

Dr hab. Maciej Nyka, prof. UG, prof. GUMed

Uniwersytet Gdański, Gdański Uniwersytet Medyczny
ORCID: 0000-0003-0786-7785
e-mail: maciej.nyka@gumed.edu.pl

Dr Łukasz Kielin

Uniwersytet Gdański
ORCID: 0000-0003-0046-947
e-mail: lukasz.kielin@ug.edu.pl

Rygor konstytucyjnego limitu zadłużenia w dobie kryzysu klimatycznego

The rigor of the constitutional debt limit in the era of the climate crisis

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie zmian klimatycznych i ich najistotniejszych konsekwencji społeczno-ekonomicznych. Autorzy w ramach opracowania decydują się odpowiedzieć na pytanie, czy postępujące zmiany klimatu i związane z nimi katastrofy naturalne mogą stanowić naruszenie konstytucyjnych uregulowań chroniących dyscyplinę finansów publicznych. Jednocześnie autorzy proponują wprowadzenie zmian do konstytucyjnego limitu zadłużenia celem dostosowania go do zmieniającej się rzeczywistości klimatycznej.

Słowa kluczowe: zmiany klimatyczne, reguły fiskalne, limit zadłużenia, Konstytucja RP, dług publiczny

JEL: K32

Abstract

The purpose of the article is to present climate change and its most significant socioeconomic consequences. Within the framework of the study, the authors choose to answer the question of whether progressive climate change and related natural disasters may constitute a violation of constitutional regulations protecting public finance discipline. At the same time, the authors propose amendments to the constitutional debt limit to adapt it to the changing climate reality.

Keywords: climate change, fiscal rules, debt limit, Polish Constitution, public debt

Zmiany klimatu i związane z nimi wyzwania

Jednym z największych wyzwań, z jakimi przyszło się mierzyć ludzkości w całej jej dotychczasowej historii, są zmiany klimatu. Złożony charakter problemu zmian wynika z wielu czynników, które negatywnie wpływają na kruchą równowagę klimatyczną naszej planety. Wraz z odkryciem efektu cieplarnianego przemysł, rolnictwo, leśnictwo, energetyka i wiele innych działań, które uważano za motory wzrostu, a nawet fundamenty naszej cywilizacji, okazały się czynnikami niszczącymi system podtrzymywania życia ludzi – podstawowe warunki fizyczne, chemiczne i biologiczne niezbędne do życia. Reakcje na problem zmian klimatycznych, związane z ograniczaniem emisji gazów cieplarnianych, a także

adaptacją do nieuniknionych skutków zmian klimatu, uderzają w fundamenty współczesnych społeczeństw, hamują podstawowe wartości, style życia, zarządzanie, modele konsumpcji itp. Jest to powód, dla którego naukowcy nazywają zmiany klimatyczne „diabolicznym problemem politycznym”, a niepowodzenie w radzeniu sobie z nim „będzie prześladować ludzkość aż do końca czasów” (Garnaut, 2008, s. XVIII i 597).

Zmiany klimatu wynikają z koncentracji gazów cieplarnianych w wyższych partiach atmosfery. Koncentracja ta w odniesieniu do dwutlenku węgla lub jego ekwiwalentu w przypadku innych gazów cieplarnianych na poziomie 350 części na milion objętości oznacza wzrost średniej temperatury o mniej więcej 1,5°C¹. Ten fakt naukowy uzyskał ostateczne poparcie polityczne w grudniu 2009 r. w ramach porozumie-

nia kopenhaskiego². Na dzień pisania tego artykułu poziom stężenia CO₂ osiągnął 425 części na milion. Oznacza to, że po ponad dekadzie świat nadal zmierza w kierunku wzrostu temperatury przewyższającego 3°C w tym stuleciu – istotnie przekraczającego cele porozumienia paryskiego, jakimi są ograniczenie globalnego ocieplenia do poziomu znacznie poniżej 2°C i dążenie do 1,5°C (art. 2.1a porozumienia paryskiego). Aby spowolnić proces globalnego ocieplenia i utrzymać ludzkość w granicach planetarnych, w ramach bezpiecznej przestrzeni operacyjnej Ziemi, nieuniknione są duże i szybkie cięcia³.

Zmiany klimatu jako stan nadzwyczajny

Począwszy od końca 2018 r. wiele samorządów zaczęło ogłaszać stan zagrożenia klimatycznego. Większość takich deklaracji została wydana przez administrację szczebla powiatowego, jednak od 2019 r. takie inicjatywy podejmowały również parlamenty narodowe. W dniu 28.04.2019 r. pierwsza minister Szkocji ogłosiła w imieniu swojego rządu stan zagrożenia klimatycznego na dorocznej konferencji Szkockiej Partii Narodowej. Dzień później, 29.04.2019 r. uczynił to parlament walijski, który był pierwszym parlamentem przyjmującym taką uchwałę na szczeblu krajowym. W 3.05.2019 r. podążył za nim parlament Gibraltaru, a rząd Republiki Irlandii ogłosił swoją deklarację 9.05.2019 r. Następnego dnia parlament Wyspy Man również ogłosił stan zagrożenia klimatycznego; 7.06.2019 r. podobnie uczynił parlament Portugalii, tj. Zgromadzenie Republiki przyjęło taką deklarację, ale wymaga ona dalszego zatwierdzenia przez Radę Ministrów, co nie nastąpiło; 17.06.2019 r. stan zagrożenia klimatycznego ogłosiła kanadyjska Izba Gmin, a 27.06.2019 r. – zrobił to francuski parlament. Argentyna dołączyła do nich 17.07.2019 r.⁴, a 28.11.2019 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie nadzwyczajnej zmiany klimatu.

Zmiany klimatyczne można uznać za stan nadzwyczajny. Pierwszym argumentem przemawiającym za spojrzeniem na zmiany klimatu z tej perspektywy jest fakt, że proces zmian klimatu ma swoją dynamikę, która przyspiesza wraz ze wzrostem stężenia gazów cieplarnianych w atmosferze. Efekty tego procesu również przyspieszają, co objawia się w częstotliwości ich widoczności, a także w skali ich nasilenia. Sytuacje kryzysowe wiążą się jednak także ze skutkami zmian klimatu. Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC) w swoim raporcie oceniającym z 2014 r.⁵ wskazuje na rosnącą liczbę zjawisk ekstremalnych, które stanowią zagrożenie dla życia i dobrostanu ludzi na całym świecie. Wśród zagrożeń raport wymienia śmiertelność związaną z falami upałów, susze, powodzie, cyklony, pożary, powodujące zmiany ekosystemów, zakłócenia w produkcji żywności i zaopatrzeniu w wodę, a także szkody w infrastrukturze i osiedlach, zachorowalność i śmiertelność ludzi⁶. Raport dodaje, że bezpośrednie i ubezpieczone straty spowodowane klęskami żywiołowymi związanymi z pogodą wykazują tendencję do wzrostu w ostatnich dziesięcioleciach zarówno w skali globalnej, jak i regionalnej.

Ryzyka opisane w raporcie IPCC wydają się nieuniknione, zwłaszcza że część z nich pojawia się nawet w scenariuszach wzrostu średniej temperatury o 1°C. Podatność społeczeństw na zagrożenia jest różna i zależy w dużej mierze od poziomu ich rozwoju. Nierówności ekonomiczne wpływają na podatność na zmiany klimatu nawet w społeczeństwach krajów wysoko rozwiniętych⁷. Rodzi to pytania z zakresu sprawiedliwości klimatycznej (Mutter & Messa, 2009), ale może również skutkować dodatkowymi problemami, takimi jak migracja spowodowana zmianami klimatu⁸. Nie ulega wątpliwości, że zmiany klimatyczne modyfikują nasze postrzeganie katastrof. Zmiana klimatu zwiększa częstość występowania, siłę i rozkład zdarzeń ekstremalnych, których konsekwencje będą miały wpływ na coraz większą liczbę osób, dlatego zmiany klimatu można uznać zarówno za źródło klęsk żywiołowych, jak i za sytuację kryzysową samą w sobie.

W opinii autorów tego opracowania wspomniane na początku artykułu stany zagrożenia klimatycznego są stanami nadzwyczajnymi *sui generis*, nieodpowiadającymi przesłankom konstytucyjnym ich wprowadzenia, niewywierającym doniosłych konstytucyjnych skutków w sferze finansów publicznych. Nie oznacza to jednak, że skutki zmian klimatycznych nie doprowadzą do zaistnienia okoliczności, które uzasadnią wprowadzenie przewidzianych w Konstytucji stanów nadzwyczajnych.

Jakkolwiek większość opracowań koncentruje się na pozafinansowych wymiarach wprowadzania stanów nadzwyczajnych, to jednak część analiz wskazuje na finansowo-prawne aspekty ich wprowadzenia (Fill, 2014). Konsekwencje wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w obszarze finansów publicznych są bowiem daleko idące i obejmują wyłączenie obowiązywania m.in. rygorów wynikających z wydatkowej reguły dyscyplinującej, podziału rezerw celowych i rezerwy ogólnej, a także wdrożenia procedur ostrożnościowych i sanacyjnych (por. art. 86–87 ustawy o finansach publicznych) (Lipiec & Warzecha, 2011).

Doświadczenia Polski w odniesieniu do wprowadzania stanów nadzwyczajnych na gruncie konstytucji z 1997 r. są szczęśliwie bardzo ograniczone. Nie oznacza to jednak, że należy zignorować pojawianie się w sferze publicznej głosów dotyczących możliwości zaistnienia takich stanów w kontekście zmian klimatu. Rolą nauki prawa jest także dokonanie pewnych badań *a priori* w obszarach możliwych kontrowersji celem wyjaśnienia istotnych kwestii wiążących się z obowiązywaniem określonych rozwiązań prawnych. Jak zauważa się w doktrynie, „w przypadku norm dotyczących stanów nadzwyczajnych, które ze swej natury stosowane są wyłącznie w sytuacjach ekstremalnych, rolą nauki prawa jest zatem rozstrzygnięcie wszelkich wiążących się z nimi istotnych wątpliwości zawczasu, tak aby gdy nadejdzie czas skorzystania z nich, organy państwa mogły prawidłowo i bez przeszkód podejmować odpowiednie działania” (Radajewski, 2018) lub ich nie podejmować, posilając się dostępnymi analizami naukowymi. Rozwaga wydaje się tutaj wysoce wskazana, szczególnie jeżeli weźmiemy pod uwagę ryzyka, w tym ryzyka w obszarze ochrony praw człowieka, które z jednej strony wynikają ze zmian klimatu, ale z drugiej

mogą być konsekwencją środków podejmowanych w ramach walki z tymi zmianami (Nyka, 2021; Osborne & Carlson, 2023).

Finanse klimatyczne w UNCCC i w prawie UE

Finanse klimatyczne stają się centralnym punktem agendy politycznej odnoszącej się do problematyki międzynarodowej reakcji na zmiany klimatu, czego dowodem jest fakt, że tematowi temu została poświęcona konferencja państw stron COP26 w Glasgow w 2021 r., a częściowo także ostatnia konferencja COP27 w Szarm El-Szejk w listopadzie 2022 r. Wyzwania, w tym wyzwania finansowe, jakie w oczywisty sposób wiążą się ze zmianami klimatu, przeciwdziałaniem im oraz adaptowaniem się do tych zmian klimatycznych, których nie sposób uniknąć, nieuchronnie prowadzą do zadania dwóch podstawowych pytań. Pierwsze z nich dotyczy wielkości szacunkowych kosztów podejmowania wysiłków klimatycznych. Drugie zaś odnosi się do problemu identyfikacji źródła tych środków. Pytania te są oczywistą konsekwencją wyliczeń zawartych już w raporcie Nicholasa Sterna, który stanowił pierwszą próbę wyliczenia kosztów globalnego ocieplenia w relacji do globalnego PKB. Raport ten dowodzi, że skutki niekontrolowanych zmian klimatu w odniesieniu do samych nadzwyczajnych zjawisk atmosferycznych mogą kosztować świat co najmniej 5% globalnego PKB rocznie w wariantcie optymistycznym, a nawet przekroczyć poziom 20% globalnego PKB w wariantcie pesymistycznym⁹. Jednocześnie wskazuje na ekonomiczne uzasadnienie poniesienia kosztów przeciwdziałania zmianom klimatu, prewencji, celem ograniczenia wszystkich negatywnych skutków tych oddziaływań.

Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNCCC) w art. 4 ust. 3 i art. 4 ust. 4 podkreśla szczególną rolę krajów rozwiniętych w zapewnieniu źródeł finansowania wysiłków klimatycznych. Jest to zgodne z podstawową zasadą międzynarodowego prawa klimatu, tj. zasadą wspólną, choć zróżnicowanej odpowiedzialności i dostępnych możliwości. Zasada ta zakłada wspólny wysiłek w obszarze walki ze zmianami klimatu jako przedmiotem wspólnej troski ludzkości. Wysiłek ten jest jednak warunkowany możliwościami poszczególnych państw, co siłą rzeczy rodzi wyższe oczekiwania wobec wysoko rozwiniętych i zasobniejszych państw globalnej Północy.

Wielostronne fundusze na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatycznym odegrały w ostatnim dziesięcioleciu kluczową rolę w pozyskiwaniu środków na projekty dotyczące zmian klimatu (Ciechanowicz-McLean, 2016). Pierwszym z nich jest Fundusz Adaptacyjny (AF)¹⁰, ustanowiony jako samodzielna instytucja na mocy protokołu z Kioto. Fundusz jest pierwszym wielostronnym instrumentem politycznym wspierającym przystosowanie się do zmian klimatu w poszczególnych krajach poprzez udzielanie dotacji na projekty i programy z tego zakresu. Fundusz jest finansowany z działań podejmowanych na mocy art. 6, 12 i 17 protokołu z Kio-

to¹¹. W trakcie COP w Katowicach w 2019 r. na podstawie decyzji 13/CMA¹² ustalono, że Fundusz Adaptacyjny będzie funkcjonować w ramach porozumienia paryskiego. Drugim funduszem zabezpieczającym środki na cele związane z adaptacją i mitygacją zmian klimatu jest Zielony Fundusz Klimatyczny (GCF). Jego podstawowym celem jest promowanie zmiany paradygmatu w krajach rozwijających się w kierunku niskoemisyjnych, odpornych na zmiany klimatu ścieżek rozwoju (Ratajczak-Juszko & Nyka, 2022).

W porozumieniu paryskim, w art. 2.1 odnoszącym się do środków będących globalną odpowiedzią na zmiany klimatu, obok mitygacji/ograniczeń emisji i adaptacji do zmian klimatu, wymieniono „zapewnienie spójności przepływów finansowych ze ścieżką prowadzącą do niskiego poziomu emisji gazów cieplarnianych i rozwoju odpornego na zmiany klimatu”. Norma ta jest identyfikowana jako podstawa do tworzenia się tzw. finansów klimatycznych (*climate finance*) (Shishlov & Censkowsky, 2022, s. 16). W 2009 r. w trakcie Konferencji państw stron COP15 w Kopenhadze uzgodniono wolę udostępniania państwom rozwijającym się środków na działania w obszarze adaptacji oraz mitygacji zmian klimatu w kwocie 100 mld dol. rocznie do 2020 r. (Shishlov & Censkowsky, 2022).

Wspomniana mobilizacja finansów klimatycznych na poziomie 100 mld dol. rocznie, która faktycznie została osiągnięta już w 2021 r., z pewnością może przemawiać do wyobraźni. Co ciekawe, Unia Europejska szacuje, że w tym dziesięcioleciu Europa będzie potrzebować dodatkowych inwestycji w wysokości 350 mld euro rocznie, aby osiągnąć cel redukcji emisji do 2030 r. w samych systemach energetycznych, a ponadto 130 mld euro na osiągnięcie innych celów środowiskowych¹³. W oczywisty sposób widać więc bezprecedensową potrzebę mobilizacji finansów tak publicznych, jak i prywatnych, dla celów finansowania wysiłku UE na rzecz ograniczania emisji i adaptacji do zmian klimatu. Nasuwa się więc zasadnicze pytanie, w jaki sposób do zmian klimatycznych należy dostosować instrumenty dyscyplinujące stan finansów publicznych – tzw. reguły fiskalne.

Istota i znaczenie reguł fiskalnych

Pojęcie reguły fiskalnej może być definiowane zarówno w ujęciu szerokim, jak i wąskim (Wójtowicz, 2011). Reguły fiskalne *sensu largo* stanowią ogół instytucji wpływających na kształt polityki fiskalnej – obejmują normy dotyczące limitowania wydatków, deficytu i długu na poziomie lokalnym oraz centralnym, jak również elementy procedury budżetowej (Potreba, 1996). W węższym znaczeniu reguła fiskalna oznacza ilościowe ograniczenie konkretnej wielkości ekonomicznej, odnoszącej się m.in. do poziomu deficytu budżetowego, długu publicznego, wielkości zaciąganych zobowiązań czy kwoty wydatków i dochodów publicznych (Symansky & Kopits, 1998).

Wśród norm kształtujących dyscyplinę systemu finansów publicznych niewątpliwie szczególne miejsce zajmuje limit zadłużenia wyrażony w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, zgod-

nie z którym nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w których następstwie państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego PKB. Innym przykładem reguły fiskalnej ukształtowanej w Polsce jest stabilizująca reguła wydatkowa określona w art. 112aa ustawy o finansach publicznych. Biorąc pod uwagę, że konstytucyjny limit zadłużenia stanowi przykład tzw. reguły-matki dla pozostałych reguł fiskalnych (Kielin, 2022), dalsza analiza będzie poświęcona głównie temu unormowaniu.

Podobne instrumenty zostały wprowadzone na grunt konstytucyjny innych państw członkowskich UE (np. w Niemczech, Hiszpanii, Włoszech, na Węgrzech), jak również na grunt prawa UE – reguły polityki fiskalnej do unijnego porządku prawnego oraz mechanizm mający wymusić na państwach członkowskich Unii Europejskiej przestrzeganie tych reguł wprowadza w szczególności Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Panfil, 2017). W konsekwencji powyższego instrumenty przyjęte przez państwa członkowskie Unii Europejskiej powinny pozostawać zbieżne z rozwiązaniami unijnymi, a stabilność fiskalną należy rozpatrywać jako wartość całej Unii Europejskiej (Kielin, 2023a).

Konstytucyjny limit zadłużenia w dobie kryzysu klimatycznego

Wprowadzenie maksymalnej wartości długu publicznego lub deficytu budżetowego na grunt konstytucyjny niewątpliwie stanowi samoograniczenie społeczeństwa i wyrzeczenie się znaczącej swobody politycznej (Dębowska-Romanowska, 2010). Jednocześnie konstytucjonalizacja reguł fiskalnych staje się sposobem na „związanie rąk” rządzącym – zapewnia trwałość przyjętych ograniczeń i ogranicza ich podatność na zmiany (Amick i in., 2019). Ukształtowanie górnej granicy długu, zwłaszcza deficytu budżetowego, na gruncie konstytucyjnym w dużym stopniu wpływa na swobodę prowadzenia działań wydatkowych – tym samym ustrojodawca zabezpiecza obecne, jak również przyszłe pokolenia przed skutkami ekspansywnej polityki fiskalnej.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy więc zauważyć, że konstytucyjny limit zadłużenia ma charakter instrumentalny – jego celem jest ochrona szczególnego dobra – stabilności fiskalnej, którą z kolei można definiować jako utrzymanie optymalnego stanu finansów publicznych w perspektywie długoterminowej, który zapewnia wypłacalność państwa, przyczynia się do rozwoju gospodarczego oraz jest w stanie przezwyciężyć różnego rodzaju zagrożenia wymagające zaangażowania znacznych środków publicznych ze strony państwa poprzez zachowanie odpowiedniej „przestrzeni fiskalnej” (Kielin, 2022). W konsekwencji należy uznać, że poprzez wprowadzenie tego rodzaju ograniczeń ustrojodawca zapewnia ochronę omawianej wartości, same zaś reguły polityki fiskalnej stanowią pewnego rodzaju „limit prędkości”, ograniczający przyrost zadłużenia (Ginsburg, 2019).

Zgodnie z wykładnią językową art. 216 ust. 5 Konstytucji RP zakaz zadłużenia został sformułowany w dość kategori-
czny sposób. W świetle powyższej regulacji „nie wolno” zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji finansowych,

w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczyłby wartość 3/5 PKB. Jednocześnie w omawianym przepisie ustrojodawca nie wprowadził tzw. klauzul wyjścia, czyli możliwości odstępstw od rygoru omawianej regulacji. Klauzule te niejednokrotnie przybierają postać katalogu sytuacji, których wystąpienie umożliwia odejście od restrykcyjnej polityki fiskalnej – najczęściej katalog ten odnosi się do sytuacji związanych z klęskami żywiołowymi, stanem wojny czy sytuacją gospodarczą. Przykładowo, w świetle przepisów Konstytucji RFN odejście od rygoru konstytucyjnej reguły fiskalnej jest możliwe w wypadku klęsk żywiołowych oraz sytuacji nadzwyczajnych niepoddających się kontroli państwa i w znacznym stopniu obciążających jego sytuację finansową¹⁴. Dodatkowo tymczasowe odstępstwo od wartości odniesienia deficytu budżetowego oraz długu publicznego dopuszczalne jest również na gruncie unormowań unijnych.

Ponadprzeciętna kategoryczność konstytucyjnego limitu zadłużenia wywołuje więc pytanie, czy w sytuacji wystąpienia stanów nadzwyczajnych, w szczególności stanu klęski żywiołowej spowodowanej zmianami klimatycznymi, uzasadnione byłoby przekroczenie wartości referencyjnej z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP? Należy bowiem zauważyć, że dojdzie wówczas do kolizji konstytucyjnych zasad i wartości. To z kolei prowokuje inne pytanie – czy poprzez kategoryczne sformułowanie konstytucyjnego limitu zadłużenia każdorazowo należy przyznać stabilności fiskalnej pierwszeństwo w przypadku kolizji z inną wartością lub zasadą konstytucyjną?

Zdaniem autorów odpowiedź na tak zadane pytania powinna być przecząca. Należy bowiem zauważyć, że stabilność fiskalna stanowi w dużej mierze wartość instrumentalną, mającą chronić dobrobyt społeczeństwa i jego rozwój (Kielin, 2023a). W ocenie autorów, mimo kategorycznego sformułowania konstytucyjnego limitu zadłużenia regulacja ta nie ma charakteru absolutnego – wartość referencyjna może bowiem zostać przekroczona w imię innej naglej konieczności (np. zagrożenia egzystencji państwa), którą określa się jako stan wyższej konieczności państwowej (Sokolewicz, 2005).

Kluczowe w przypadku naruszenia granicy zadłużenia pozostaje uwzględnienie kontekstu przekroczenia wartości referencyjnej. W tym aspekcie, należy rozważyć m.in.:

- 1) czy podstawą przekroczenia wartości referencyjnej jest ochrona innej wartości chronionej konstytucyjnie;
- 2) czy wartości tej należy przyznać pierwszeństwo w przypadku kolizji z ochroną stabilności fiskalnej;
- 3) czy ochrona tej wartości nie jest możliwa bez przekroczenia progu zadłużenia;
- 4) czy ścisła ochrona limitu zadłużenia paradoksalnie nie pogłębi kryzysu gospodarczego i nie doprowadzi do przekroczenia wartości referencyjnej na skutek spadku PKB (Kielin, 2023b).

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie autorów zdarzenia nagłe wywołane zmianami klimatycznymi, uzasadniające wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, mogą stanowić podstawę do naruszenia granicy zadłużenia wynoszącej 60% PKB. Jednocześnie z całą stanowczością trzeba podkreślić, że naruszenie wartości referencyjnej poprzez intensyfikację działań wydatkowych może nastąpić jedynie w wyjątkowych

sytuacjach i nie powinno do niego dochodzić w wyniku okoliczności, u podstaw których leżą czynniki wyłącznie natury politycznej, a zmiany klimatyczne nie powinny stanowić uzasadnienia dla notorycznego naruszania art. 216 ust. 5 Konstytucji RP.

Trzeba podkreślić, że nieuchronne zmiany klimatyczne powinny stać się przyczynkiem do dyskusji na temat uelastycznienia konstytucyjnego limitu zadłużenia poprzez wprowadzenie do niego np. klauzul wyjścia. Konieczne jest zwrócenie uwagi, że tego rodzaju odstępstwo od procedur ostrożnościowych i sanacyjnych zostało uregulowane w art. 88 ustawy o finansach publicznych. W świetle wskazanego przepisu możliwe jest odstępstwo od procedur ostrożnościowych i sanacyjnych w warunkach:

- 1) stanu wojennego;
- 2) stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie autorów podobne klauzule powinny zostać wprowadzone na grunt konstytucyjny, przy czym należy podkreślić, że odstępstwo od rygoru procedur ostrożnościowych i sanacyjnych jedynie w sytuacji wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wydaje się rozwiązaniem zbyt restrykcyjnym, które może utrudniać prowadzenie polityki fiskalnej w sytuacjach ekstraordynaryjnych. Zdaniem autorów zniszczenia spowodowane siłami natury, których skutki wystąpią jedynie na części terytorium państwa, mogą wymagać zaangażowania znacznych środków finansowych, co uzasadniałoby odstępstwo od rygoru konstytucyjnego limitu zadłużenia również w takiej sytuacji.

Jednocześnie autorzy pragną podkreślić, że w ich ocenie zmiany klimatyczne nie powinny stać się pretekstem do no-

torycznego naruszania konstytucyjnej reguły. Naruszenie wartości referencyjnej z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP powinno być działaniem ostatecznym. Konieczność podejmowania działań wydatkowych mających na celu przeciwdziałanie skutkom zmian klimatycznych jest znana niejako „z góry”. W związku z tym zapewnienie odpowiednich środków publicznych na ten istotny społecznie cel powinno być tak zaplanowane, aby działania zapobiegawcze nie naruszały istoty konstytucyjnego ograniczenia.

Podsumowanie

Niewątpliwie zmiany klimatyczne stanowią jedno z największych wyzwań, z jakimi przyszło się mierzyć ludzkości w całej jej dotychczasowej historii. Nie ulega wątpliwości, że zmiany te zmieniają nasze postrzeganie katastrof poprzez zwiększenie częstotliwości ich występowania, siły i rozkładu zdarzeń ekstremalnych, których konsekwencje będą miały wpływ na coraz większą liczbę osób.

W następstwie zmieniającej się rzeczywistości klimatycznej konieczne staje się dokonanie przeglądu instrumentów chroniących dyscyplinę finansów publicznych i wprowadzenie do nich odpowiednich zmian. W szczególności w ocenie autorów prace te należy rozpocząć od najważniejszej krajowej reguły fiskalnej, tj. limitu zadłużenia, o którym mowa w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, i wprowadzenia do wskazanych regulacji klauzul wyjścia celem umożliwienia prowadzenia polityki fiskalnej w warunkach ekstraordynaryjnych. Zmiany te powinny być jednak poprzedzone rzetelną analizą i w żadnym wypadku nie powinny stanowić zachęty do prowadzenia zbyt ekspansywnej polityki fiskalnej.

Przypisy/Notes

¹ *The Daily CO₂ page*. <https://www.co2.earth/daily-co2>

² *UNEP DTU Partnership Emissions Gap Report*, 2020, UNEP, s. 74.

³ Tamże.

⁴ <https://climateemergencydeclaration.org/climate-emergency-declarations-cover-15-million-citizens/> (pobrano 07.03.2024).

⁵ *IPCC Climate Change 2014. Sprawozdanie podsumowujące. Wkład grup roboczych I, II i III w piąte sprawozdanie oceniające Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu*, Core Writing Team, R. K. Pachauri, & L. A. Meyer (red.), 2014, Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC).

⁶ Tamże, s. 53.

⁷ *Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju. Zmniejszanie ryzyka klęsk żywiołowych: wyzwanie dla rozwoju*, 2004.

⁸ *IPCC Climate Change 5th Report*, 2015, s. 65. <https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/> (pobrano 17.04.2024).

⁹ *The Stern Review on the Economics of Climate Change*, s. 10. http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/sternreview_report_complete.pdf (pobrano 16.04.2024).

¹⁰ Strona internetowa Funduszu Adaptacyjnego. <https://www.adaptation-fund.org/> (pobrano 01.03.2024).

¹¹ UNFCCC. <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-kyoto-protocol/what-is-the-kyoto-protocol/kyoto-protocol-targets-for-the-first-commitment-period>

¹² Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC): FCCC/PA/CMA/2018/3/Add. 2. Sprawozdanie z Konferencji Stron służącej jako spotkanie stron porozumienia paryskiego z trzeciej części jego pierwszej sesji, która odbyła się w Katowicach w dniach 2–15.12.2020 r.

¹³ Zob. komunikat Ambitniejszy cel klimatyczny Europy do 2030 r. Inwestowanie w przyszłość neutralną dla klimatu z korzyścią dla obywateli, SWD (2020) 176 final z 17.09.2020.

¹⁴ Art. 109 ust. 3 Konstytucji RFN.

Bibliografia/References

- Amick, J., Chapman, A., & Elkins, T. (2019). *On Constitutionalizing a Balanced Budget*. <https://lexenconstitucion.cl/uploads/repositorio/bf0b505497644aac104e97dd0d0eeec90f01ecb6.pdf> (pobrano: 21.04.2024).
- Ciechanowicz-McLean, J. (2016). *Prawo ochrony klimatu*. Powszechnie Wydawnictwo Prawnicze.
- Dębowska-Romanowska, T. (2010). *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*. C.H.Beck.
- Fill, W. (2014). Prawnofinansowe konsekwencje wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, (2/926).
- Ginsburg, T. (2019). Balanced budget provisions in constitutions. W: T. Ginsburg, M. D. Rosen, & G. Vanberg (red.), *Constitutions in Times of Financial Crisis*. Cambridge.
- Kielin, Ł. (2022). *Stabilność fiskalna jako wartość konstytucyjnie chroniona w Polsce na tle porównawczym*. Wolters Kluwer.
- Kielin, Ł. (2023a). Fiscal sustainability as a European Union value. W: S. Graben (Ed.), *Oxford Encyclopedia of EU Law*. <https://opil.ouplaw.com/home/OEEUL> (pobrano 21.04.2024).
- Kielin, Ł. (2023b). Limit zadłużenia z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP w dobie pandemii wirusa COVID-19 oraz w obliczu agresji Rosji na Ukrainę. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, (2), 39–50. <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.02.03>
- Lipiec-Warzecha, L. (2011). *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. ABC. A Wolters Kluwer business.
- Mutter, J., & Mesa, K. (2009). Zmiany klimatyczne, ewolucja katastrof i nierówności. W: S. Humphreys (red.), *Human Rights and Climate Change*. Cambridge University Press.
- Nyka, M. (2021). Climate change as a challenge to constitutional values. Toward climate change constitutionalism. W: J. Cremades, & C. Hermida (red.), *Encyclopedia of Contemporary Constitutionalism* (1–17). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31739-7_143-1
- Osborne, N., & Carlson, A. (2023). Against a nation state of emergency: How climate emergency politics can undermine climate justice. *npi Climate Action*, 2(46). <https://doi.org/10.1038/s44168-023-00087-w>
- Panfil, P. (2017). Stabilność fiskalna państw Unii Europejskiej. W: A. Jurkowska-Zeidler, & A. Drwillo (red.), *System prawnofinansowy Unii Europejskiej*. Wolters Kluwer.
- Poterba, J. M. (1996). *Do budget rules work? NBER Working Papers*, (5550).
- Radajewski, M. (2018). Treść, charakter prawny oraz kontrola legalności rozporządzeń dotyczących stanów nadzwyczajnych w świetle konstytucji RP. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, (4).
- Ratajczak-Juszko, I., & Nyka M. (2022). Financial aspects of international regulations of climate change: Between two concepts – the common concern of humankind and the common but differentiated responsibilities. W: A. Michaelowa, & A.-K. Sacherer (red.), *Handbook of International Climate Finance*. Edward Elgar.
- Shishlov, I., & Censkowsky, P. (2022). Same but different? Understanding divergent definitions of and views on climate finance. W: A. Michaelowa, & A.-K. Sacherer (red.), *Handbook of International Climate Finance*. Edward Elgar.
- Sokolewicz, W. (2005). Komentarz do art. 216. W: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wydawnictwo Sejmowe.
- Symansky, S., & Kopits, G. (1996). Fiscal policy rules. *IMF Occasional Papers*, (162).
- Wójtowicz, K. (2011). Problem konstrukcji optymalnej reguły fiskalnej w warunkach kryzysu finansowego. *Zeszyty Naukowe. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne*, (10), 137–152.

Dr hab. Maciej Nyka, prof. UG, prof. GUMed

Kierownik Katedry Prawa Gospodarczego Publicznego i Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz profesor w Zakładzie Toksykologii Środowiska, na Wydziale Nauk o Zdrowiu z Instytutem Medycyny Tropikalnej Gdańskiego Uniwersytetu Medycznego. Pełni także funkcję zastępcy przewodniczącego Komisji Badań Kosmicznych PAN, oddział w Gdańsku. Jest autorem i współautorem licznych książek oraz artykułów naukowych publikowanych w czołowych wydawnictwach i czasopismach w kraju i za granicą. Jego podstawowym obszarem zainteresowań badawczych są problemy pozostające na styku prawa gospodarczego i prawa ochrony środowiska zarówno w wymiarze krajowym, unijnym, jak i międzynarodowym. Aktualnie jego badania koncentrują się na problematyce prawnych aspektów ochrony klimatu oraz prawnych wyzwań ochrony środowiska morskiego.

Dr hab. Maciej Nyka, prof. UG, prof. GUMed

Head of the Department of Public Economic Law and Environmental Protection, at the Faculty of Law and Administration of the University of Gdańsk and a professor at the Department of Environmental Toxicology, Faculty of Health Sciences with the Institute of Tropical Medicine, Medical University of Gdańsk. He is also the deputy chairman of the Space Research Commission of the Polish Academy of Sciences, branch in Gdańsk. He is the author and co-author of numerous books and scientific articles published in leading publishing houses and journals in Poland and abroad. His main area of research interest are problems at the intersection of economic law and environmental law, both at the national, EU and international level. Currently, his research focuses on the legal aspects of climate protection and legal challenges of marine environmental protection.

Dr Łukasz Kielin

Doktor nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne; jego zainteresowania badawcze obejmują prawo finansów publicznych oraz prawo konstytucyjne, ze szczególnym uwzględnieniem konstytucyjnych reguł fiskalnych.

Dr Łukasz Kielin

Doctor of social sciences in the discipline of legal sciences; his research interests include public finance law and constitutional law, with particular emphasis on constitutional fiscal rules.