

Michał Korszun

Polityka fiskalna państwa wobec oczekiwań społecznych

1. Wstęp

Na początku należy stwierdzić, że polityka fiskalna, zawierająca się w szeroko rozumianej polityce finansowej, jest niezwykle istotnym elementem funkcjonowania każdego państwa. W działalności gospodarczej niezbędnym czynnikiem determinującym działanie na wielu obszarach są możliwości finansowe, które swoje odbicie mają w dobrze skonstruowanym biznes planie. Podobną regułę w pewnym stopniu można również zastosować do działalności państwa, z tym że trzeba uwzględnić czynnik społeczny oraz fakt, że spora część dziedzin objętych interwencjonizmem państwowym będzie zawsze deficytowa. Ponadto z istoty swej działalność gospodarcza nastawiona jest na zysk, natomiast w przypadku państwa nie jest on celem samym w sobie.

Podejmując się rozważań na przedmiotowy temat w kontekście zagrożeń demokracji, w pierwszej kolejności należy odnieść się do roli, jaką współcześnie pełni państwo oraz jakie ma zadania do wykonania. Prowadzenie bowiem określonej polityki finansowej jest uzależnione od ogólnych założeń oraz celów zdefiniowanych w konstytucji danego państwa. Wynika to z faktu, że konstruując jakikolwiek plan, szczególnie finansowy, musi on zostać poprzedzony ogólnymi celami, jakie chce się osiągnąć. Na tej podstawie w dalszej kolejności tworzy się bardziej szczegółowe założenia i wybiera środki, za pomocą których zostaną one zrealizowane.

Właśnie w ustawie zasadniczej, wyposażonej w moc powszechnie obowiązującą, są określone generalne prawa każdego obywatela i na tej podstawie rząd może konstruować i realizować określone polityki dotyczące różnych obszarów

życia społecznego. Należy przy tym pamiętać, że obywatelowi przysługuje skarga konstytucyjna, jeśli dane prawo, zdefiniowane w konstytucji, nie zostaje zrealizowane. Im więcej jest tam zadań, tym prowadzenie polityki jest trudniejsze. Wynika to z faktu, że każdy program musi być zgodny z ogólnymi założeniami zawartymi w statucie państwa. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że gdy norma prawna przewiduje obowiązek działania organów władzy publicznej, obywatel ma prawo takiego działania żądać¹.

Wymienione uprawnienie przysługuje obywatelowi, gdy ukształtowane obowiązki państwa znajdują oparcie w konstytucji. Wówczas, zdaniem Trybunału, mają one charakter konstytucyjny². Stanowi to tym samym gwarancję, że dane prawa będą respektowane w działalności ustawodawczej i wykonawczej oraz priorytetem nie będą doraźne, tworzone na potrzeby wyborów cele. Rząd bowiem musi je brać pod uwagę, jeśli nie chce spotkać się ze stwierdzeniem przez Trybunał niekonstytucyjności danego aktu – rozporządzenia czy też ustawy. Z drugiej strony, gdyby tych obowiązków państwa w ustawie zasadniczej było mniej, wówczas byłoby łatwiej definiować i realizować określone zadania w szybko zmieniającej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej.

Powyższe kwestie nie mogą być oczywiście analizowane bez uwzględnienia stopnia rozwoju demokracji, odpowiedzialności klasy politycznej etc. Natomiast o wadze konstytucji oraz zapisanych tam, z jednej strony, obowiązków państwa, a z drugiej – uprawnień obywatelskich świadczy również fakt, że wynikające z nich określone roszczenia mogą być dochodzone na drodze sądowej. Sądy bowiem ostatecznie rozstrzygają o danych prawach i obowiązkach. Rząd, realizując swój program, urzeczywistnia go w tworzonych normach aktów prawnych zatwierdzanych następnie przez parlament. Rada Ministrów przecież co do zasady ma swoje odbicie w większości parlamentarnej. Jednakże trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że „prawodawca jest tylko autorem tekstu. Konkretnie rozumienie przepisu jest w dużej mierze zdeterminowane przyjmowanymi założeniami przez interpretatora”³. Innymi słowy, chodzi o to, że o realizacji danego prawa ostatecznie decyduje sąd, który wypowiada się jako ostatni. Co prawda precedensowe orzeczenia sądowe szczególne znaczenie mają w systemach *common law*, lecz także w krajach kontynentalnej tradycji prawa stanowionego nie trzeba nikogo przekonywać o ich szczególnej doniosłości⁴. Przy tej okazji trzeba także

¹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) z dnia 17 kwietnia 2002 r., sygn. akt Ts 152/01.

² Ibidem.

³ Z. Tobor, *Interpretacja „na korzyść podatnika”*, w: *Doradca podatkowy obrońcą praw podatnika*, red. J. Glumińska-Pawlic, Śląski Oddział Krajowej Izby Doradców Podatkowych, Katowice 2007, s. 128.

⁴ T. Pietrzykowski, *Precedens w systemie prawa kontynentalnego – perspektywa alternatywna*, „Radca Prawny” 2001, nr 3.

zwrócić uwagę na fakt, że niejednokrotnie działalność orzecznicza sądów zmienia sens przepisów ustanowionych przez prawodawcę i wprowadza pewien chaos w dotychczas ukształtowanej linii interpretacyjnej⁵. Niemniej bardzo często sądy ratują obywateli przed zaniechaniem realizacji przysługujących im praw, ale trzeba też pamiętać, że prawa te pozostają często tylko w niewielkim stopniu urzeczywistniane. Spowodowane jest to możliwościami finansowymi państwa. W rozwiązaniach konstytucyjnych w celu uniknięcia zagrożenia niewypłacalności budżetu wprowadzono model dochodzenia ich tylko na drodze ustawowej. Zatem to w gestii ustawodawcy pozostawia się sposób zrealizowania danego uprawnienia. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że takie normy ujęte w formie zasady polityki państwa oznaczają, że określone obowiązki państwa muszą znaleźć odpowiednią konkretyzację dopiero w ustawach zwykłych, natomiast nie tworzy on bezpośrednio praw podmiotowych i roszczeń po stronie obywatela⁶. W konsekwencji piękne hasła wprowadzone do konstytucji tylko częściowo mają swoje odzwierciedlenie w aktach prawnych niższego rzędu.

W związku z powyższym w celu omówienia polityki fiskalnej w kontekście oczekiwań społecznych niezbędne jest, oprócz zdefiniowania roli oraz zadań państwa, scharakteryzowanie czynników sprzyjających oraz osłabiających jej prowadzenie ze szczególnym uwzględnieniem orzecznictwa sądowego, które wypracowało wiele istotnych pojęć związanych z redystrybucją dóbr, sprawiedliwością społeczną, równością. Ponadto już na początku niniejszych rozważań należy uzmysłowić sobie fakt, że w kontekście poruszanej problematyki nie można mówić o zasadzie równości przy korzystaniu ze środków publicznych, ponieważ zasady odnoszące się do biznesu tutaj nie mają zastosowania.

2. Rola oraz zadania państwa

W literaturze przedmiotu można spotkać się z wieloma definicjami państwa. Nazwa ta jest używana do oznaczenia różnych, nieidentycznych desygnatów⁷. Może oznaczać aparat państwowy, globalną organizację społeczną, kraj, naród etc., choć współcześnie najczęściej postrzega się je jako szczególnie złożoną instytucję społeczną⁸. Jednakże nie wdając się w dalsze rozważania na ten

⁵ Por. M. Korszun, *Dostawa złomu a obowiązek podatkowy w VAT w orzecznictwie sądowym*, w: *Sądowa kontrola administracji w sprawach podatkowych*, red. B. Brzeziński, J.P. Tarno, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 209 i n.

⁶ Wyrok z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/99.

⁷ W. Sokolewicz, *Społeczeństwo – państwo – konstytucja*, w: *Państwo i konstytucja. Zbiór studiów*, red. W. Sokolewicz, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1989, s. 9.

⁸ J. Oniszczyk, *Określenie państwa współczesnego*, w: *Współczesne państwo w teorii i praktyce. Wybrane elementy*, red. J. Oniszczyk, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008, s. 41.

temat, zaaprobować trzeba pogląd, że przez państwo rozumieć należy organizację społeczną wyposażoną w system organów, a podstawowe role społeczne jego obywateli są określone w konstytucji⁹. Organizację społeczną tworzą grupy społeczne¹⁰, powiązane ze sobą wzajemnymi relacjami. Im więcej celów mają wspólnych, tym większe zachodzi pomiędzy nimi współdziałanie. Natomiast role społeczne poszczególnych członków grupy zdeterminowane są poprzez wskazanie tego, co powinni czynić oraz jakie postawy są pożądane w ramach grupy¹¹. Określenie bowiem tych ról ma istotne znaczenie dla ich podmiotowości oraz dla wyznaczenia struktury wewnętrznej grupy¹². Relacje pomiędzy członkami danej zbiorowości świadczą o rozwoju, efektywności oraz zdolności podejmowania różnorodnych działań. Działanie społeczeństwa charakteryzuje się większą celowością i doskonałością aniżeli działanie jednostki¹³. W tym modelu niezwykle ważną staje się reprezentacja interesów, ponieważ dane grupy komunikują swoje oczekiwania, potrzeby poprzez swoich przedstawicieli.

Na tym opiera się system demokratyczny. Jednakże istotna z punktu widzenia funkcjonowania państwa staje się również kwestia związana z samoograniczeniem się poszczególnych grup społecznych. Jest to możliwe, kiedy zachodzi pomiędzy nimi współdziałanie. Wzrasta wówczas świadomość członków, którzy rozumieją, że w celu zrealizowania wspólnych postulatów niezbędne jest powstrzymanie się przed nadmiernym dążeniem do realizacji własnych, zindywidualizowanych potrzeb. W przeciwnym razie nie zostaną spełnione główne cele. Istotną kwestią, która się przy tej okazji pojawia, są więzi społeczne, określane jako „zorganizowany system stosunków, instytucji, środków kontroli społecznej, skupiający jednostki, podgrupy i inne elementy składowe zbiorowości w całość zdolną do trwania i rozwoju”¹⁴. W literaturze przedmiotu pojęcie więzi społecznych wzbudza pewne kontrowersje, jednak wypracowano dwie podstawowe orientacje w jej ujmowaniu¹⁵. W pierwszej jej zwolennicy odwołują się do porządku motywacyjnego (subiektywnego) i więź jest ogółem procesów zbiorowego działania, wyprowadzonego z łączności psychicznej z innymi¹⁶. W drugiej natomiast znaczenie ma porządek obiektywistyczny i więź jest ogółem

⁹ A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 26.

¹⁰ Ibidem, s. 26.

¹¹ Ibidem, s. 25.

¹² Ibidem, s. 25.

¹³ G. Simmel, *Socjologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 21.

¹⁴ J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1970, s. 239.

¹⁵ D. Walczak-Duraj, *Socjologia dla ekonomistów*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2010, s. 65.

¹⁶ Ibidem, s. 65.

stosunków i zależności w grupie społecznej¹⁷. W konsekwencji więź społeczna *sensu largo* obejmuje to wszystko, co prowadzi do tworzenia i rozwoju danych grup i innych zbiorowości społecznych¹⁸. W związku z powyższym termin „więź społeczna” można również określać przez takie terminy, jak więzy, związek, powiązanie, integracja, harmonia, identyfikacja, solidarność¹⁹. Im są one silniejsze, tym łatwiej wypracować wspólny kompromis.

Ponadto jest oczywiste, że jeśli jedna grupa nadmiernie zostanie uprzywilejowana, stanie się to kosztem innej. Państwo bowiem nie posiada „worka bez dna”, z którego wyciąga określone dobra, kiedy tylko chce. Truizmem zatem wydaje się przywoływanie zdania wypowiedzianego przez Johna Fitzgeralda Kennedy’ego podczas inauguracji zaprzysiężenia na 35. prezydenta Stanów Zjednoczonych w dniu 20 stycznia 1961 roku: „Ask not what your country can do for you, ask what you can do for your country”, jednak nie można zaprzeczyć, że są one wciąż aktualne. Dotyczą bowiem postrzegania państwa w kontekście jego zadań i relacji z jednostką. W jednym wariancie można postrzegać państwo jako dobro wspólne wszystkich obywateli, budowane siłami rozłożonymi na wszystkich w sposób jak najbardziej równomierny, w drugim natomiast państwo ma za zadanie organizować większą część życia społecznego, zapewniać odpowiedni byt, finansować większość świadczeń etc. W pierwszym przypadku możliwości finansowe centralnego budżetu są dość istotną kwestią przy określaniu wydatków, tymczasem w drugim schodzą na plan dalszy. Liczą się przecież obietnice wyborcze, składane elektoratowi często bez wyraźnie zarysowanego programu w kwestii dotyczącej możliwości ich zrealizowania.

Wobec powyższego należy przyjąć, że państwo obywatelskie jest organizacją społeczeństwa obywatelskiego, którego członkowie mają co prawda rozbieżne interesy, ale posiadają na gruncie wspólnego systemu podstawowych wartości poczucie interesu wspólnego, który wymaga zawierania kompromisów i uzgodnień²⁰. W konsekwencji interes ogólny staje się środkiem do realizacji interesów jednostkowych, z tym zastrzeżeniem, że jednostka – obywatel państwa swoje potrzeby ujmuje w perspektywie ogólnej²¹. Zauważyć przy tej okazji wypada, że ogół jest bardziej zainteresowany tym, jak dana jednostka funkcjonuje w określonej zbiorowości, aniżeli tym, co robi sama ze sobą²². Jednakże pośrednio i tak dotyczy to jego interesów, gdyż jakoś osobnika decyduje

¹⁷ Ibidem, s. 65.

¹⁸ Ibidem, s. 66.

¹⁹ Ibidem, s. 65.

²⁰ A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, op. cit., s. 69.

²¹ Ibidem, s. 69.

²² A. Świętochowski, *Naród, państwo, władza*, w: *Wybór tekstów z historii polskiej myśli politycznej dla studiujących prawo, nauki polityczne i historię*, red. A. Dudek, B. Szlachta, Wydawnictwo Aureus, Kraków 1996, s. 150.

o jego wartości społecznej²³. Trzeba również wspomnieć o stosunku społecznym, definiowanym jako zachowanie wielu ludzi nakierowane na siebie wzajemnie i przez to zorientowane²⁴, podkreślając przy tym znaczenie działania społecznego. Dopiero w takim kontekście szczególnie ostro uwidacznia się waga więzi społecznych, współdziałania, samoograniczania się, zdefiniowania wspólnych celów etc.

Odnosząc się do funkcji państwa, w literaturze przedmiotu podkreśla się, że jest to jego oddziaływanie na pozostałe elementy będące częściami składowymi organizacji państwowej²⁵. Zaznaczyć tutaj należy, że chodzi tylko o takie elementy składowe, które mogą faktycznie występować w imieniu państwa²⁶. W konsekwencji jego obywatele, choć są częściami państwa, nie mogą występować w jego imieniu²⁷. Ponadto funkcja państwa odnosi się do społecznego działania w postaci podejmowania decyzji w imieniu państwa, które zmierza do realizacji określonego celu i rzeczywiście ów cel realizuje²⁸. Współcześnie można zaobserwować stałe tendencje do zwiększania pola zainteresowań i aktywności państwa. Bardzo popularne stało się głoszenie poglądów, że rolą państwa jest np. zapobieganie wykluczeniu społecznemu, wzmacnianie gospodarki, wspieranie małej i średniej przedsiębiorczości etc. Niekiedy głoszone hasła wzajemnie się wykluczają, bo skoro chce się jak najmniej czynnika państwowego w życiu gospodarczym (państwo nie może się wtrącać, wolność od państwa), a jednocześnie oczekuje się potężnego wsparcia z jego strony, to ewidentnie powstaje konflikt interesów. Niemniej w piśmiennictwie zauważa się, że obecnie nie toczy się już spór o to, czy państwo w stosunkach ekonomicznych ma wykazywać postawę bierną, czy też aktywną, ale jak szeroki ma być zakres jego aktywności, by interesy poszczególnych podmiotów mogły być efektywnie realizowane²⁹.

Ogólne założenia co do organizacji państwa oraz podstawowych zadań zostały określone w statucie państwa, jakim jest konstytucja. Ostateczny kształt ustawy zasadniczej był przecież wynikiem zawartego kompromisu. Warto wspomnieć, że w pracach nad przygotowaniem obecnie obowiązującej Konstytucji z 1997 roku istotnym problemem okazało się określenie zakresu tzw. praw socjalnych, gdzie koncepcje liberalne ścierały się z poglądami skłaniającymi się za aktywnością

²³ Ibidem, s. 150.

²⁴ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przeł. D. Lachowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 20.

²⁵ J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa i prawa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1981, s. 270.

²⁶ Ibidem, s. 270.

²⁷ Ibidem, s. 270.

²⁸ Ibidem, s. 271.

²⁹ I. Zawiślińska, *Państwo i gospodarka*, w: *Współczesne państwo w teorii...*, op. cit., s. 409.

państwa w rozwiązywaniu tych kwestii³⁰. Należy mieć na uwadze, że konstytucja jest aktem prawa pisanego o najwyższej mocy prawnej i, będąc ustawą (ustawą zasadniczą), składa się z przepisów, które stanowią materiał do budowy norm prawnych³¹. Konstytucję cechuje bardzo zróżnicowany poziom abstrakcyjności, jeśli chodzi o jej poszczególne regulacje. Niektóre z nich są sformułowane w sposób na tyle precyzyjny, że bez trudu można zbudować normy prawne i w sposób jednoznaczny określić, jakie działania są z nią zgodne, a jakie sprzeczne³². Inne zaś są zredagowane w sposób bardzo ogólny, a jeszcze inne wskazują tylko podstawowe rozstrzygnięcia ustrojowe³³. W obecnie obowiązującej Konstytucji RP znajdują się normy i zasady. Przyjmuje się, że zasady konstytucyjne są podstawową wskazówką przy określaniu aksjologii konstytucji, tzn. wskazaniu systemu wartości wynikającego z całokształtu jej postanowień i determinującego jej szczegółowe unormowania³⁴. Trzeba sobie zdać sprawę z faktu, że współcześnie nie ma konstytucji aksjologicznie neutralnych, każda bowiem odzwierciedla pewien system wartości³⁵. System, jaki przyjęto zależy od układu sił politycznych i aktualnej sytuacji społecznej w kraju, jednak należy pamiętać o tym, że wybór celów, jakie ma państwo realizować jest sprawą polityczną i zależy od dominującej koncepcji ideologicznej³⁶.

Zasady konstytucyjne, jak się wskazuje, stanowią klucz do analizy tekstu konstytucji, który odczytuje się przez ich pryzmat, i to pozwala na stosowanie jej do zmieniającej się rzeczywistości społeczno-politycznej³⁷. Istnieją jednak pewne niebezpieczeństwa polegające na tym, że z bardzo ogólnych norm oraz zasad konstytucyjnych będzie można wynajdywać wiele nowych. W piśmiennictwie zauważa się, że analiza działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego oraz wielu publikacji pozwala na sformułowanie tezy, że „logiczną konsekwencją przepisów konstytucyjnych może być prawie wszystko”³⁸. Pamiętać przy tym należy, że orzeczenia sądowe dotyczące norm konstytucyjnych nie powinny dodawać niczego nowego do ich treści. Rolą orzeczeń sądowych bowiem jest tylko sprecyzowanie znaczenia i sposobu stosowania norm konstytucyjnych w konkretnych sytuacjach³⁹.

³⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2003, s. 26.

³¹ Ibidem, s. 41.

³² Ibidem, s. 41 i 42.

³³ Ibidem, s. 42.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem.

³⁶ J. Oniszczyk, *Określenie państwa współczesnego*, w: *Współczesne państwo w teorii...*, op. cit., s. 59.

³⁷ L. Garlicki, op. cit., s. 43.

³⁸ Z. Tobor, *Interpretacja „na korzyść podatnika”*, w: *Doradca podatkowy obrońcą praw podatnika*, op. cit., s. 126.

³⁹ L. Garlicki, op. cit., s. 51.

Analizując treść aktualnie obowiązującej Konstytucji, należy stwierdzić, że znajdują się w niej również przepisy, które traktowane są jako normy programowe. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny⁴⁰, w konsekwencji nie można tych przepisów uważać za konstytucjonalizację określonego poziomu świadczeń, ich postaci, konkretnego zakresu czy trybu uzyskiwania. Wskazany wzorzec konstytucyjny należy odczytywać tylko i wyłącznie jako zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania mechanizmu realizacji zadań w nim wskazanych. Istotne jest, aby mechanizm ten zapewniał efektywne osiągnięcie celu.

Kolejne zagadnienie, jakie się przy tej okazji wyłania, dotyczy kwestii związanej z partycypacją w redystrybucji dóbr. Tym samym dotyka to problemu równości wobec prawa, ponieważ określone dobra są konkretnymi prawami. W orzecznictwie⁴¹ podkreśla się, że konstytucyjna zasada równości wobec prawa nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Dalej wyjaśnia się, że równe traktowanie oznacza traktowanie według jednakowej miary, bez zróżnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących. Omawiana zasada bowiem nakazuje nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną. Ponadto należy zdać sobie sprawę z faktu, że chociaż w Konstytucji w art. 32 ust. 1 zostało zapisane, iż wszyscy są wobec prawa równi i co do zasady w orzecznictwie się to mocno podkreśla, to jednak powyższa zasada nie jest prawem definitywnym. Trybunał Konstytucyjny bowiem w wyroku z dnia 18 stycznia 2011 roku⁴² stwierdził, co było już wcześniej akcentowane w wielu orzeczeniach, że od wyżej wymienionej zasady dopuszczalne są na gruncie Konstytucji wyjątki. Mimo że w powyższym przepisie ustrojodawca ich nie przewidział. W dalszej części wspomnianego wyroku zauważono, że „w orzecznictwie Trybunału ukształtowały się reguły, którymi winien kierować się normodawca, aby określone przez niego wyjątki od zasady równości wobec prawa były zgodne z Konstytucją. W wyroku z 18 listopada 2008 roku, sygn. P 47/07, Trybunał, przypominając liczne orzeczenia dotyczące wyjątków od zasady równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne, stwierdził: »ewentualne wyjątki od tej zasady winny odpowiadać następującym wymaganiom:

- muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści,
- muszą być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej pro-

⁴⁰ Wyrok TK z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07.

⁴¹ Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/09.

⁴² Ibidem, sygn. akt P 44/08.

- porcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych,
- muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych»⁴³.

Jak widać, Trybunał dopuszcza możliwość złamania zasady równości. W związku z tym przyjmuje się, że równość wobec prawa to równość wobec stosowania prawa, a nie różnicowania sytuacji prawnej obywateli w drodze stanowienia prawa powszechnie obowiązującego⁴⁴. Zatem prawodawca nie jest związany absolutną zasadą równości przy redystrybucji dóbr. Trybunał Konstytucyjny zauważa ponadto, że nie w każdym wypadku ustawodawca jest legitymowany do identycznego traktowania podmiotów znajdujących się w różnej sytuacji. Takiemu bowiem rozwiązaniu może sprzeciwiać się względ na zasadę sprawiedliwości społecznej, proklamowaną w art. 2 ustawy zasadniczej⁴⁵.

W judykaturze sprawiedliwość społeczna w ujęciu konstytucyjnym jest celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne⁴⁶. Sama idea sprawiedliwości jest pojmowana jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, nieopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli⁴⁷. W konsekwencji sprawiedliwość społeczna zakazuje arbitralności państwa, dopuszczając jednak różnicowanie poszczególnych jednostek w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji⁴⁸. Sprawiedliwość społeczna w gruncie rzeczy sprowadza się do trudnego w praktyce wyważenia interesów i oczekiwań potencjalnych adresatów świadczeń z interesami tych, którzy je w ostatecznym rozrachunku finansują⁴⁹. Ponadto w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że zawsze trzeba uwzględniać pełny kontekst konstytucyjny rozstrzyganych problemów, a w szczególności nawiązywać do takich wartości, jak równowaga budżetowa⁵⁰. Sprawiedliwość społeczna jest miarą, za pomocą której ocenia się rozdzielcze aspekty fundamentalnej struktury społeczeństwa, a wszelkie sporne wartości – wolność i możliwości, dochód i bogactwo oraz podstawy szacunku dla samego siebie – mają być równo rozdzielone, chyba że nierówna

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z dnia 8 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1105/04.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Wyrok TK z dnia 5 maja 2009 r., sygn. akt P 64/07.

⁴⁷ Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K.8/98.

⁴⁸ W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 2 Konstytucji*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 62

⁴⁹ Wyrok Sądu Najwyższego (dalej: SN) z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt II UK 208/09.

⁵⁰ Wyrok TK z dnia 5 października 1999 r., sygn. akt U.4/99.

dystrybucja jakiegokolwiek (czy też wszystkich) spośród tych wartości jest korzystna dla każdego⁵¹.

Ważne jest, że istota tej zasady „nie polega na subiektywnym poczuciu sprawiedliwości, albowiem w przypadku tej normy chodzi wyraźnie o sprawiedliwość jako kategorię społeczną. Zasada sprawiedliwości społecznej oddziałuje na wyznaczenie treści innych norm konstytucyjnych i implikuje konieczność prowadzenia przez Państwo polityki gospodarczej zgodnej z interesem społecznym. Zasada ta wpływa też na treść norm konstytucyjnych dotyczących praw i wolności jednostki, a zwłaszcza na rozumienie zasady równości. Oznacza ona odrzucenie pojmowania jej w sposób totalny, jako równości pod każdym względem. Niemniej sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, bowiem wymaga, aby zróżnicowanie poszczególnych ludzi pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych ludzi. Chociaż sprawiedliwość społeczna łączy się z konstytucyjną zasadą równości, to nie oznacza konieczności przyznania wszystkim kategoriom obywateli (grup podmiotów) jednakowych praw i obowiązków”⁵². Chociaż dostrzega się konieczność rozpatrywania sprawiedliwości społecznej w sferze publicznej głównie w aspekcie socjalno-ekonomicznym i odnoszenia jej – w pewnych sytuacjach – również do „społecznego poczucia sprawiedliwości”, które w demokratycznym państwie prawnym nie może być przez ustawodawcę lekceważone⁵³. Sądy zauważają również, że niekiedy na gruncie omawianej zasady głoszone są demagogiczne tezy w postaci np. prawa każdego do zabezpieczenia społecznego. Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego w żadnym razie nie oznacza prawa każdego do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tworzonego ze składek osób podlegających obowiązkowemu lub dobrowolnemu ubezpieczeniu, natomiast sprawiedliwość społeczna polega także na tym, by osoby nieuprawnione nie uzyskiwały prawa do świadczeń z tego Funduszu⁵⁴.

W piśmiennictwie społeczny wymiar sprawiedliwości, będącej wynikiem umowy społecznej, jest rozumiany również jako zasadnicze prawa i obowiązki oraz podział korzyści, jakie powstają ze społecznej kooperacji, które są zależne od podstawowych struktur społeczeństwa, a zwłaszcza konstytucji politycznej, prawnej ochrony swobody myśli, wolności sumienia etc.⁵⁵

⁵¹ Wyrok TK z dnia 22 grudnia 1997 r., sygn. akt K. 2/97 oraz z dnia 2 grudnia 2008 r., sygn. akt P 48/07; J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 89; S. Biernat, *Problemy prawne sprawiedliwego rozdziału dóbr przez państwo*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1985, s. 49 i n.

⁵² Wyrok NSA z dnia 13 października 2006 r., sygn. akt I OSK 763/05.

⁵³ Wyrok TK z dnia 26 lipca 2006 r., sygn. akt SK 21/04.

⁵⁴ Wyrok SN z dnia 3 kwietnia 2003 r., sygn. akt II UK 223/02.

⁵⁵ W. Rutkowski, *Współczesne państwo dobrobytu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 47 i 48.

W art. 81 Konstytucji wprost wskazano, że np. praw dotyczących minimalnego wynagrodzenia za pracę, polityki w sprawie walki z bezrobociem, pomocy osobom niepełnosprawnym, polityki społecznej i gospodarczej państwa uwzględniającej dobro rodziny i wynikającego z niej prawa do szczególnej pomocy, polityki państwa sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Zatem ich realizacja należy tylko i wyłącznie do ustawodawcy, który teoretycznie powinien je normować szczegółowo w ustawach, a w praktyce jest to uzależnione od możliwości budżetowych i aktualnej polityki społecznej, jaką prowadzi rząd. Warto przy tym odnotować, że Trybunał Konstytucyjny w takich przypadkach stwierdza, że określenie, czy rozważana pomoc z punktu widzenia potrzeb jednostek jest udzielana na zadowalającym poziomie, zawsze może stanowić przedmiot kontrowersji. „W tym względzie nie należy jednak zapominać o konieczności realizacji przez państwo innych obowiązków wynikających z Konstytucji, nie mniej ważnych jak udzielanie pomocy rodzinom znajdującym się w potrzebie, które to obowiązki wymagają zazwyczaj istotnych nakładów finansowych, jak i o z założenia ograniczonych możliwościach budżetowych państwa. Ustalenie hierarchii poszczególnych zadań określonych w ustawie zasadniczej, a tym samym sposobu dysponowania środkami budżetowymi w zależności od zmieniających się okoliczności życia społecznego, należy przede wszystkim do ustawodawcy. Poza tym odnotować należy, że ustawodawca, na miarę możliwości budżetu państwa, dąży sukcesywnie do usprawnienia i racjonalizacji systemu świadczeń rodzinnych, czego przykładem było chociażby uniezależnienie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego od kryterium poziomu uzyskiwanego dochodu, co w opinii Trybunału – jako generalnie właściwy kierunek zmian – ocenić wypada pozytywnie”⁵⁶.

W konsekwencji współczesne państwo ma ogromnie dużo zadań do zrealizowania. Nakładają się na to oczekiwania społeczne, które również w tym zakresie stale się zwiększają. Jednak należy sobie zdać sprawę z faktu, że nie jest możliwa realizacja wszystkich postulatów. Są przy tym takie dziedziny, które choćby nie wiadomo jak długo i w jakiej wysokości byłyby dofinansowywane, zawsze będzie to poziom niewystarczający. Przykładem mogą być tutaj opieka społeczna, wydatki socjalne etc. Niektórzy autorzy stwierdzają, że za nieefektywną polityką państwa stoją zmiany społeczne i spowodowane tym zwyczaje, normy społeczne, postawy i zasady etyczne, które doprowadziły do nieuczciwości w korzystaniu ze świadczeń socjalnych, uzależnienia od pomocy społecznej i spowodowały „wycuczoną” bezradność⁵⁷. Wydaje się, że pewnym możliwym rozwiązaniem byłyby zmiany w podejściu do korzystania z tychże form pomocy. Ponadto wprowadzenie chociaż częściowo rzeczywistego kryterium efektywności i celowości przy

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Poglądy A. Lindbecka, zob. ibidem, s. 68.

rozliczaniu się z wydatkowanymi środkami. Jednak panaceum obecnie trudno znaleźć, podobnie jak trudno zmienić przyzwyczajenia społeczeństwa.

Poza tym zmiany także wymaga podejście do wydatków publicznych, które są nieodwracalną koniecznością, ponieważ są nierozzerwalnie powiązane z funkcją zadań państwowych⁵⁸. Z ekonomicznego punktu widzenia ważne jest to, że wydatki publiczne związane są z wykorzystywaniem części produktu krajowego brutto na cele dotyczące zaspokojenia potrzeb społecznych⁵⁹. Zarysowuje się w ten sposób wyraźny antagonizm pomiędzy korzyścią indywidualną a społeczną. Przykładem może tutaj być pomoc bezrobotnym w postaci zasiłków. Dla jednostki będzie to ewidentna korzyść, jednak dla społeczeństwa płatności transferowe przesuwane na ten cel nie mają już takiego waloru⁶⁰. Zatem niezwykle ważne staje się wyważenie tych kwestii tak, aby były możliwie jak najmniejsze straty po stronie finansowanych, ale też i po stronie finansujących. Trzeba również zauważyć, że niekiedy dana polityka (np. wspomniana walka z bezrobociem) jest zupełnie nieefektywna poprzez przyjęte rozwiązania systemowe, a finansowanie w obecnym kształcie, jakkolwiek obligatoryjne, staje się tylko usprawiedliwieniem dla rządu, że nie da się z tym zagadnieniem wiele zrobić, ale ważne jest, że coś jest robione. Z zaprezentowanej wcześniej linii orzecznictwa również można wyczytać aprobatę dla takiego stanu rzeczy. Nie ulega jednak wątpliwości, że obecnie system wydatków jest ogromnie rozbudowany, środki publiczne w znacznej części są wydawane nieefektywnie, brakuje w ich funkcjonowaniu kryterium celowości. Przekładający się na to system dochodów jest niewspółmiernie niski. Tym samym podstawowa zasada polityki fiskalnej, jaką jest reguła zrównoważonego budżetu, zostaje złamana.

3. Polityka fiskalna państwa

Omawiając politykę fiskalną państwa, należy na początku podkreślić, że słowo „polityka” oznacza m.in. sztukę rządzenia państwem⁶¹. To bardzo trafne określenie wskazuje, że niniejsze zagadnienie tak właśnie należy postrzegać. Jak już wcześniej wspomniano, wielość obszarów objętych interwencjonizmem państwowym powoduje, że wydatki zawsze będą przewyższały dochody. W konsekwencji trzeba zdać sobie sprawę z faktu, że deficyt budżetowy to permanentna

⁵⁸ C. Kosikowski, *Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008, s. 337.

⁵⁹ Ibidem, s. 337.

⁶⁰ D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Makroekonomia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000, s. 248 i n.

⁶¹ *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 319.

cecha dzisiejszego państwa, natomiast sprawą istotną jest dopiero dyskusja nad jego wielkością. Pamiętać bowiem należy, że finansowanie każdej działalności odbywać się może oczywiście za pomocą różnorodnych zobowiązań o różnej wysokości, jednakże łączy się to nierozzerwalnie z wysokimi kosztami w postaci odsetek. Zatem szczególnej rozważliwym wymaga decyzja w sprawie zwiększania zadłużenia w celu pokrycia wydatków tworzonych *ad hoc*, powodowanych doraźnymi celami politycznymi.

W literaturze przedmiotu polityka fiskalna nazywana jest również budżetową i w dużym uogólnieniu oznacza decyzje państwa dotyczące wydatków i podatków⁶². W szczególności obejmować będzie dobór źródeł i metod gromadzenia dochodów publicznych oraz kierunków i sposobów realizacji wydatków publicznych dla osiągnięcia celów społecznych i gospodarczych⁶³. Należy podkreślić, że gospodarowanie zgromadzonymi środkami i ich redystrybucja obejmuje wiele dziedzin działalności państwa, znaczenie zaś budżetu polega nie tylko na jego olbrzymim zakresie, ale również na tym, że jest on także narzędziem kontroli⁶⁴.

Ogólne postanowienia dotyczące polityki finansowej państwa zostały zawarte w Konstytucji w rozdziale X zatytułowanym Finanse publiczne i obejmującym swym zakresem art. od 216 do 227. W najważniejszych kwestiach dotyczących tej problematyki ustrojodawca postanowił, że sposób gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na cele publiczne, jak również zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo następuje na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków również musi następować w drodze ustawowej.

Corocznie winna zostać uchwalona ustawa budżetowa, której przygotowanie należy do wyłącznej kompetencji Rady Ministrów. W trakcie prac parlamentarnych mogą być co prawda wprowadzane poprawki, jednak posłowie muszą pamiętać o rygorze wynikającym z art. 220 ust. 1, a mianowicie o tym, że zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować większego deficytu budżetowego, niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej. Ponadto rząd w opracowywanym projekcie nie może pokrywać deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa.

Oprócz tego, niezwykle istotny jest również art. 216 ust. 5, na mocy którego nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych,

⁶² D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, op. cit., s. 70.

⁶³ Z. Fedorowicz, *Polityka fiskalna*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998, s. 7.

⁶⁴ N. Gajl, *Budżet a skarb państwa*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1974, s. 166 i 167.

w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Jednak sposób obliczania rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego Konstytucja pozostawiła ustawodawcy. Można tutaj zauważyć, że początkowy zawór bezpieczeństwa, jaki został przytoczony w zdaniu pierwszym, ulega znacznemu osłabieniu poprzez fakt, iż sposób obliczania wartości niezbędnych do rozpoczęcia restrykcyjnych działań w finansach publicznych jest określany w ustawie, która zawsze może zostać zmieniona, ponieważ taki projekt przygotowuje Rada Ministrów prowadząca politykę finansową państwa.

W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych⁶⁵ w art. 3 postanowiono, że finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem. Ponadto, w myśl art. 33 ust. 1, prowadzona gospodarka środkami publicznymi co do zasady jest jawna. Ustawodawca powyższą zasadę skonkretyzował w kolejnych przepisach i wskazał poszczególne obowiązkowe działania, jakie muszą być spełnione, aby został zrealizowany wymóg jawności. Jest to istotne, ponieważ w ten sposób społeczeństwo zostaje poinformowane o stanie finansów państwa, perspektywach zwiększania bądź zmniejszania długu publicznego etc. Jednak wydaje się, że pomimo dobrych zapisów ustawowych, praktyka związana z przekazywaniem przedmiotowych informacji nie jest doskonała. Wystarczy wziąć pod uwagę obowiązek jawności debaty budżetowej w parlamencie. Oczywiście wymóg ten jest spełniony, ale przeciętny obywatel nie dowie się zbyt wiele z toczącej się wtedy dyskusji. Zważyć trzeba, że bardzo często nie jest to dyskurs merytoryczny. Rząd przesyłający projekt budżetu jest zainteresowany przeforsowaniem swojego stanowiska, natomiast opozycja będzie za wszelką cenę dążyć do jego odrzucenia. Z jednej strony jest to zrozumiałe, tak bowiem wygląda sprawowanie władzy w państwie demokratycznym, ale w kontekście informowania obywateli opisane mechanizmy powodują, że społeczeństwo staje się zdezorientowane i w późniejszym okresie zupełnie nie będzie zainteresowane wprowadzaniem jakichkolwiek zmian.

W ustawie budżetowej na rok 2008 z dnia 23 stycznia 2008 roku⁶⁶ poziom deficytu budżetu ustalono na kwotę nie większą niż ponad 27 miliardów złotych. Z kolei w ustawie budżetowej na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 roku⁶⁷ powyższa kwota była większa o ponad 95 milionów. W ustawie budżetowej na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 roku⁶⁸ kwota deficytu ustalono na kwotę nie większą niż ponad 52 miliardy złotych. Natomiast w ustawie budżetowej

⁶⁵ Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁶⁶ Dz.U. nr 19, poz. 117.

⁶⁷ Dz.U. nr 10, poz. 58.

⁶⁸ Dz.U. nr 19, poz. 102.

na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 roku⁶⁹ powyższą kwotę ustalono na ponad 40 miliardów. Warto przy tym zauważyć, że planowane łączne dochody budżetu państwa na rok 2008 były wyższe od tych przewidywanych na rok 2009 o prawie 9 miliardów złotych, a od dochodów na rok 2010 były wyższe o prawie 33 miliardy. Planowane dochody na rok 2011 zbliżone były do poziomu z roku 2009. W konsekwencji można tutaj zaobserwować zjawisko malejących dochodów przy wyraźnym wzroście wydatków. Tym samym świadczyć to może o braku umiejętności prowadzenia zrównoważonej polityki fiskalnej. Jednak zauważyć także należy, że Trybunał Konstytucyjny stwierdza w takich wypadkach, że obywatele nie mogą nie ponosić skutków ekonomicznych niepowodzeń swego państwa⁷⁰. Jeśli wydatki są utrzymywane na nieproporcjonalnie wyższym poziomie aniżeli dochody, to całe społeczeństwo musi uczestniczyć w spłacie powstałych w ten sposób zobowiązań.

Wydatki publiczne, analizowane wcześniej, są silnie powiązane z możliwościami ich pokrywania w postaci dochodów. Istotną rolę spełnia wówczas polityka podatkowa, w której legislacja jest daleka od ideału. Częste zmiany w aktach prawnych dotyczących podatków, szczególnie podatku od towarów i usług, nie świadczą o stabilnej i długookresowej koncepcji w tym zakresie. Wręcz przeciwnie, skłaniają do przyjęcia wniosku, że powyższa kwestia jest przedmiotem doraźnego programu. Ponadto przepisy prawa podatkowego są niejednokrotnie niezwykle skomplikowane, często niespójne wewnątrznie⁷¹. W piśmiennictwie pojawiają się nawet takie określenia, jak magia prawa podatkowego⁷². Istotną kwestią, nierozzerwalnie związaną ze skutecznością w egzekwowaniu danin publicznych, jest problem, jak daleko państwo można wyposażyć w instrumenty służące poprawie ściągalności podatków⁷³. Również sprawą kontrowersyjną staje się wysokość stawek podatkowych. Trzeba zadać sobie pytanie, czy wysokość obecnie obowiązującej stawki podatku od towarów i usług i plany w tym zakresie (prawie czwarta część ceny za towar lub usługę) zasługują na aprobatę. Przecież wciąż nowe wydatki nie mogą być usprawiedliwieniem dla kolejnych podwyżek stawek podatkowych.

Trzeba wyraźnie podkreślić, że polityka fiskalna jest bardzo silnie uzależniona od ustrojowych form politycznych i gospodarczych społeczeństwa, które wyznacza ogólne cele społeczne i gospodarcze⁷⁴ poprzez swoich przedstawicieli podczas

⁶⁹ Dz.U. nr 29, poz. 150.

⁷⁰ Wyrok TK z dnia 16 czerwca 1999 r., sygn. akt P 4/98.

⁷¹ M. Korszun, *Sankcja w prawie podatkowym*, w: *Sankcje administracyjne*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 481.

⁷² H. Dzwonkowski, *Magia, metafizyka i normy prawa podatkowego*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 8.

⁷³ M. Korszun, *Sankcja w prawie podatkowym*, w: *Sankcje administracyjne*, op. cit., s. 465 z literaturą tam przytoczoną.

⁷⁴ Z. Fedorowicz, op. cit., s. 7 i 8.

wyborów parlamentarnych. Zaznaczyć tutaj należy, że często wyborcy nie są zorientowani w programach wyborczych partii, na które oddają swój głos. Zresztą niekiedy partie przedstawiają tak skąpy program, że trudno z niego cokolwiek odczytać. Nie będzie chyba nadużyciem stwierdzenie, że podczas wyborów nierzadko wybierającym chodzi o zachowanie *status quo*, a wybierani obiecują nie zabierać określonych uprawnień, zwanych w orzecznictwie sądowym „prawami nabytymi”⁷⁵.

Analizując pokrótce programy wyborcze dotyczące wydatków państwa i gospodarki wybranych partii, należy skonstatować, że są one bardzo ogólne i nic z nich tak naprawdę nie wynika. Jako przykład można wskazać hasła: „przyspieszenie wzrostu PKB, racjonalizacja wydatków publicznych, zwiększenie skuteczności egzekwowania podatków, rozwijanie kontaktów handlowych Polski z Unią Europejską, utrzymanie dobrych tendencji inwestycyjnych w kraju etc.”⁷⁶ Inne propozycje odnoszą się do tworzenia dobrego prawa – „projekty ustaw będą procedowane wyłącznie po przejściu rygorystycznego badania ich przydatności dla obywateli i przedsiębiorców, co ukróci gonitwę legislacyjną w administracji rządowej”; deregulacji – „w sposób kompleksowy będziemy upraszczać i likwidować krępujące i zbędne przepisy tak, aby poszerzyć wolność gospodarczą o obywatelską”; do sfery podatków – „w dalszym ciągu będziemy konsekwentnie upraszczać przepisy dotyczące płacenia podatków” etc.⁷⁷

Inne postulaty dotyczą powołania rzecznika praw podatników, który „wyposażony w odpowiednie kompetencje ustawowe i powoływany przez Sejm za zgodą Senatu, będzie stał na straży podatników i wspierał ich w ich relacjach z aparatem fiskalnym, przyczyniając się do jego praworządnego i przyjaznego wobec podatników działania”⁷⁸. Ponadto proponuje się, aby „racjonalizacja wydatków publicznych oparta [została] na ich przejrzystości i efektywności ich realizacji”⁷⁹. W innych programach zauważa się, że „dotychczasowa polityka podatkowa determinowana jest potrzebami budżetu państwa i licznymi jego zobowiązaniami i zadaniami”. Mniej uwagi lub politycznej troski poświęca się wpływowi podatków na tempo rozwoju gospodarki, a co za tym idzie, „na proces tworzenia nowych miejsc pracy, ograniczanie bezrobocia i bogacenie się ludzi żyjących z pracy najemnej”⁸⁰. Wobec powyższego proponuje się wprowadzenie powszechnego podatku ryczałtowego, przy zwolnieniu od jego płacenia kobiet

⁷⁵ Por. wyrok NSA z dnia 5 maja 1994 r., sygn. akt SA/Po 3674/93; postanowienie TK z dnia 20 lutego 2008 r., sygn. akt SK 2/05; wyrok SN z dnia 19 lipca 2001 r., sygn. akt II UKN 490/00; wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99.

⁷⁶ Na podstawie: http://www.psl.org.pl/upload/pdf/Program_Wyborczy_PSL_260811.pdf, s. 15 [30.09.2011].

⁷⁷ Na podstawie: <http://platforma.org/wyborczyprogram/>, s. 141 i 142 [30.09.2011].

⁷⁸ Na podstawie: <http://www.programpis.org.pl> [30.09.2011].

⁷⁹ Ibidem, s. 103.

⁸⁰ Na podstawie: <http://www.upr.org.pl/main/arttykul.php?strid=1&katid=79&aid=533> [30.09.2011].

niepracujących, likwidację wszelkich ulg i zwolnień oraz opodatkowanie emerytur⁸¹. Dość kontrowersyjną propozycją jest to, że sfera władzy wykonawczej „rządu polskiego powinna funkcjonować w oparciu o 6 ministerstw: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (administracja publiczna i policja), Ministerstwo Wojska, Ministerstwo Gospodarki Terenami i Ochrony Środowiska, Ministerstwo Skarbu, Ministerstwo Sprawiedliwości”⁸².

Przedstawione niektóre propozycje wyborcze skłaniają niestety do postawienia tezy, że programy tworzone są na potrzeby chwili, jaką jest okres wyborów. Potwierdzają to bardzo ogólne hasła, z których nie można wiele się dowiedzieć o kierunkach ewentualnych działań, bądź też proponowane rozwiązania są tak rygorystyczne, że w żaden sposób nie mogą być zrealizowane, np. z uwagi na członkostwo w strukturach europejskich (niezwykle zbiurokratyzowanych). W żadnym programie w zasadzie nie można doszukać się propozycji dotyczących ograniczenia wydatków publicznych. Większość partii dostrzega wprawdzie niezbyt dobrą sytuację ekonomiczną, stawiając nawet właściwe diagnozy, jednak wszystko kończy się na tym etapie i żadne ugrupowanie nie przedstawia konkretnych rozwiązań. Oczywiście wybory charakteryzują się tym, że głosi się popularne hasła, pomija się trudne, niepopularne w odbiorze społecznym tematy. Jednakże o dojrzałości i tym samym o odpowiedzialności osób podejmujących się trudu rządzenia świadczy fakt, jak potrafią przedstawić w miarę konkretny program sprzyjający rozwojowi gospodarczemu oraz właśnie ograniczający wydatki. Dotychczas bowiem zauważyć można jedynie tendencję do prowadzenia polityki zmierzającej do balansowania pomiędzy jednym a drugim rokiem budżetowym i oczekiwania na dobrą koniunkturę gospodarczą na rynkach światowych, która niestety często nie jest zbyt dobra. Przykład Grecji nie napawa optymizmem.

Propozycje dotyczące reformy finansów publicznych są bardzo różne, ale wszystkie sprowadzają się do tezy, że trzeba jak najszybciej rozpocząć proces cięć w ich strukturze wydatkowej. To z kolei rodzi problemy dotyczące hierarchii ważności poszczególnych celów, jakie bowiem kryterium należy zastosować przy ustalaniu ważności danego wydatku. Wydaje się, że na takie dylematy nie ma prostej recepty. Jednak są pewne rozwiązania. Najważniejsze z nich, to generalne określenie zadań państwa i jego strategicznych celów, które muszą zostać zrealizowane. Ponadto przyjęcie odpowiednich ogólnych założeń z zakresu najważniejszych oczekiwań społecznych, określenie dziedzin życia obywateli, w których interwencja państwa jest absolutnie niezbędna. Wzmocnienie roli samorządu terytorialnego w procesie redystrybucji świadczeń publicznych. Również nieuniknione wydają się zmiany konstytucyjne w tym przedmiocie. Zmiany demograficzne uzasadniają jak najszybsze podjęcie odpowiednich decyzji, już bowiem niedługo

⁸¹ Ibidem.

⁸² Ibidem.

okazać się może, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie ma środków na wypłatę bieżących emerytur i rent. Reforma finansowania Narodowego Funduszu Zdrowia również należy do priorytetowych zagadnień. Także racjonalne wydaje się wyszczególnienie zakresu świadczeń medycznych, które przysługują każdemu obywatelowi ze środków Funduszu. Niezbędne tym samym stanie się dodatkowe ubezpieczenie. Obecnie bezpłatna służba zdrowia i tak jest fikcją, a istniejąca sytuacja na tym rynku stwarza ogromne pole do nadużyć. Kolejnym przykładem nieprawidłowości i pochłaniania gigantycznych środków publicznych jest instytucja KRUS, na którą w zasadzie nikt nie ma pomysłu, a taki stan utrzymuje się już od bardzo długiego czasu.

Oczywiście istnieje bardzo wiele innych dziedzin, w których środki publiczne są wydawane nieefektywnie, bez wyraźnie zarysowanego celu. Finansowanie bieżące nie świadczy o ukształtowanej polityce w tym zakresie. Trzeba pamiętać, że są to decyzje polityczne, silnie uzależnione od wyborców, którzy są nastawieni na realizację swoich potrzeb. Kwestią zasadniczą jest, aby nie odbywało się to, tak jak to ma często miejsce obecnie, kosztem jakiejś grupy społecznej. Interes np. bezrobotnych pozostających przez okres kilku lat bez pracy lub klientów miejskich ośrodków pomocy społecznej będzie zawsze inny od interesu pracujących, przedsiębiorców etc. Nigdy nie będzie pomiędzy nimi zgodności. Jednakże państwo powinno brać pod uwagę interesy każdej grupy społecznej i szukać optymalnego porozumienia w drodze rzetelnej informacji i szczegółowego uzasadniania wybieranych kierunków działań. Dlatego też niezbędna wydaje się merytoryczna debata publiczna nad kwestią związaną z wydatkami publicznymi i możliwościami państwa w tym zakresie. Określony wydatek rodzi konieczność szukania sposobów jego finansowania. Rzetelne poinformowanie społeczeństwa w jakimś stopniu pozwoliłoby na pewne zmiany w tym zakresie. Dlatego na początku zostały poruszone kwestie związane z rolą państwa, jego zadaniami. Bez tego poruszanie tematyki polityki fiskalnej wydaje się bezcelowe. Tym samym dyskusja nad zasadnością poszczególnych wydatków jest uzależniona od wcześniejszego sformułowania najważniejszych zadań i celów państwa oraz roli, jaką ma spełniać. Bez tego reformowanie stanu finansów państwa nie będzie możliwe.

Bibliografia

- Begg D., Fischer S., Dornbusch R., *Makroekonomia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000.
- Biernat S., *Problemy prawne sprawiedliwego rozdziału dóbr przez państwo*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1985.
- Doradca podatkowy obrońcą praw podatnika*, red. J. Glumińska-Pawlic, Śląski Oddział Krajowej Izby Doradców Podatkowych, Katowice 2007.
- Dzwonkowski H., *Magia, metafizyka i normy prawa podatkowego*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 8.
- Fedorowicz Z., *Polityka fiskalna*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998.

- Gajl N., *Budżet a skarb państwa*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1974.
<http://platforma.org/wyborczyprogram/>, s. 141 i 142 [30.09.2011].
<http://www.programpis.org.pl> [30.09.2011].
http://www.psl.org.pl/upload/pdf/Program_Wyborczy_PSL_260811.pdf, s. 15 [30.09.2011].
<http://www.upr.org.pl/main/arttykul.php?strid=1&katid=79&aid=533> [30.09.2011].
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2003.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.
- Kosikowski C., *Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.
- Kowalski J., Lamentowicz W., Winczorek P., *Teoria państwa i prawa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1981.
- Państwo i konstytucja. Zbiór studiów*, red. W. Sokolewicz, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1989.
- Pietrzykowski T., *Precedens w systemie prawa kontynentalnego – perspektywa alternatywna*, „Radca Prawny” 2001, nr 3.
- Postanowienie TK z dnia 17 kwietnia 2002 r., sygn. akt Ts 152/01.
- Postanowienie TK z dnia 20 lutego 2008 r., sygn. akt SK 2/05.
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Redelbach A., Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.
- Rutkowski W., *Współczesne państwo dobrobytu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.
- Sankcje administracyjne*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
- Sądowa kontrola administracji w sprawach podatkowych*, red. B. Brzeziński, J.P. Tarno, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
- Simmel G., *Socjologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Szczepański J., *Elementarne pojęcia socjologii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1970.
- Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Ustawa budżetowa na rok 2008 z dnia 23 stycznia 2008 r., Dz.U. nr 19, poz. 117.
- Ustawa budżetowa na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r., Dz.U. nr 10, poz. 58.
- Ustawa budżetowa na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r., Dz.U. nr 19, poz. 102.
- Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r., Dz.U. nr 29, poz. 150.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.
- Walczak-Duraj D., *Socjologia dla ekonomistów*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2010.
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przeł. D. Lachowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Współczesne państwo w teorii i praktyce. Wybrane elementy*, red. J. Oniszczyk, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008.
- Wybór tekstów z historii polskiej myśli politycznej dla studiujących prawo, nauki polityczne i historię*, red. A. Dudek, B. Szlachta, Wydawnictwo Aureus, Kraków 1996.
- Wyrok NSA z dnia 5 maja 1994 r., sygn. akt SA/Po 3674/93.
- Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1105/04.
- Wyrok NSA z dnia 13 października 2006 r., sygn. akt I OSK 763/05.
- Wyrok TK z dnia 22 grudnia 1997 r., sygn. akt K. 2/97.
- Wyrok TK z dnia 16 czerwca 1999 r., sygn. akt P 4/98.
- Wyrok TK z dnia 5 października 1999 r., sygn. akt U.4/99.
- Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/99.

- Wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99.
Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K.8/98.
Wyrok TK z dnia 26 lipca 2006 r., sygn. akt SK 21/04.
Wyrok TK z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07.
Wyrok TK z dnia 2 grudnia 2008 r., sygn. akt P 48/07.
Wyrok TK z dnia 5 maja 2009 r., sygn. akt P 64/07.
Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/09.
Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 44/08.
Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 47/07.
Wyrok SN z dnia 19 lipca 2001 r., sygn. akt II UKN 490/00.
Wyrok SN z dnia 3 kwietnia 2003 r., sygn. akt II UK 223/02.
Wyrok SN z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt II UK 208/09.