ma zastosowanie jedynie do państw, których walutą jest euro (art. 1 ust. 3), a zatem nie do Polski. Obowiązek wprowadzenia numerycznej reguły fiskalnej wynika również z art. 5 dyrektywy Rady 2011/85/UE z 8.11.2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.Urz. UE. L Nr 306 z 23.11.2011 r., s. 41; dalej: dyrektywa Nr 2011/85/UE). Reguły te są specyficzne (szczególnie, przystosowane do danego kraju) dla poszczególnych krajów, mają przyczynić się do prowadzenia polityki budżetowej przez państwa członkowskie stosownie do ich obowiązków wynikające z TfUE, w szczególności wspierać zastosowanie się państwa do wartości odniesienia dotyczącej deficytu i długu zgodnie z TfUE oraz przestrzeganie średniookresowych celów budżetowych (MTO) założonych przez dane państwo członkowskie. Reguły te są wyrażane zbiorczym wskaźnikiem wyników budżetowych, np. deficyt budżetowy sektora instytucji rządowych i samorządowych, potrzeby pożyczkowe lub dług (art. 2 oraz 5 dyrektywy Nr 2011/85/UE). Przepisy ww. dyrektywy wiążą wszystkie państwa członkowskie.

Przechodząc ponownie do rozważań natury Konstytucyjnej, wskazać trzeba, że Konstytucja RP przyznaje Radzie Ministrów wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej w stosunku do ustaw o zaciąganiu długu publicznego oraz ustaw o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo (art. 221 Konstytucji RP).

Z art. 217 w zw. z art. 84 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny wyprowadził ustrojową zasadę władztwa daninowego (podatkowego) państwa (np. wyr. TK z 6.3.2002 r., P 7/00, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 13). Zgodnie z tą zasadą państwo ma prawo obciążać podmioty znajdujące się w polu jego władzy w celu sfinansowania zadań państwa. Obciążenia muszą następować powszechnie i równo (art. 84 Konstytucji RP). Konstytucja dopuszcza jednak wprowadzenie wyłomów w zasadzie powszechności opodatkowania, gdyż sama wskazuje na możliwość istnienia ulg, umorzeń i zwolnień. Ponadto z art. 217 wynika zasada wyłączności ustawowej w sferze prawa daninowego. O ile nakładanie podatków, w tym regulacja podmiotu i przedmiotu oraz stawek podatkowych (kto musi płacić podatek, za co i w jakiej wysokości), musi nastąpić w sposób kompletny, jednoznaczny i precyzyjny bezwzględnie w ustawie, o tyle w zakresie przyznawania ulg i umorzeń dopuszczalna jest regulacja podstawowa, gdyż Konstytucja RP wymaga ustawowego określenia zasad przyznawania ulg i kategorii podmiotów zwolnionych od opodatkowania (wyr. TK z 9.11.1999 r., K 28/98, MoP 2000, Nr 4, s. 5; wyr. TK z 19.3.2000 r., K 32/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 50). Trybunał Konstytucyjny wskazał także na dużą swobodę wyboru usta-

wodawcy w ramach konstytucyjnych konstrukcji podatków i kształtowaniu ich wysokości (wyr. TK z 22.5.2002 r., K 6/02, OTK-A 2002, Nr 3, poz. 33). Jak wyjaśnił sąd konstytucyjny w wyr. z 28.5.2015 r. (K 21/14) obowiązek daninowy ma wyraźną podstawę w art. 84 i 217 Konstytucji RP. Ingerencja państwa w prawa majątkowe jest rozpatrywana nie w kategorii ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, ale w płaszczyźnie relacji między konstytucyjnymi obowiązkami podmiotów prawa a ochroną wartości konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny ograniczenia te wyprowadzał głównie z zasady demokratycznego państwa prawnego, w szczególności ze związanej z nią zasady wyłączności ustawy w ujęciu art. 217 Konstytucji RP, a także z zasad równości i sprawiedliwości społecznej. Są one podstawą konstruowania ograniczeń zarówno o charakterze formalnym (proceduralnym), jak i o charakterze materialnym. Zgodnie z art. 84 Konstytucji każdy jest zobowiązany do ponoszenia ciężarów publicznych, w tym podatków określonych ustawą. Przedmiotem tego obowiązku są ciężary i świadczenia publiczne, w tym podatki określone w ustawie. Obowiązek ich ponoszenia wiąże się z władztwem państwa w sferze finansowej, w szczególności z jego zadaniami społecznymi i odpowiedzialnością za kształtowanie dochodów państwa. Zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem Trybunału, ustawodawca dysponuje znaczną swobodą kształtowania prawa podatkowego. Dotyczy to zarówno wyboru stanów faktycznych podlegających opodatkowaniu, jak i zakreślaniu rozmiaru obciążeń podatkowych. Przepisy Konstytucji nie wskazują materialnych granic opodatkowania. W orzecznictwie TK dominuje pogląd, że obowiązek ponoszenia ciężarów podatkowych nie jest ograniczeniem, którego dotyczy klauzula ustanawiająca granice dopuszczalnej ingerencji państwa w sferę wolności i praw jednostki. Jednak swoboda władzy ustawodawczej w stanowieniu prawa odpowiadającego celom politycznym i gospodarczym ma charakter względny. Wprowadzone rozwiązania legislacyjne nie mogą bowiem prowadzić do naruszenia istoty praw konstytucyjnych. Dotyczy to również prawa podatkowego.

Konstytucja RP przewiduje odrębności, jeśli chodzi o tryb ustawodawczy dla ustaw podatkowych. Nie mogą one zostać objęte trybem pilnym, przewidzianym przez art. 123 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny w szczególności dla ustaw podatkowych wprowadził silniejszy niż dla innych ustaw (oprócz ustaw karnych) wymóg szczególnej dbałości o poprawność legislacyjną, zakaz retroakcji, wymóg odpowiedniego okresu dostosowawczego, co równa się wydłużeniu *vacatio legis* oraz zakaz wprowadzania zmian w trakcie roku podatkowego. Konstytucja nie definiuje pojęcia podatku ani daniny, pozostawiając to ustawodawcy zwykłemu. Podatkiem jest zgodnie z ustawą z 29.8.1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.) publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy. Daniny to oprócz podatków inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa lub samorządu terytorialnego wynika z ustawy.