

STUDIA I ARTYKUŁY

Mirosław Granat

Równowaga budżetowa jako zasada prawa (na marginesie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego czasu kryzysu finansowego)

Polskę, tak jak i inne państwa, dotknął światowy kryzys finansowy z lat 2009–2012. W naszym przypadku z jednej strony zmniejszyła się produkcja przemysłowa i spadły obroty handlowe z zagranicą, z drugiej strony wzrosło bezrobocie i zwiększyła się wysokość państwowego długu publicznego. Przebieg kryzysu jest problemem samym w sobie. Zapewne w każdym z państw kryzys ten miał cechy swoiste, a jego analiza jest wyzwaniem dla ekonomii i dla finansistów.

„Przypadek polski” wyróżnia się dodatkowo deficytem finansów publicznych (państwowy dług publiczny), który jest barierą w rozwoju naszego życia gospodarczego i społecznego. Jest pokrywany dochodami z emisji obligacji, które następnie muszą być wykupowane przez państwo. Zjawisko zadłużenia wewnętrznego wydaje się jednak w dużym stopniu zrozumiałe. Wiąże się m.in. z odrabianiem opóźnień wywołanych ustrojem komunistycznym i właściwym mu sposobem gospodarowania. Transformacja życia gospodarczego i społecznego wymaga ponoszenia wydatków, które zapewne przewyższają bieżące dochody budżetu państwa. W każdym razie skutki wspomnianego wyżej światowego kryzysu finansowego zbiegły się w jednym czasie z następstwami utrzymującego się deficytu finansów publicznych.

W tej sytuacji stały się one katalizatorem, który wyostrzył wiele konfliktów. Kwestia zmiany jednego z podstawowych założeń systemu emerytalnego i modyfikacja sytuacji prawnej osób, które były już objęte ubezpieczeniem emerytalnym (sprawa otwartych funduszy emerytalnych, dalej: „OFE”), lub problem waloryzacji rent i emerytur nie miały bynajmniej charakteru abstrakcyjnego. Konflikty wokół tych rozwiązań ujawniały się w konkretnej sytuacji i czasie. W takim też kontekście – który często jest pomijany – orzekał Trybunał Konstytucyjny, odwołując się do zasady równowagi budżetowej. Trybunał, orzekając o prawach socjalnych obywateli, a także o innych regulacjach, nie decydował *in abstracto*. Przeciwnie – wyważanie wartości i zasad konstytucyjnych było ukonkretnione, podkreślę raz jeszcze, okolicznościami, które wyznaczał zbieg skutków kryzysu finansowego i deficytu finansów publicznych.

I

Zwrócenie uwagi na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego z czasu kryzysu finansowego ma znaczenie z kilku powodów.

Po pierwsze Konstytucja z 1997 r.¹, w odróżnieniu od poprzednio obowiązujących ustaw, poszerzyła swoją materię o regulowanie finansów publicznych państwa (rozdział X: *Finanse publiczne*). Nie jest moim zamiarem analiza treści tej regulacji². Istotne jest podkreślenie, że przepisy tej części Konstytucji pokazują napięcie, które istnieje między konstytucją a czasem. Konstytucja powinna być, z pewnego punktu widzenia, prawem ponadczasowym. Tymczasem *Finanse publiczne* odsłaniają stykanie się tego prawa z bieżącym stanem życia gospodarczego, określając, ile pieniędzy można wydać w ciągu roku, tak aby państwo nie zbankrutowało. Wspomnę, że Konstytucja wprowadziła wymóg uchwalania budżetu państwa, w którym dochody i wydatki państwa muszą pozostawać w określonej relacji do siebie. Konstytucja dopuszcza

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 IV 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: „Konstytucja RP”, „Konstytucja”.

2 Por. *Finanse publiczne i prawo publiczne*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2017; R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo finansowe*, Warszawa 2013; *Prawo finansów publicznych*, red. B. Brzeziński, Toruń 2010.

istnienie pewnego deficytu w ustawie budżetowej, gdyż zakazuje zwiększania go ponad poziom przewidziany w projekcie ustawy budżetowej przedkładanym Sejmowi przez rząd (art. 220 ust. 1). Deficyt ten nie może być jednak finansowany przez centralny bank państwa (art. 220 ust. 2), a – podkreślmy raz jeszcze – wydatki i dochody państwa nie mogą zbyt niemięrocznie się rozchodzić.

Konstytucja, oprócz rygoru dotyczącego poziomu deficytu w ustawie budżetowej, określiła także dopuszczalny poziom państwowego długu publicznego. Maksymalna dopuszczalna relacja długu publicznego do produktu krajowego brutto (dalej: „PKB”) wynosi 60% (art. 216 ust. 5). Bariere tę nazywamy „konstytucyjnym limitem” dopuszczalnego zadłużenia państwa. Parlament nie powinien uchylać prawa zwiększającego obciążenie państwa długiem publicznym, które zbliżałoby nas do owego pułapu. Oznacza to bowiem włączenie się „żółtego światła” ostrzegającego przed uruchomieniem procedur ostrożnościowych i – ostatecznie – sanacyjnych. Trzymanie w ryzach poziomu tego deficytu polega m.in. na zakazie zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczyłby wspomnianą wielkość. Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. uszczegóławia te zasady³. Celem zwłaszcza tzw. progów ostrożnościowych jest chronienie państwa przed osiągnięciem maksymalnej wysokości długu publicznego. Ich przekroczenie wywołuje *ex lege* określone cięcia budżetowe⁴.

Po drugie Konstytucja RP, ustanawiając określone bariery w zakresie deficytu budżetowego i państwowego długu publicznego, wprowadziła zarazem prawa obywatelskie o charakterze socjalnym i nadała im wysoki status (rozdział II). Realizacja tych praw z mocy samej Konstytucji scedowana jest na ustawodawcę zwykłego. Taka struktura norm Konstytucji, tj. gdy jej przepisy nie mogą być zrealizowane bez działania ustawodawcy zwykłego, jest dość charakterystyczna dla przepisów o tego typu prawach. W wykonywaniu praw socjalnych obywateli to na zwykłego prawodawcę przenosi się „ciężar” realizacji tychże praw. Jedną z dyrektyw ich realizacji polega na tym, że prawodawca musi

3 Zob. ustawa z dn. 27 VIII 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2016, poz. 1870 ze zm.

4 Por. *Finanse...*, red. A. Nowak-Far, s. 267 i n.

zachować określone „minimum” danego prawa. „Istota” owego prawa wynika z Konstytucji i określa jego tożsamość⁵.

Po trzecie dyskutowanie o reakcji orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na kryzys finansowy jest zarazem nieco kłopotliwe. Jest tak dlatego, że Konstytucja nie zna terminu „kryzys”. Nie występuje w niej sformułowanie: „kryzys finansowy”, „gospodarczy” lub jakkolwiek inny. Stąd nie bardzo wiemy, na czym miałyby polegać „kryzys finansowy” w prawie konstytucyjnym. Czy chodziłoby o przekroczenie dopuszczalnego limitu zadłużenia państwa (jaki wynika z art. 216 ust. 5 Konstytucji), czy też o zachwianie standardu realizacji danego prawa socjalnego poniżej „minimum” konstytucyjnego, potwierdzonego w orzecznictwie? Kategoria „kryzysu finansowego” jest więc niedookreślona w prawie konstytucyjnym, może nawet bardziej niż tytułowa „równowaga budżetowa”. Przy tym naturalnie nie można mylić problemu „kryzysu” z materią tzw. stanów nadzwyczajnych w państwie i z ich skutkami (rozdział XI Konstytucji).

Przy tym wszystkim próba analizy orzecznictwa wydawanego w okresie kryzysu finansowego nie ma charakteru historycznego i nie jest bynajmniej przyczynkiem historycznym. Za wyrokami Trybunału dotyczącymi praw socjalnych obywateli, które były krytykowane lub które sam uznawałem za nietrafne, stały jednak określone racje i argumenty. Orzeczenia te wynikały z racjonalności dyskusji, a nie z wpływu innych okoliczności. To dlatego warto je przywoływać, gdyż nie jest pewne, czy taką racjonalność wypowiedzi Trybunału dałoby się osiągnąć obecnie.

II

Napięcie między realizacją konstytucyjnych praw obywateli a stanem finansów publicznych państwa w okresie kryzysu pokazują wyroki Trybunału Konstytucyjnego, z których moim zdaniem najważniejsze dotyczyły sprawy waloryzacji emerytur i rent (K 9/12, pkt 1)⁶ oraz otwartych funduszy emerytalnych (K 1/14, pkt 2)⁷. Z kolei orzeczenie Trybunału uznające konstytucyjność czasowego „zamrożenia” waloryzacji płac sędziów

5 Por. wyłożenie „istoty” prawa do zabezpieczenia społecznego z art. 67 Konstytucji w wyroku TK z 19 XII 2012 r., K 9/12, OTK ZU 2012, nr 11A, poz. 136, pkt 4.3.2 uzasadnienia.

6 Zob. wyrok TK z 19 XII 2012 r., K 9/12, OTK ZU 2012, nr 11A, poz. 136.

7 Zob. wyrok TK z 4 XI 2015 r., K 1/14, OTK ZU 2015, nr 10A, poz. 163.

w sprawie K 1/12⁸ pokazywało ochronę zasady równowagi budżetowej, nawet jeśli takie „zamrożenie” przynosi stosunkowo nikłe oszczędności budżetowe, a co więcej – musi być uzasadnione z punktu widzenia nienaruszenia przez władzę zasady niezawisłości sędziów (pkt 3). Wyjątkowo w orzecznictwie można jednak znaleźć sprawę, w której racje budżetowe, jak się wydaje, ustąpiły miejsca realizacji innej zasady prawnej. Był to wyrok w sprawie K 21/14⁹ o mechanizmie waloryzacji tzw. kwoty wolnej od opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych (pkt 4).

Ad 1. Ustawodawca jednorazowo (w 2012 r.) odstąpił od waloryzacji emerytur i rent w sposób procentowy, przyjmując mechanizm waloryzacji kwotowej. Każdy z uprawnionych uzyskał podwyżkę swojego świadczenia o jednakową kwotę (71 zł miesięcznie), bez względu na wysokość pobieranej emerytury lub renty. Nowy mechanizm waloryzacji emerytur i rent zróżnicował świadczeniobiorców (których było ponad 10 mln), sprawa waloryzacji stała się zaś problemem politycznym.

Rzecznik Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (sprawa K 9/12)¹⁰ zarzucił prawodawcy, że waloryzacja narusza zarówno zasady sprawiedliwości społecznej z art. 2 Konstytucji oraz związaną z nimi zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, jak i konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67). Mechanizm ten zapewnił utrzymanie realnej wartości świadczenia tylko tym osobom, których emerytury i renty były stosunkowo niewielkie (nie przekraczały 1480 zł na miesiąc). Wnioskodawca, moim zdaniem, słusznie zarzucił, że wprowadzona nierówność – wyrażająca się w jednakowej kwocie podwyżki dla wszystkich – „przeniesie się” na wysokość świadczeń w kolejnych latach. Powrót do waloryzacji procentowej nastąpiłby bowiem na gruncie określonej wysokości emerytur i rent, ustalonej na skutek waloryzacji kwotowej¹¹.

Trybunał, w wyroku z 19 grudnia 2012 r., stwierdził, że kwotowy sposób waloryzacji świadczeń jest zgodny z Konstytucją. Przyjęta regulacja była konieczna z uwagi na zachowanie równowagi finansów

8 Zob. wyrok TK z 12 XII 2012 r., K 1/12, OTK ZU 2012, nr 11A, poz. 134.

9 Zob. wyrok TK z 28 X 2015 r., K 21/14, OTK ZU 2015, nr 9A, poz. 152.

10 Zob. wyrok TK z 19 XII 2012 r., K 9/12, OTK ZU 2012, nr 11A, poz. 136.

11 Por. wyrok TK z 19 XII 2012 r., K 9/12, OTK ZU 2012, nr 11A, poz. 136, s. 1792–1795.

publicznych. Nowela do ustawy o emeryturach i rentach¹² była częścią „szerszego programu równoważenia finansów publicznych”¹³. Trybunał Konstytucyjny przywołał także zasadę solidaryzmu społecznego i podkreślił konieczność ochrony minimalnego poziomu zabezpieczenia społecznego, jaki gwarantuje Konstytucja. Trybunał przyznał, że prawodawca potraktował odmiennie podmioty podobne, wykazujące jednakową cechę relewantną, tj. utrzymywanie się z emerytury lub renty. Zróżnicowanie takie było jednak proporcjonalne i uzasadnione w świetle zasad i wartości konstytucyjnych¹⁴.

Jeśli analizujemy wyrok z perspektywy zasad sprawiedliwości społecznej, to musimy stwierdzić, że waloryzacja za rok 2012 została przeprowadzona według zasady „wszystkim po równo”. Trybunał przyjął założenie, wydaje się charakterystyczne dla okresu kryzysu finansowego, że cechą relewantną każdego z odbiorców świadczeń jest „zdolność przeżycia do pierwszego”, tj. że władza publiczna powinna zapewnić każdemu możliwość utrzymania się do momentu uzyskania kolejnej wypłaty. Z punktu widzenia tej cechy niewątpliwie wszyscy emeryci i renciści są równi. Każdy człowiek musi mieć środki na przeżycie do końca miesiąca. Trybunał stanął na stanowisku, że skoro środki w budżecie państwa są ograniczone, to każdemu uprawnionemu do świadczeń należy zapewnić określone minimum na przeżycie. Na mechanizmie waloryzacji kwotowej stracili natomiast emeryci i renciści stosunkowo lepiej uposażeni, do których należały osoby pobierające świadczenia powyżej... 1480 zł miesięcznie. Jeśli natomiast prawodawca zastosowałby waloryzację procentową (czego domagał się Rzecznik Praw Obywatelskich), to po jej przeprowadzeniu – zdaniem Trybunału – „zbiednieliby najbiedniejsi”. Emerytury i renty tych osób wzrosłyby bowiem tylko nieznacznie.

W sprawie waloryzacji emerytur i rent przed Trybunałem starły się ze sobą „sprawiedliwość społeczna” z art. 2 Konstytucji i „sprawiedliwość” ze wstępu do Konstytucji. Artykuł 2 Konstytucji stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Rozumowanie

12 Zob. ustawa z dn. 13 I 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2012, poz. 118.

13 Pkt 6.2.6 i pkt 6.2.8 uzasadnienia wyroku.

14 Zob. pkt 6.2.5 uzasadnienia wyroku.

Trybunału przebiegało w ten sposób, że zasady „sprawiedliwości społecznej” z art. 2 posłużyły mu do „ukierunkowania” demokratycznego państwa prawnego. W myśl orzecznictwa Trybunału zasady sprawiedliwości społecznej są ukonkretniane przez zasadę równości wobec prawa¹⁵. Obydwie zasady, a więc sprawiedliwość społeczna i równość, w orzecznictwie Trybunału są sobie bliskie. Trybunał zakłada (moim zdaniem słusznie), że w pewnym stopniu nakładają się na siebie. Jednej zasady nie należy rozpatrywać bez nawiązania do drugiej, ale to nie oznacza jeszcze, że Trybunał utożsamia ze sobą równość prawną i sprawiedliwość społeczną. Oprócz tego założenia, zdaniem Trybunału, w zasadzie sprawiedliwości społecznej funkcjonuje także „aspekt materialny”, który wyraża się w nakazie ochrony przez prawo określonych zasad i wartości konstytucyjnych. W tym aspekcie zasada sprawiedliwości społecznej jest niezależna od zasady równości. Naruszenie jednej zasady nie wpływa tu na naruszenie drugiej. Możliwe są więc odstępstwa od zasady równości na rzecz sprawiedliwości społecznej, jeśli prawodawca zachowuje standardy konstytucyjne, takie jak chociażby wynikające z zasady proporcjonalności. Wspomniany materialny aspekt pojmowania zasad sprawiedliwości społecznej może uzasadnić dopuszczenie większej nierówności między podmiotami prawa. Przyznanie jednakowej kwoty waloryzacji każdemu emerytowi lub renciście było, zdaniem Trybunału, nierównością, ale odpowiadało sprawiedliwości społecznej. Trzeba wskazać za Trybunałem, że tego rodzaju nierówność – zgodna jednak ze sprawiedliwością społeczną – musi mieć mocne oparcie w innych zasadach i wartościach Konstytucji.

W rozumowaniu Trybunału co do potraktowania przez prawodawcę emerytów i rencistów „sprawiedliwość” jako zasada wstępu do Konstytucji i zasady „sprawiedliwości społecznej” „rozeszły się” ze sobą na rzecz nadania większego znaczenia sprawiedliwości społecznej. Sprawiedliwość społeczna w okresie kryzysu finansowego spełniła, jak się wydaje, funkcję zasady prawa w pewnym sensie korygującej równość wobec prawa. Zasady sprawiedliwości społecznej umożliwiły przyznanie jednakowej kwoty waloryzacji wszystkim emerytom i rencistom, mimo ich zróżnicowania pod względem sytuacji materialnej. Duża ich część otrzymała jedynie niewielką kwotę waloryzacji (nieproporcjonalną do wysokości emerytury

15 Por. przykładowo pkt 6.2.1.2.1 uzasadnienia wyroku.

lub renty), ale okazało się, że było to zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej. Trybunał przyznał pierwszeństwo zasadom sprawiedliwości społecznej, ale jest jasne, że uczynił to kosztem nadszarpnięcia zasady zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przezeń prawa. Zasady sprawiedliwości społecznej zastosował w taki sposób, że nadały one cel sprawiedliwości. Za ich pomocą skorygował to, w czym renciści i emerycy powinni być równi wobec prawa, a więc że powinni być traktowani według kryterium zasługi, tj. według liczby składek, które każdy z nich odprowadził na swoją przyszłą emeryturę. Trybunał, jak się zdaje, podzielił założenie prawodawcy, że w okresie kryzysu finansowego nie powinno być „równych i równiejszych w biedzie”. Istotę stanowiska Trybunału z grudnia 2012 r. można sparafrazować w taki sposób, że jego zdaniem na gruncie waloryzacji kwotowej „bogaci i tak przeżyją”, natomiast „ubodzy nie mogą być jeszcze ubożsi” (gdyż zabraknie im środków na przeżycie). Krótko mówiąc, Trybunał uznał zasady sprawiedliwości społecznej za ważniejsze niżli zasada sprawiedliwości.

Niepokojący moment w stanowisku Trybunału w przywołanej sprawie polegał, moim zdaniem, na tym, że sąd konstytucyjny założył na jej potrzeby swoją wizję stosunków społecznych. Rozumiem ją w ten sposób, iż celem prawodawcy, przynajmniej w okresie kryzysu, powinno być zmniejszenie rozpiętości w dochodach między ludźmi. Trybunał podkreślił, że w wyrokowaniu wziął pod uwagę „fakty społeczne i gospodarcze”, czyli że zauważył różnicowanie się sytuacji materialnej emerytów i rencistów i postanowił skorygować owo zjawisko w zgodzie z zasadami i wartościami konstytucyjnymi¹⁶. Interwencja prawodawcy z 2012 r. w system emerytur i rent była niekorzystna dla osób lepiej sytuowanych, ale zasadna z perspektywy „wartości współtworzących zasadę sprawiedliwości społecznej”¹⁷.

Ad 2. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 listopada 2015 r.¹⁸ uznał, że prawodawca, nowelizując ustawę o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, miał prawo umorzyć jednostki rachunkowe należące do obywateli (członków otwartych funduszy emerytalnych) i następnie

16 Por. wyrok TK z 19 XII 2012 r., K 9/12, OTK ZU 2012, nr 11A, poz. 136, s. 1814.

17 Wyrok TK z 19 XII 2012 r., K 9/12, OTK ZU 2012, nr 11A, K 9/12, poz. 136, s. 1812.

18 Zob. wyrok TK z 4 XI 2015 r., K 1/14, OTK ZU 2015, nr 10A, poz. 163.

przekazać odpowiadające tym jednostkom aktywa do funduszu należącego do budżetu państwa.

Prawodawca zmusił OFE do przekazania Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (dalej: „ZUS”) aktywów o wartości 153 mld zł (miały one formę zarówno obligacji skarbowych, obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa, jak i gotówki). Stanowiło to 51,5% zasobów OFE. Środki te zostały „przeksięgowane” na konta w ZUS. Prawodawca nie ukrywał, że celem tej regulacji było zmniejszenie obciążeń finansów publicznych, przeciwdziałające powiększeniu długu publicznego ponad dopuszczalny limit z art. 216 ust. 5 Konstytucji. Tak zwany drugi filar systemu emerytalnego generował zwiększenie deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, nakręcał spiralę zadłużania się państwa, a zarazem przestał gwarantować pewność świadczeń emerytalnych dla ubezpieczonych. Według prawodawcy alternatywą wobec owej operacji byłoby podniesienie podatku dochodowego od osób fizycznych o ponad 3% lub podatku VAT o 4%. Dodajmy jeszcze, że do funduszy emerytalnych należało około 16 mln ludzi.

Trybunał stwierdził, że umorzenie jednostek rachunkowych OFE było zmianą w obowiązującym systemie emerytalnym o znaczeniu istotnym, ale ustawodawca jest uprawniony do zmiany sposobu zarządzania środkami pochodzącymi ze składek osób ubezpieczonych. Z wyroku wynikało, że składki emerytalne są daniną publiczną, a nie naszymi prywatnymi pieniędzmi. Trybunał nie sformułował przy tym żadnego ograniczenia co do działania prawa wstecz w zakresie systemu emerytalnego. Prawodawca ma prawo przekształcić tzw. drugi filar w zależności od zmian otoczenia gospodarczego systemu emerytalnego, aczkolwiek musi chronić przy tym maksymalnie prawo do zabezpieczenia społecznego¹⁹.

Z kolei z perspektywy osoby ubezpieczonej w OFE nowela z 2013 r.²⁰ zamieniała wierzytelności określone na rachunkach w OFE (mające odzwierciedlenie w wyodrębnionych i realnie istniejących aktywach OFE) na księgowy zapis ewidencyjny w ZUS. Zapis ten jest obietnicą (zapowiedzią) wypłaty świadczeń emerytalnych ze środków, które będą

19 Zob. wyrok TK z 4 XI 2015 r., K 1/14, OTK ZU 2015, nr 10A, poz. 163, s. 2170–2171.

20 Zob. ustawa z dn. 6 XII 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, Dz.U. 2013, poz. 1717 (dalej: „ustawa z 6 grudnia 2013 r.”).

pochodzić z przyszłej, nieistniejącej jeszcze składki emerytalnej, która wpłynie do ZUS dopiero w roku wypłacania przyszłej emerytury. W wyniku operacji na OFE ZUS nie otrzymał w zasadzie realnych środków pieniężnych, lecz obligacje. Dokonana operacja pomniejszyła dotychczasowy państwowy dług publiczny, ale – jak się wydaje – przesunęła jego część do długu ukrytego (oznaczającego zobowiązania ZUS w przyszłości). Nowela grudniowa z 2013 r. zmniejszyła doraźnie kwotę długu publicznego, ale w dłuższej perspektywie nie prowadzi do pożądanego przez ustawodawcę zmodyfikowania obciążenia finansowego państwa. Nie uwalnia państwa z obowiązku wypłat przyszłych emerytur – państwo stało się odpowiedzialne za sfinansowanie ich prawie w całości. Kwestionowane rozwiązanie osłabiło zatem poziom ochrony emerytalnej dzisiejszych pracowników, podważając ich zaufanie do państwa i prawa. Nie zwiększyło bezpieczeństwa i efektywności zabezpieczenia społecznego.

Według argumentacji Trybunału zasada ochrony zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa (wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawnego) nie ma charakteru absolutnego. Odstępstwo od niej jest możliwe, jeśli przemawia za tym istotna wartość konstytucyjna, jaką w tej sprawie była konieczność ochrony równowagi budżetowej²¹. Argument ten „samoistnie przesądza o zgodności zmian z grudnia 2013 r. z zasadą ochrony zaufania do państwa i prawa”²², a także o zasadności posługiwania się przez prawodawcę krótkimi okresami dostosowawczymi. Poza tym Trybunał podkreślił, że ustawa o OFE²³ nie gwarantowała niezmienności reguł działania funduszy ubezpieczeniowych z tzw. drugiego filara, modyfikacje w działaniu funduszy nie naruszają zaś zasady ochrony interesów w toku. Jako obywatele musimy więc liczyć się z tym, że zasady wypłaty emerytury mogą się wielokrotnie zmienić, zanim do niej dojdziemy.

Moim zdaniem ustawodawca, reformując w powyższy sposób OFE, zmienił jedno z istotnych założeń systemu emerytalnego. Mianowicie działanie systemu emerytalnego jest przejawem swoistej umowy społecznej między państwem, które zobowiązuje się do wypłaty świadczenia

21 Zob. wyrok TK z 4 XI 2015 r., K 1/14, OTK ZU 2015, nr 10A, poz. 163, s. 2165.

22 Wyrok TK z 4 XI 2015 r., K 1/14, OTK ZU 2015, nr 10A, poz. 163, s. 2167.

23 Zob. ustawa z dn. 28 VIII 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Dz.U. 2013, poz. 989 ze zm.

w związku z zaistnieniem ryzyka ubezpieczeniowego, a osobą podejmującą działalność zarobkową. Stosunek ten trzeba widzieć w kontekście *pacta sunt servanda*. Sytuacja prawna osób, które w momencie wprowadzania zmian w OFE (w grudniu 2013 r.) objęte były już ubezpieczeniem emerytalnym, nie powinna być modyfikowana²⁴. Tymczasem nastąpiła fundamentalna zmiana warunków ubezpieczenia emerytalnego, a nie tylko zamiana zapisu księgowego w OFE na zapis księgowy w ZUS. Ustawodawca, wprowadzając nową regulację, zmienił warunki zabezpieczenia osobom, które dobrowolnie przystąpiły do OFE, posługując się wstecznym działaniem prawa. Wprowadził nowe rozwiązanie bez zgody osób ubezpieczonych. Osoby te nie miały możliwości wypowiedzenia się o umorzeniu jednostek rozrachunkowych oraz przekazaniu odpowiadających im aktywów do budżetu państwa. Takie działanie prawodawcy podważało zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa²⁵.

Moim zdaniem analiza argumentacji Trybunału prowadzi do wniosku, że o zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją przesądziła ochrona doraźnego interesu budżetu państwa. Wzięła ona górę nad uwzględnieniem sytuacji osób ubezpieczonych i ich praw, czego następstwem było akceptowanie rozmontowania dotychczasowego modelu systemu emerytalnego. Trybunał dość selektywnie „przypisał” OFE odpowiedzialność za konieczność refundacji przez budżet państwa składek emerytalnych za lata 1999–2012, co odpowiadało 1,2% PKB²⁶.

Trybunał Konstytucyjny nie zajął się w danej sprawie kwestią procedury uchwalenia ustawy z 6 grudnia 2013 r. Kwestia ta nie była wprawdzie przedmiotem zaskarżenia, ale Trybunał miał prawo zająć się nią z urzędu. Do zagadnienia tego wracam w dalszej części artykułu.

Ad 3. Ustawa budżetowa na rok 2012²⁷ „zamroziła” dotychczasowy poziom wynagrodzeń sędziów (na poziomie przewidzianym na rok 2010), co oznaczało zmniejszenie realnej wartości tych płac. Prawodawca wskazywał po pierwsze na zły stan finansów publicznych, wywołany kryzysem finansowym. Przy tym „zamrożenie” wynagrodzeń sędziów było

24 Por. zdanie odrębne sędziego M. Granata do wyroku z 4 XI 2015 r., K 1/14, OTK ZU 2015, nr 10A, poz. 163, s. 2167.

25 Por. zdanie odrębne sędziego M. Granata..., s. 2167.

26 Por. zdanie odrębne sędziego M. Granata..., s. 2190–2120.

27 Zob. ustawa budżetowa na rok 2012 z dn. 2 III 2012 r., Dz.U. 2012, poz. 273.

rozwiązaniem epizodycznym (dotyczyło tylko roku), podczas gdy wynagrodzenia innych pracowników sfery budżetowej nie były waloryzowane od lat. Po drugie prawodawca podkreślał, że swoją decyzją w niczym nie narusza samych zasad ustalania wynagrodzeń sędziów²⁸.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, skarżąc dane przepisy ustawy budżetowej do Trybunału, zwrócił uwagę na to, że sędziowie nabyli „podmiotowe prawo do podwyżki”, wynikające z przepisów ustawy o ustroju sądów²⁹. Kwestionował także argument prawodawcy o ochronie równowagi budżetowej. Jego zdaniem ingerencja ustawodawcy w poziom wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej byłaby dopuszczalna dopiero w razie osiągnięcia relacji kwoty długu publicznego do PKB na poziomie 55%, ale nawet wtedy i tak nie mogłaby objąć wynagrodzeń sędziowskich ze względu na pozycję sędziów określoną w Konstytucji (art. 178 ust. 2 Konstytucji zapewnia sędziom wynagrodzenie „odpowiadające godności urzędu i zakresowi obowiązków”). Poza tym w 2012 r. podwyżki otrzymały niektóre inne grupy zawodowe (nauczyciele). Powołanie się przez prawodawcę na znaczenie równowagi budżetowej państwa jako wartości konstytucyjnie chronionej było więc zdaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wybiórcze.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 grudnia 2012 r.³⁰ stwierdził, że zachowanie równowagi budżetowej państwa oraz „właściwy stan finansów publicznych” (wyrażający się w przeciwdziałaniu nadmiernemu zadłużeniu) są wartościami chronionymi konstytucyjnie. Sytuują się one wysoko w hierarchii dóbr konstytucyjnych, gdyż „od ich realizowania w życiu publicznym zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych problemów”³¹. Co więcej, konieczność zachowania równowagi budżetowej i „właściwy stan finansów publicznych” wyznaczają granice urzeczywistniania wyrażonych w Konstytucji praw socjalnych. Wartości owe stanowią samodzielną przesłankę, która może uzasadnić ograniczanie tych praw³². Trybunał stwierdził także, że kwota

28 Por. wyrok TK z 12 XII 2012 r., K 1/12, OTK ZU 2012, nr 11A, poz. 134.

29 Zob. ustawa z dn. 20 III 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2009, nr 56, poz. 459.

30 Zob. wyrok TK z 12 XII 2012 r., K 1/12, OTK ZU 2012, nr 11A, poz. 134.

31 Wyrok TK z 12 XII 2012 r., K 1/12, OTK ZU 2012, nr 11A, poz. 134, s. 1733.

32 Por. wyrok TK z 12 XII 2012 r., K 1/12, OTK ZU 2012, nr 11A, poz. 134, s. 1733.

oszczędności budżetowych powstała z tytułu „zamrożenia” wynagrodzeń sędziów była znikoma (nie stanowiła nawet promila wydatków budżetu państwa), ale nawet niewielka kwota oszczędności budżetowych z określonego tytułu nie może być argumentem przemawiającym przeciwko „cięciom finansowym”, w tym przeciwko „zamrożeniu wynagrodzeń”. Każda z pozycji budżetu, rozpatrywana osobno, wydaje się nieistotna lub niewielka. Ich suma może mieć jednak znaczenie dla stanu całego budżetu państwa³³. To, że określona regulacja prawna „nie pociąga za sobą istotnych oszczędności budżetowych, nie upoważnia do wyciągnięcia wniosku, że nie służy ona realizacji konstytucyjnej wartości, jaką jest zapewnienie równowagi budżetowej”³⁴.

Trybunał, uznając konstytucyjność „zamrożenia” płac sędziów (na rok), skonfrontował ze sobą dwie wartości konstytucyjne. Z jednej strony było to wynagrodzenie sędziego godne jego urzędu. Takie wynagrodzenie jest traktowane jako gwarancja niezawisłości sędziego. Z drugiej strony Trybunał wziął pod uwagę równowagę budżetu państwa i stabilność finansów publicznych jako warunki konieczne do normalnego funkcjonowania państwa. Stwierdził, że w sytuacji istotnego zagrożenia równowagi budżetowej oraz przyjęcia przez rząd programu ratowania finansów publicznych „pierwszeństwo należy dać zasadzie ochrony równowagi budżetowej, kosztem zaakceptowania ograniczonego w czasie incydentalnego zahamowania wzrostu wynagrodzeń sędziowskich”³⁵.

Trybunał przywołał w swoim rozumowaniu następujące argumenty:

- a) „Godność urzędu” sędziego, o której mowa w Konstytucji, jest zwrótem niedookreślonym. Jest on trudny do zdefiniowania, wobec czego bezpośrednio określenie wysokości wynagrodzenia „godnego” urzędu sędziego nie jest możliwe.
- b) „Zamrożenie” płac sędziów nie jest równoznaczne z ich „obniżeniem”.
- c) Nie istnieje konstytucyjne prawo sędziego do domagania się wynagrodzenia za pracę o określonej wysokości. Roszczenie sędziów o odpowiednio podwyższone wynagrodzenie istnieje jedynie na gruncie ustawy, nie zaś na gruncie Konstytucji. Artykuł 178 ust. 2 Konstytucji

33 Por. wyrok TK z 12 XII 2012 r., K 1/12, OTK ZU 2012, nr 11A, poz. 134, s. 1739.

34 Wyrok TK z 12 XII 2012 r., K 1/12, OTK ZU 2012, nr 11A, poz. 134, s. 1739.

35 Wyrok TK z 12 XII 2012 r., K 1/12, OTK ZU 2012, nr 11A, poz. 134, s. 1748.

nie ustanawia prawa podmiotowego sędziów do wysokiego wynagrodzenia, lecz obowiązek państwa zapewnienia sędziom „odpowiedniego wynagrodzenia” celem stworzenia warunków do niezależności od władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej.

- d) Deficyt budżetowy i dług publiczny współcześnie występują w państwach europejskich dość powszechnie. Mogą być akceptowane, ale tylko do pewnego poziomu. Ewentualne przekroczenie tego poziomu na skutek działania prawodawcy jest wysoce niekorzystne dla całego państwa. Konieczność ochrony zagrożonej równowagi budżetowej stanowi „samoistną wartość konstytucyjną”, od której zależy zdolność państwa do działania i do wypełniania jego zadań.

Ad 4. Artykuł 27 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z 1991 r.³⁶ stanowił, że tzw. kwota wolna od opodatkowania (czyli zmniejszająca wysokość tego podatku) wynosi 3091 zł rocznie na osobę (czyli ok. 250 zł miesięcznie). Nie była ona waloryzowana przez prawodawcę, mimo wzrostu wynagrodzeń, od 2004 r. Pewna jej waloryzacja rozpoczęła się dopiero od 2016 r.

W przytoczonej sprawie K 21/14 Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że prawodawca powinien pozostawić obywatelowi pewien minimalny dochód, którym może on swobodnie dysponować³⁷. Dochód ten ma umożliwić zaspokojenie podstawowych potrzeb podatnika. Niska kwota wolna, odniesiona do osób, które uzyskują małe dochody (na poziomie nieprzekraczającym granicy ubóstwa), jest wręcz nieracjonalna. Wpędza ona osoby o niskich dochodach, płacące podatek PIT, w system pomocy społecznej. Próg minimum egzystencji (ubóstwa), gwarantujący przeżycie człowieka, kształtował się w 2014 r. na poziomie ok. 6500 zł. Minimalne środki potrzebne na przeżycie były więc dwa razy większe niż kwota wolna od płacenia podatku PIT. Brak mechanizmu waloryzowania kwoty wolnej – co było głównym problemem konstytucyjnym w tej sprawie – dodatkowo pomniejszył jej wartość. Nakładanie podatków w oderwaniu od zdolności do ich dźwignia prowadziło do tego, że osoby najuboższe partycypowały w daninie

36 Zob. ustawa z dn. 26 VII 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. 2012, poz. 361 ze zm. (dalej: „ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych”).

37 Zob. wyrok TK z 28 X 2015 r., K 21/14, OTK ZU 2015, nr 9A, poz. 152, s. 1974.

do budżetu, z którego następnie finansowana była pomoc społeczna przeznaczona dla nich.

Prawodawca bronił przed Trybunałem zastanego kształtu regulacji z art. 27 ustawy za pomocą kilku argumentów. Po pierwsze z Konstytucji RP wcale nie wynika obowiązek wprowadzenia kwoty wolnej od podatku dochodowego, nie mówiąc już o jej waloryzowaniu. Kwota ta jest wprawdzie niska, ale równie dobrze mogłoby jej w ogóle nie być. Nie jest ona podmiotowym prawem konstytucyjnym. Tak samo obowiązek jej waloryzowania nie znajduje podstawy w ustawie zasadniczej. W stanowisku prawodawcy kwota wolna rysowała się jako rodzaj przywileju, jaki władza „daje” ludziom o niskich dochodach. Domaganie się jej korygowania oznaczało więc, w tym myśleniu, domaganie się zwiększenia uprzywilejowania. Po drugie w prawie podatkowym funkcjonują też inne rozwiązania, które są korzystne dla podatnika. „Rekompensują” one niski wymiar kwoty wolnej. Po trzecie zasada równowagi budżetowej państwa oraz wymóg zachowania stabilności finansów publicznych mają priorytetowe znaczenie w stosunku do kwestii regulacji kwoty wolnej. W kształtowaniu przepisów ustawy o podatku dochodowym ustawodawca musi się kierować zasadą zachowania równowagi budżetowej³⁸. Nieprzypadkowo na pierwszym miejscu w prawie podatkowym znajduje się funkcja fiskalna podatku. Po czwarte nawet jeśli kwota wolna jest niska (i nie była waloryzowana od lat), to podatnik po zapłaceniu podatku może skorzystać ze świadczeń pomocy społecznej. Jeśliby pójść za zarysowaną argumentacją, to wynikałoby z niej, że prawodawca mógłby dość swobodnie przesuwac ludzi (podatników) z grupy osób płacących podatki do grupy osób korzystających z pomocy społecznej.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 października 2015 r. powtórzył swoją tezę, że nakładanie podatków i danin publicznych, a także określenie sposobu ich ponoszenia pozostaje w zakresie swobody ustawodawcy. Granicami swobody prawodawcy w zakresie władztwa podatkowego są z jednej strony poprawność legislacyjna przepisów, a z drugiej – zasady i wartości konstytucyjne zabraniające tworzenia regulacji niesprawiedliwych oraz nadmiernie ograniczających prawa podatnika. W rezultacie tego nie można tworzyć w prawie podatkowym rozwiązań

38 Por. wyrok TK z 28 X 2015 r., K 21/14, OTK ZU 2015, nr 9A, poz. 152, s. 1964.

pozornych lub zmuszających podatnika, po zapłaceniu podatku, do korzystania ze świadczeń pomocy społecznej³⁹. Zarazem jest tak, że z perspektywy pozycji obywatela obowiązek płacenia podatków ma podstawę konstytucyjną w art. 84.

Trybunał stwierdził jednakże, że jeśli prawodawca już wprowadził kwotę wolną (co wcale nie było jego obowiązkiem konstytucyjnym) i utrzymuje tę instytucję od 1991 r., to instytucja owa powinna odpowiadać standardowi konstytucyjnemu. Ten zaś nie wyczerpuje się w samej stronie formalnej regulacji. Sprzeczność art. 27 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z zasadami sprawiedliwości społecznej polegała na tym, że ustawodawca nie powiązał zdolności ludzi do płacenia podatków z przepisami dotyczącymi minimum egzystencji człowieka. „Kwota wolna”, podkreślił Trybunał, należy do obywatela. Jest ona wyrazem jego wolności i praw w państwie. Jest rodzajem jego podstawowej własności. W podejściu prawodawcy do kwoty wolnej, patrząc szerzej, widzimy pewną wizję państwa i jego stosunku do obywatela⁴⁰. Walooryzowanie kwoty wolnej jest w istocie utrzymywaniem jej na pewnym poziomie. Wcale nie oznacza jeszcze jej podwyższenia.

Trybunał w uzasadnieniu omawianego wyroku pokazał także relację między zasadami sprawiedliwości społecznej a zasadą godności człowieka z art. 30 Konstytucji. Nakładanie przez państwo obowiązku podatkowego musi uwzględniać zapewnienie jednostce środków „niezbędnych do zaspokojenia podstawowych potrzeb”, umożliwiających jej samodzielne życie w społeczeństwie. Pozostawienie człowiekowi środków odpowiadających minimum egzystencji wynika z jego prawa do zachowania godności. Kształt skali podatkowej musi uwzględniać poziom życia podatników, tak aby zapobiegać popadaniu ludzi w stan ubóstwa. Ma zarazem zapewnić wszystkim, nawet ubogim, uczestniczenie w systemie podatkowym (płacenie podatku PIT). Płacąc podatek, obywatele „dokładają” się do dobra wspólnego, a zarazem nie są spychani poniżej minimum egzystencji⁴¹.

39 Zob. wyrok TK z 28 X 2015 r., K 21/14, OTK ZU 2015, nr 9A, poz. 152, s. 1969.

40 Por. wyrok TK z 28 X 2015 r., K 21/14, OTK ZU 2015, nr 9A, poz. 152, s. 1976.

41 Pisałem o tym szerzej w: M. Granat, *Ile sprawiedliwości w sprawiedliwości społecznej?*, w: *Sprawiedliwość społeczna w polityce polskiej*, red. W. Arndt, S. Bober, Kraków 2016, s. 214 i n.

III

Wyroki Trybunału Konstytucyjnego wydawane w okresie trwania kryzysu finansowego bez wątpienia uwzględniały znaczenie równowagi budżetowej w państwie. Trybunał stosował tę zasadę w ważeniu zasad prawa i sprzyjał jej zachowaniu. Konstatacji tej nie sposób jednak traktować jako zarzutu pod adresem omawianego orzecznictwa. Wyroki te zasługują na respekt, gdyż mimo swej kontrowersyjności były podejmowane w konkretnej sytuacji i wynikały z racjonalnej dyskusji. Ważenie zasad prawa następuje zawsze w konkretnym momencie (nie ma charakteru ponadczasowego). Stąd istotne jest ustalenie wagi, jaką Trybunał nadał zasadzie równowagi budżetowej oraz zagrożonym dobrom w okresie kryzysu finansowego.

1. Trybunał Konstytucyjny posługiwał się równowagą budżetową zarówno jako wartością konstytucyjną, jak i zasadą prawa w tych samych orzeczeniach.

Równowaga budżetowa jest z pewnością jedną z wartości Konstytucji RP. Podobnie byłoby w przypadku „niskiej inflacji”, „wysokiego eksportu” lub „silnego złotego”. Wartości te sytuują się wysoko w hierarchii dóbr konstytucyjnych. Trybunał zwykł powtarzać, że od realizowania tego typu wartości przez prawodawcę zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnych problemów. Zarazem, moim zdaniem, wartości te cechuje duża względność. Przykładowo „wysoki eksport” można osiągnąć manipulowaniem kursem złotego (słaby złoty sprzyjałby wysokiemu eksportowi), огоłacaniem własnego rynku albo działaniem w inny sposób. Podobnie może być z „niską inflacją”, która – wbrew pozorom – może być niekorzystna z perspektywy dochodów budżetu państwa. Równowagę budżetową pośród owych dość relatywnych wartości wyróżnia jednak fakt, że przepisy Konstytucji dążą do nałożenia na nią pewnych ram prawnych. Wspominałem już, że z art. 220 ust. 1 wynika reguła, iż zwiększanie wydatków lub ograniczanie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej. Ustęp 2 tego przepisu stanowi zaś, że ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa. Artykuł 219 ust. 1 ustanawia z kolei zasadę jednoroczności

(a więc okresowości) budżetu, wymagając uchwalania go na rok. O ile więc wartości w Konstytucji są ułożone szeregowo – równowaga budżetowa nie przeciwstawia się innym wartościom – to Konstytucja podkreśliła jednak znaczenie, jakie nadaje równowadze budżetowej. Jest to podstawa dla choćby szczątkowej hierarchii w zakresie wspomnianych wartości (generalnie bowiem wartości w Konstytucji nie mają charakteru hierarchicznego). W sytuacji kryzysu finansowego równowaga budżetowa stała się najbliższa dobru wspólnemu i przekształciła się w zasadę prawa.

Trybunał Konstytucyjny, pojmując równowagę budżetową jako zasadę prawa, nadawał jej dość wąskie znaczenie. W wyrokach o „zamrożeniu” wynagrodzeń sędziowskich (K 1/12) i w sprawie waloryzacji emerytur i rent (K 9/12) rozumiał ją, jak się wydaje, jako bilans przychodów i wydatków państwa w danym roku (w danym czasie). Pojęcie równowagi przypominało bilans księgowego, który posługuje się rachunkiem „winienn/ma” lub który odmawia wypłaty pracownikom, stwierdzając: „ja nie dodrukuję pieniędzy”. W takim podejściu równowaga budżetowa nabierała znaczenia wskaźnika ekonomicznego. Była rodzajem rachunku finansowego państwa. Z punktu widzenia teorii zasad powiemy o niej, że przybierała formę reguły prawa.

W moim przekonaniu równowaga budżetowa pojęta jako doraźny bilans przychodów i wydatków państwowych – inaczej niż w rozumowaniu Trybunału – nie ma rangi zasady konstytucyjnej. Jest tak dlatego, że po pierwsze posługujemy się tu równowagą budżetową jako wskaźnikiem ekonomicznym (zasadą ekonomiczną). Tak rozumianą zasadę równowagi budżetowej łatwo jest „wyjąć” z kontekstu zasad i wartości konstytucyjnych, a nawet przeciwstawić ją tymże zasadom i wartościom. Samodzielna rola takiej zasady byłaby olbrzymia. Mogłaby być traktowana jako podstawa żądania np. zamknięcia części szpitali lub szkół jako zbyt „obciążających” równowagą budżetową. Gdyby konsekwentnie przyjmować, że równowaga budżetowa w zarysowanym ujęciu jest samodzielną zasadą konstytucyjną, to w istocie decydujące przed Trybunałem byłoby zawsze stanowisko ministra finansów. Byłaby ona „miarą” dla pozostałych zasad konstytucyjnych. Tymczasem wątpliwe wydaje się, czy zasada taka jest w stanie w ogóle uczestniczyć w ważeniu zasad konstytucyjnych. Jest instrumentem prowadzenia polityki gospodarczej

państwa lub ma charakter reguły prawa. Mimo wielkiego znaczenia wyroku Trybunału z 19 grudnia 2013 r. w sprawie waloryzacji emerytur i rent (dotykał on praw wielu milionów ludzi) rola zastosowanego w nim rozumienia zasady równowagi budżetowej będzie, jak można sądzić, niewielka. Na jej gruncie kolizja zasad i wartości konstytucyjnych będzie zawsze bowiem rozstrzygana na jej rzecz. Stąd nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem Trybunału – podkreślę to raz jeszcze – że równowaga budżetowa jest „samodzielną wartością konstytucyjną”⁴² lub że stanowi „samodzielną przesłankę” mogącą uzasadniać ograniczenie praw i gwarancji socjalnych wyrażonych w Konstytucji⁴³. Po drugie równowaga budżetowa jako zerowy deficyt jest nieosiągalna. Niewiele jest państw, które miałyby w pełni zrównoważony budżet. Nawet zasobne gospodarki mają problem z zachowaniem równowagi budżetowej jako wyrównanego bilansu przychodów i wydatków. Do równowagi budżetowej jako rachunku finansowego prawodawcy dążą, ale z różnych przyczyn niekoniecznie ją osiągają. W państwie, które przechodzi transformację ustroju gospodarczego i społecznego od komunizmu do gospodarki liberalnej, tak pojmowana równowaga wydaje się nierealna. Równowaga budżetowa nie jest więc dobrem samym w sobie. Jest wartością instrumentalną, która ma czemuś służyć.

2. Zasada równowagi budżetowej w prawie konstytucyjnym powinna być rozumiana jako prowadzenie przez władze publiczne odpowiedzialnej polityki finansowej państwa. W takim rozumieniu jest ona „bardziej lub mniej” (może być spełniona w większym lub mniejszym stopniu) i działa optymalizacyjnie. Pokazuje nam przy tym powiązanie Konstytucji ze światem zewnętrznym, z życiem gospodarczym i społecznym państwa, z życiem ludzi oraz z innymi podmiotami prawa.

Równowaga budżetowa we wspomnianym ujęciu jest zakorzeniona przede wszystkim w zasadzie dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji). Polityka finansowa państwa (odpowiedzialna) jest jednym z wymiarów tego dobra. „Dobro wspólne”, którym jest Rzeczpospolita, wymaga, aby Rada Ministrów i właściwe organy władzy publicznej prowadziły politykę finansową państwa, którą określimy mianem odpowiedzialnej.

42 Wyrok TK z 12 XII 2012 r., K 1/12, OTK ZU 2012, nr 11A, poz. 158, s. 1748.

43 Zob. wyrok TK z 12 XII 2012 r., K 1/12, OTK ZU 2012, nr 11A, poz. 158, s. 1733.

Przykładowo jeśli Sejm uchwaliłby budżet państwa na dany rok budżetowy z olbrzymim deficytem, to taka ustawa byłaby wykroczeniem nie tylko wobec art. 220, ale przede wszystkim podważałaby zasadę dobra wspólnego z art. 1 Konstytucji. Przejawem prowadzenia przez władzę odpowiedzialnej polityki finansowej państwa byłoby natomiast np. tworzenie warunków sprzyjających temu, aby młodzi ludzie nie emigrowali z Polski lub aby rodziny chciały mieć dzieci. Tak przybliżona polityka finansowa jest z pewnością uszczegółowieniem zasady dobra wspólnego.

Zasada dobra wspólnego ma tę specyficzną właściwość, że w sytuacji kryzysowej ujawnia się jako najważniejsza w strukturze zasad Konstytucji; w takiej sytuacji konkretyzuje się. Kryzys finansowy, podważając równowagę budżetową, uderzałby w dobro wspólne. Na skutek kryzysu ucierpiałaby nie zasada równowagi budżetowej, ale dobro wspólne. Zasada równowagi budżetowej, mimo że ma charakter materialny, posiada jednak znaczenie instrumentalne wobec zasady dobra wspólnego. Określenie, iż zasada prawa jest instrumentalna, oznacza, że jej waga zależy od okoliczności określonego konfliktu dóbr. Wartość równowagi budżetowej zależy od tego, w jakim stopniu jest środkiem do osiągnięcia większej wartości. Gdyby w przededniu zagrożenia wojną zakupiono superbroń kosztem rezygnacji z innych wydatków, byłaby to cena warta poniesienia z perspektywy ochrony dobra wspólnego, mimo zachwiania równowagi budżetowej.

Sens zasady instrumentalnej można jeszcze naświetlić, przywołując przykładowo zasadę tajności aktu głosowania. Jest niesłychanie ważna, wręcz niezbędna, ale służy „tylko” do zapewnienia wolności wyborów. Nie inaczej jest z charakterem (instrumentalnym) zasady równowagi budżetowej w stosunku do dobra wspólnego.

Rola zasady dobra wspólnego w kontekście działania równowagi budżetowej polega na tym, że utrzymuje ona pozycję „wagowego”, który rozstrzyga (wymierza) konflikt między zasadami prawa. Ważona z innymi zasadami prawa jest zasada równowagi budżetowej (np. z wynagrodzeniem sędziego godnym jego urzędu, które jest gwarancją jego niezawisłości), nie zaś zasada dobra wspólnego. Trybunał Konstytucyjny przypisuje dobru wspólnemu znaczenie przesądzające w konflikcie wartości wynikających z zasad prawa, decydując, czy znajduje się ono po stronie

równowagi budżetowej, czy po stronie np. uczciwie przeprowadzonej waloryzacji emerytur i rent. Jak już pisałem, Trybunał odsłania, na czym polega dobro wspólne w sytuacji konkretnej kolizji zasad i wartości. Oczywiście nie konstytuuje on dobra wspólnego, ale dookreśla je. Nadaje mu konkretny kształt poprzez wiązanie go z jakąś określoną wartością. „Umiejscawia” je przy rozstrzygnięciu danego problemu konstytucyjnego⁴⁴.

Zasada równowagi budżetowej (jako odpowiedzialna polityka finansowa) jest zasadą prawa o takim samym statusie prawnym, jaki mają inne zasady Konstytucji RP. Może być elementem testu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji lub podlegać ważeniu na gruncie art. 2 Konstytucji. Przy takim podejściu do znaczenia tej zasady wynik ważenia zasady równowagi budżetowej z innymi zasadami konstytucyjnymi (np. z zasadami sprawiedliwości społecznej) pozostaje raczej otwarty. Przykładem takiego rozumienia zasady równowagi budżetowej przez Trybunał Konstytucyjny była sprawa dotycząca wysokości kwoty wolnej od podatku (K 21/14). Trybunał zadecydował o niekonstytucyjności art. 27 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, gdyż przepis ten nie zapewniał mechanizmu waloryzowania kwoty wolnej. Jest to, jak się wydaje, jeden z nielicznych wyroków Trybunału, w którym zasada równowagi budżetowej ustąpiła pierwszeństwa innym zasadom i wartościom konstytucyjnym, w tym zasadzie godności człowieka. Przykład ten zdaje się wskazywać, że zasada równowagi budżetowej „wygrywa” przed Trybunałem z innymi zasadami i wartościami wówczas, gdy potrafi on ją związać z którąś z wielkich zasad konstytucyjnych.

Trybunał Konstytucyjny stosował obydwa zarysowane rozumienia zasady równowagi budżetowej. Większe znaczenie miało jej twarde rozumienie (wynagrodzenia sędziowskie, waloryzacja emerytur i rent, sprawa wydrenowania OFE). We wskazanych sprawach zasada ta ważyła więcej aniżeli któraś z innych zasad (np. zasada niezawisłości sędziowskiej), nie wspominając już o zasadach składających się na formalne rozumienie zasady demokratycznego państwa prawnego (zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa). Odwoływanie się przez Trybunał do argumentacji związanej z twardym rozumieniem

44 Por. M. Granat, *Dobro wspólne w pojmowaniu Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, red. W. Arndt, F. Longchamps de Berier, K. Szczucki, Warszawa 2013, s. 136.

tej zasady miało przesądzające znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Sędzia skłonny posługiwać się szerszym rozumieniem zasady równowagi budżetowej w wyniku wspomnianej argumentacji nabierał zazwyczaj wątpliwości, czy utrzymywanie szerszego rozumienia tej zasady nie stanie się kroplą, która przeleje kielich („może przeze mnie załamią się finanse publiczne państwa”).

Reasumując, należy stwierdzić, że zasada równowagi budżetowej w sytuacji kryzysu stawała się na tyle ważna, że przewyższała znaczenie zasady demokratycznego państwa prawnego (i szczegółowych zasad z nią związanych). W sytuacji niekryzysowej równowaga budżetowa powraca do roli konstytucyjnego dobra lub wartości.

3. Stanowisko zajmowane przez Trybunał, wynikające z wagi zasady równowagi budżetowej oraz dóbr, które mogły być naruszone, nie tylko uzasadniało uznanie za konstytucyjne wątpliwego rozstrzygnięcia ustawodawcy (prowadząc np. do akceptacji zakresu ingerencji władzy w system emerytalny w zasadzie tak jak w system podatkowy). Trybunał odbierał sobie także drogę do badania trybu uchwalenia „kryzysowej” regulacji. Uważam, że dla wyniku rozstrzygnięcia sprawy OFE (K 1/14), zakończonej wyrokiem z 4 listopada 2015 r., znaczenie miałyby analiza procedury uchwalenia ustawy z 6 grudnia 2013 r. W toku jej przyjmowania ówczesna opozycja zgłosiła ponad tysiąc poprawek do projektu tej ustawy. Ówczesna większość rządowa wniosła jedną „poprawkę” w kształcie ze sprawozdania z prac komisji sejmowej (po pierwszym czytaniu), odpowiadającą całościowemu tekstowi projektu ustawy. Sejm poddał ją pod głosowanie jako „poprawkę najdalej idącą” i przyjął ją, odrzucając zarazem jednym głosowaniem poprawki opozycji. Zarysowana procedura jaskrawo naruszała wymogi z art. 119 Konstytucji dotyczące obowiązku rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach. Wspomniana „poprawka” była bowiem niedopuszczalna. Poprawka musi mieć charakter punktowy i nie może przybierać formy całego projektu z pierwszego czytania. Trybunał, badając sprawę K 1/14, orzekł jedynie w granicach zaskarżenia, które nie obejmowało kontroli trybu ustawodawczego. Był jednak uprawniony do badania tej procedury (tak jak i kompetencji organu) z urzędu. Nie podnoszę tu już znaczenia art. 51 ówczesnej ustawy

o Trybunale Konstytucyjnym⁴⁵, wedle którego Trybunał miał obowiązek zbadania „wszystkich istotnych okoliczności służących wszechstronnemu wyjaśnieniu sprawy”.

Niedostrzeżenie przez Trybunał w orzeczeniu z listopada 2015 r.⁴⁶ problemu radykalnej wady trybu ustawodawczego w sprawie OFE wskazuje, jak potężne jest w orzecznictwie znaczenie zasady równowagi budżetowej (zwłaszcza w jej wąskim ujęciu). Ochrona tej równowagi nie powinna jednak usprawiedliwiać *de facto* akceptacji wadliwego trybu tworzenia prawa. Analiza trybu ustawodawczego przez Trybunał nie musi służyć mu tylko do tego, aby obalić ustawę, która wywołuje wielkie konsekwencje finansowe. W danej sprawie Trybunał orzekał o ustawie o organizacji i funkcjonowaniu funduszy prawie dwa lata od jej wejścia w życie. Jej skutki były, jak się wydaje, w zasadzie nieodwracalne. Wartością wyroku mogło być więc wskazanie prawodawcy wagi przestrzegania Konstytucji i jej procedur. Podniesienie przez Trybunał kwestii igrania przez parlament z kategoriami Konstytucji takimi jak „projekt” lub „czytanie” mogło mieć znaczenie „prewencyjne”. Sejm VIII kadencji (wybrany w październiku 2015 r.) w niektórych przypadkach głosował łącznie nad poprawkami zgłoszonymi w drugim czytaniu, w zależności od rekomendacji, jaką przedstawiła komisja opiniująca poprawki. Tak zwane „blokowanie poprawek” umożliwiało przegłosowanie wniosku zgłoszonego przez większość rządową o odrzucenie jej projektu w całości i nierozpatrywanie poprawek mniejszości (opozycji). Otwierało to drogę do głosowania projektu w całości (w brzmieniu zaproponowanym przez komisję). Taki sposób procedowania nad poprawkami, powtarzający w istocie mechanizm „poprawki najdalej idącej” z 2013 r., Sejm VIII kadencji wykorzystał w uchwalaniu ustaw, które wzbudziły szczególne kontrowersje (uchwalanie ustawy budżetowej w Sali Kolumnowej dn. 16 grudnia 2016 r. lub głosowanie z 20 lipca 2017 r. nad ustawą o Sądzie Najwyższym)⁴⁷.

4. W orzecznictwie związanym z kryzysem finansowym Trybunał udzielał pierwszeństwa zasadzie równowagi budżetowej, „kosztem” zwłaszcza znaczenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego

45 Zob. ustawa z dn. 25 VI 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 2015, poz. 1064.

46 Zob. wyrok TK z 4 XI 2015 r., K 1/14, OTK ZU 2015, nr 10A, poz. 163, s. 2167.

47 Por. w tej kwestii M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2017, s. 273–275.

przezeń prawa. W sprawie waloryzacji rent i emerytur (K 9/12) uznał, że w sytuacji kryzysu finansowego zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa musi ustąpić sprawiedliwości społecznej (wyrażającej się w odrzuceniu kryterium zasługi jako podstawy wysokości świadczenia) i przyjęciu założenia o równości ludzi w biedzie. W tak postawionym rachunku wartości prawa nabyte rencistów i emerytów lepiej uposażonych traciły na znaczeniu. Zasady sprawiedliwości społecznej, jak wskazałem wyżej, były w tym orzeczeniu ważniejsze od zasady sprawiedliwości. Dany wyrok uznawał więc za konstytucyjną regulację, według której sprawiedliwość społeczna uzasadniła wprowadzenie przepisów sprzecznych ze „zwykłą sprawiedliwością” (pojmowaną jako „oddaj drugiemu to, co mu się słusznie należy”), wyrażoną we wstępie do Konstytucji. Pierwszeństwo zasad sprawiedliwości społecznej wynikało w istocie z zasady równowagi budżetowej. Trybunał nie ukrywał w uzasadnieniu wyroku argumentacji o niepogłębianiu deficytu finansów publicznych. Uznaniu za konstytucyjne wspomnianego działania ustawodawcy sprzyja sposób wyrażenia prawa do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP (art. 67). Konstytucja ustanawia prawo do zabezpieczenia społecznego, ale „zakres i formy tego zabezpieczenia” przekazuje do ustawy zwykłej.

Trybunał w sprawie o zawieszenie waloryzacji płac sędziów (K 1/12) także wprost przywołał znaczenie zasady równowagi budżetowej wąsko rozumianej. Argumentacja Trybunału zakładała, że nawet stosunkowo niewielkie oszczędności budżetowe (w wysokości 140 mln złotych) są cenne dla państwa i jego budżetu. Stanowisko o przewadze znaczenia zasady równowagi budżetowej nad innymi zasadami Trybunał kompensował podkreśleniem, że działanie ustawodawcy jest „jednorazowe”. Stwierdzenie to w argumentacji Trybunału pełniło funkcję swoistej osłony dla akceptowania zarówno naruszenia przez ustawodawcę art. 178 Konstytucji, jak i niesprawiedliwości działania prawodawcy (jak w wyroku z 19 grudnia 2012 r.)⁴⁸. „Jednorazowość” działania prawodawcy Trybunał zwykł jeszcze rozcieńczać, sprowadzając ją do „epizodyczności” lub „incydentalności”.

48 Zob. wyrok TK z 19 XII 2012 r., K 9/12, OTK ZU 2012, nr 11A, poz. 136.

Przeciwko takiemu usprawiedliwianiu cięć budżetowych przemawiają, moim zdaniem, dwa argumenty. Po pierwsze demokratyczne państwo prawne (nawet jeśli rozumiemy je formalnie) źle znosi ingerencję w zasadę zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przezeń prawa, nawet jeśli ma być ona jednorazowa. Takie działanie ustawodawcy jest dyskusyjne, tym bardziej na gruncie materialnego rozumienia państwa prawnego. Po drugie aby „jednorazowość” działania ustawodawcy mogła pełnić rolę argumentu w orzeczeniu, powinna być wyraźnie (nie zaś dorozumianie) przezeń określona. Wspomniana sprawa waloryzacji rent i emerytur (K 9/12) dotyczyła milionów rencistów i emerytów. Ich nierówne (niesprawiedliwe) potraktowanie przez ustawodawcę, niemniej zgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej, nie powinno być uzasadniane tylko poprzez jednorazowość działania władzy. „Jednorazowość” wywołuje bowiem dalsze skutki. Jak wspomniałem, przykładowo powrót do waloryzacji procentowej nastąpi jednak na gruncie określonej już wysokości renty lub emerytury. Zasady sprawiedliwości społecznej, jednorazowo stosowane, prowadzą w konsekwencji do „dziedziczenia” nierówności. Sposób uzasadnienia przez Trybunał nierówności ludzi i zarazem ochrony równowagi budżetowej w takiej sprawie jak waloryzacja rent i emerytur powinien być szczególnie przekonujący. Czy istotnie bowiem z zasad Konstytucji RP wynika takie rozumienie sprawiedliwości społecznej, które nakazuje nam przesuwanie środków między grupami rencistów i emerytów w sposób niezgodny z kryterium zasługi, lecz zgodny z „zasadą równości w biedzie”? Dlaczego w takim razie ustawodawca nie mógłby nas zrównywać jeszcze w innych dziedzinach, np. zrównać pensję lekarza z pensją nauczyciela, lub dlaczego darmowa komunikacja miejska służyć ma tylko uczniom? Racjonalność nierówności, w stopniu możliwie największym, musi być obiektywna. Wówczas nierówność na gruncie orzecznictwa Trybunału byłaby nie tylko uzasadniona, ale i wyjaśniona.

Podobnie w sprawie K 1/12 ustawodawca, „zamrażając” płace sędziów, zgodził się na przyporządkowanie niezawisłości sędziowskiej względem sprawiedliwości społecznej i jej zasadom. Trybunał przyjął założenie, według którego „sędziowie nie mają najgorzej” (inni zarabiają mniej). Zajął stanowisko, które można sparafrazować następująco: „niezawisłość

niezawisłością, ale sprawiedliwość społeczna musi być”. Nie ulega zaś wątpliwości, że niezawisłość sędziowska i godność urzędu sędziego są w Konstytucji budowane niezależnie od zasad sprawiedliwości społecznej. Artykuł 178 ust. 2 Konstytucji został wprowadzony po to, aby uniezależnić uposażenie sędziów od „sprawiedliwości społecznej”, a nie – wiązać je z zasadami tej sprawiedliwości. Jeśli wykładnię art. 178 ust. 2 podporządkowuje się zasadom sprawiedliwości społecznej, to norma wyrażona w tym przepisie staje się pusta.

5. Wydaje się, że „kryzys finansowy” w prawie konstytucyjnym może pełnić dwie funkcje. Po pierwsze może stanowić faktyczne zagrożenie dla stosunków społecznych. Może bowiem paraliżować działanie ustawodawcy w wywiązywaniu się z realizowania określonych konstytucyjnie praw obywateli. Być może sytuacja taka miała miejsce w przypadku wielu orzeczeń wydawanych w okresie kryzysu finansowego. Po drugie „kryzys” może być jednak rodzajem wytrychu ułatwiającego zwłaszcza władzy wykonawczej stosowanie ograniczeń w realizacji praw socjalnych, których wprowadzenie, z perspektywy zasad państwa prawnego, w innej sytuacji byłoby niemożliwe. „Kryzys”, idąc dalej, w rękach nieodpowiedzialnej władzy może nabrać znaczenia „stanu wyjątkowego” w zakresie finansów publicznych i usprawiedliwiać działania „inne niż zwykle”. Zmierzam do tego, że argumentacją z „kryzysu” można grać przed sądem konstytucyjnym. „Kryzys” może być formą nacisku na taki sąd, aby stał się „przychylniejszy” zamierzeniom władzy wykonawczej.

Czy Trybunał Konstytucyjny ma instrumenty do oceny tego, czy ma do czynienia z odpowiedzialną polityką finansową państwa, czy też chodzi o doraźne działanie prawodawcy polegające na łataniu dziury budżetowej? Sąd ten może mieć w tym zakresie różne wątpliwości. Ich istnienie nie świadczy o słabości Trybunału. Wskazuje raczej na to, że argumenty związane z następstwami kryzysu finansowego są zazwyczaj obusieczne i że łączą się z rozumieniem zasady dobra wspólnego. Przykładu w tym zakresie dostarczyła sprawa K 1/12⁴⁹ („zamrożenie” waloryzacji wynagrodzeń sędziów). Trybunał zastrzega, że nie ma „kompetencji formalnej” do władczego rozstrzygnięcia o kondycji

49 Zob. wyrok TK z 12 XII 2012 r., K 1/12, OTK ZU 2012, nr 11A, poz. 134.

finansowej państwa. Nie jest władny w związku z tym decydować w zależności od tej kondycji o zasadności lub bezzasadności działania ustawodawcy. W takich warunkach wykorzystuje, jak wskazał, powszechnie dostępne oficjalne informacje⁵⁰. Nawet przy takim założeniu Trybunał, „korzystając z oficjalnych wskaźników [...], ma trudność z kategoryczną oceną stanu finansów publicznych, w szczególności z zagrożeniem dla równowagi budżetowej jako istotnej wartości konstytucyjnej”⁵¹. Trybunał w danej sprawie uznał jednak mimo to, iż proporcja między długiem publicznym a poziomem PKB daje „obraz gospodarki państwa, który rzutuje na jego sytuację wewnętrzną”. Ocena ta była jedną z podstaw do uznania konstytucyjności „zamrożenia” waloryzacji płac sędziów.

Trybunał, jako kontroler konstytucyjności prawa, nie powinien godzić się na poświęcenie zasad konstytucyjnych na rzecz zasady równowagi budżetowej, pojętej w sposób ekonomiczny. Równowaga ta staje się wówczas absolutem, a rachunek wartości konstytucyjnych jest z góry przesądzony. Rozwiązanie korzystne z perspektywy sprawowania władzy wykonawczej lub pozycji parlamentu nie musi odpowiadać zasadom demokratycznego państwa prawnego lub zasadzie dobra wspólnego. Trybunał nie powinien zadowalać się zapewnieniem ustawodawcy, że cięcie finansowe w zakresie praw obywateli jest „jednorazowe”. Sąd konstytucyjny musi jednak rozumieć uwarunkowania budżetu państwa (nie może tracić „kontakt z rzeczywistością”), zastrzegając, że równowagę budżetową postrzega jako zasadę prowadzenia przez władzę publiczną odpowiedzialnej polityki finansowej. Zasada ta jest zawsze ważona w kontroli konstytucyjności określonej regulacji prawnej okresu kryzysu, ale ważenie jej może przynosić różny wynik.

Równowaga budżetowa okazała się nie tylko wartością konstytucyjną, jak ją zazwyczaj traktowano, ale w ostrych sporach konstytucyjnych występowała w orzecznictwie jako zasada prawa. W czasie rozwoju gospodarczego lub choćby w okresie „małej stabilizacji” może ponownie stać się jedną z wielu jednakowo cennych wartości Konstytucji.

50 Por. wyrok TK z 12 XII 2012 r., K 1/12, OTK ZU 2012, nr 11A, poz. 134, s. 1737.

51 Wyrok TK z 12 XII 2012 r., K 1/12, OTK ZU 2012, nr 11A, poz. 134, s. 1737.

Balanced budget as a principle of law in the financial crisis case law of the Constitutional Tribunal

This article deals with the judgments of the Constitutional Tribunal, issued during the financial crisis, concerning citizen's social rights.

Without doubt, the Constitutional Tribunal's judgments issued during the financial crisis took into account the importance of state's balanced budget. The Constitutional Tribunal applied and promoted this principle in process of balancing of the constitutional principles. Despite being controversial, the judgments in question were issued in a particular situation and were a consequence of a rational discussion. Each case of balancing of principles of law by a constitutional court takes place in a concrete moment, and therefore is not abstract in its character.

The author explores the value that the Constitutional Tribunal ascribes to balanced budget and to the goods that were endangered during the crisis, such as valorisation of pensions. The article shows that the Constitutional Tribunal treated balanced budget as a principle of law and interpreted it narrowly. In this sense, budget balance signified a balance between the income and expenditure of the state. Such an interpretation of the balanced budget led to the understanding of the balanced budget as an economic indicator, that is to say as a type of financial bill of the state.

The author argues that this understanding of the balanced budget (as a balance between the income and expenditures of the state) – in contrast to Constitutional Tribunal's understanding – does not have a rank of a constitutional principle. In such case, balanced budget is an instrument of state's economic policy, or has a character of a rule of law. The author states that in constitutional law the principle of balanced budget should be understood as a responsible economic policy of the public authorities. In this sense, balanced budget is anchored in the principle of common good (Article 1 of the Polish Constitution). A (responsible) economic policy of the state is one of the dimensions of this common good.

Keywords: budget, balanced budget, legal principles, financial crisis, Polish Constitution

Mirosław Granat – prof. dr hab., Katedra Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie