



Wojciech Bożek
dr hab., prof. US
Uniwersytet Szczeciński
e-mail: wojciech.bozek@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0002-3939-3759



Stabilność w finansach publicznych jako wartość chroniona w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku a stan finansów publicznych Rzeczypospolitej Polskiej

Streszczenie

W opracowaniu skoncentrowano się na zagadnieniach dotyczących finansów publicznych ze szczególnym odniesieniem się do wartości chronionych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. Celem prowadzonych analiz jest ustalenie kierunków orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego w zakresie ochrony wartości istotnych z punktu widzenia finansów publicznych. Uznano bowiem, że stabilność finansów publicznych jest wartością wysoko osadzoną w hierarchii dóbr konstytucyjnie istotnych. W procesie stanowienia i stosowania prawa wartości te stanowić powinny wytyczne, które służą ocenie zasadności wprowadzanych zmian w polskim porządku finansowoprawnym. To zaś łączy się z potrzebą dokonywania wartościowania chronionych dóbr, gdy ma miejsce rozbieżność interesów: publicznego i prywatnego. Prowadzone badania mają sprzyjać weryfikacji twierdzenia, że interes publiczny nie może być rozpatrywany jednopłaszczyznowo, zaś stosowane środki prawne powinny być proporcjonalne i adekwatne do zamierzonego celu.

Badania prowadzono z wykorzystaniem metod dogmatycznoprawnej i analitycznej. Wykorzystane źródła są właściwe naukom prawnym i obejmują akty prawne, literaturę przedmiotu oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Słowa kluczowe: stabilność finansów publicznych, wartości konstytucyjne, finanse publiczne

Wprowadzenie

Stosunki między państwem i obywatelem powinna cechować lojalność, tzn. zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa. Istotą tej lojalności jest „zakaz zastawiania swoistych »pułapek« na obywatela, formułowania obietnic bez pokrycia, a także nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub zmiany ustalonych reguł postępowania”¹. W tym kontekście ważne jest nie tylko przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużaniu państwa, zapobiegające powiększaniu się zobowiązań sektora finansów publicznych w kolejnych latach budżetowych, lecz także troska o gospodarczą wiarygodność Rzeczypospolitej Polskiej na arenie międzynarodowej.

Stan finansów publicznych należy oceniać z perspektywy wartości, które znalazły swoje ustrojowe podstawy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku². Ustalenie, jakie są to wartości, a także jakie jest ich znaczenie w kontekście aktualnego stanu zadłużenia państwa, stanowić będzie pole naukowych eksploracji w niniejszym opracowaniu, a tym samym jego cel główny. Należy przy tym wskazać, że założeniem autora jest uwzględnienie nie tylko uregulowań prawa powszechnego, lecz przede wszystkim analiza rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego³, w których głównym przedmiotem rozważań był stan finansów publicznych państwa. Wpływa to zasadniczo na wykorzystane źródła analiz. W procesie stanowienia i stosowania prawa wartości te stanowić powinny bowiem wytyczne, które służą ocenie zasadności wprowadzanych zmian w polskim porządku finansowoprawnym. To zaś łączy się z potrzebą dokonywania wartościowania chronionych dóbr, gdy ma miejsce rozbieżność interesów: publicznego i prywatnego. Za uprawnione w związku z powyższym uznano weryfikację twierdzenia, że interes publiczny nie może być rozpatrywany jednopłaszczyznowo, zaś stosowane środki prawne powinny być proporcjonalne i adekwatne do zamierzonego celu. Założenia prowadzonych badań prowadziły do posłużenia się metodami dogmatyczno-prawną oraz analityczną przy jednoczesnym wykorzystaniu źródeł badawczych właściwych naukom prawnym i obejmujących akty prawne, literaturę przedmiotu oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Tak określony obszar badawczy wpłynął na treść poszczególnych części opracowania, przy czym autor świadomie w pierwszej kolejności dążył do zidentyfikowania i osadzenia zagadnień dotyczących stanu finansów publicznych w wartościach

1 Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2012 r., K 1/12, „OTK-A” 2012, nr 11, poz. 134.

2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

3 Dalej także jako „TK”.

konstytucyjnie chronionych, następnie zaś analizował omawiane zagadnienia z uwzględnieniem kilkudziesięciu stanów faktycznych ocenionych przez Trybunał Konstytucyjny. W ostatniej części artykułu autor posłużył się statystycznym zobrażeniem stanu finansów publicznych w Polsce z uwzględnieniem danych opublikowanych przez Ministerstwo Finansów oraz wynikających z ustaw budżetowych według stanu na dzień 1 maja 2024 roku⁴, które potwierdzają aktualność, powagę i atrakcyjność badawczą omawianych problemów.

Stan finansów publicznych a wartości konstytucyjnie chronione

Filozofia wartości łączy się w sposób istotny z finansami publicznymi, sektorem finansów publicznych oraz aktywnością jednostek tego sektora. Stąd też aksjologia prawa powinna stanowić punkt wyjścia w procesie tworzenia prawa finansowego, w tym publicznego, gdyż już na tym etapie znaczenie mają wartości, którym prawo ma przyświecać, realizować je i czynić w praktyce stosowania użytecznymi wytycznymi służącymi realizacji intencji ustawodawcy. Wartości te należy odkodowywać przede wszystkim z uregulowań Konstytucji RP.

Jak słusznie zauważa Z. Ofiarski⁵, równowaga ekonomiczno-finansowa stanowi istotną wartość konstytucyjnie chronioną, u podstaw której leży dążenie do zapewnienia państwu stabilnych warunków do realizowania zadań publicznych w interesie publicznym⁶. Pogląd ten oparto na uregulowaniach art. 216 Konstytucji RP. Zgodnie z ust. 5 tego artykułu nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Ustrojodawca doprecyzował, że sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że: „Stan względnego zrównoważenia gospodarki finansowej w państwie tworzy odpowiednie warunki dla rozwoju gospodarczego i powinien być traktowany jako istotny element zasady racjonalnego prowadzenia gospodarki

4 Por. W. Bożek, „Stabilność sektora finansów publicznych” w warunkach pandemii COVID-19, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2021, t. 9, nr 4, s. 69–85, DOI: 10.12775/PBPS.2021.022.

5 Z. Ofiarski, *Komentarz do art. 216 Konstytucji RP*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, Legalis (dostęp 29.04.2024).

6 Także: wyrok z dnia 4 grudnia 2000 r., K. 9/00, „OTK ZU” 2000, nr 8, poz. 294; wyrok TK z dnia 4 grudnia 2000 r., K 9/00, „OTK” 2000, nr 8, poz. 294 oraz wyrok TK z dnia 27 lutego 2002 r., K 47/01, „OTK-A” 2002, nr 1, poz. 6. Por. również Ł. Kielin, *Równowaga budżetowa w świetle przepisów Konstytucji RP – zarys problemu*, w: E. Feret, P. Majka (red.), *Księga Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Finansowego i Prawa Podatkowego „Misja prawa finansowego – wyzwania współczesności”*, Rzeszów 2023, s. 182.

finansowej państwa⁷, z tą zaś w sposób nierozzerwalny łączą się środki publiczne. W tym ujęciu należy zwrócić uwagę na potrzebę zachowania stabilności źródeł finansowania i stałości – przewidywalności – procesów, które służą realizacji określonego zadania publicznego⁸. Trzeba przy tym mieć na względzie, że zadania te są zmienne w czasie i przestrzeni, a ich określenie zależy od przyjmowanego systemu wartości⁹, stanowiąc przy tym zarówno o obowiązku, jak i uprawnieniu państwa do zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka¹⁰.

Logiczną konsekwencją powyższego jest zapewnienie kompetentnym organom administracji publicznej prawnych form działania, jak i stabilnych podstaw finansowania ich aktywności. Niewykluczone jest, że w obszarze tym występować będą pewne trudności w osiągnięciu kompromisu między tym, co ważne z punktu widzenia funkcjonowania państwa, a sferą interesów prywatnych. Stąd też w zadaniach publicznych realizowanych przez jednostki sektora finansów publicznych tak ważną rolę odgrywa należyte rozumienie interesu publicznego, który wydaje się być w tym przypadku wskazanym wyżej „kompromisem”¹¹. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 maja 2004 roku¹² również zwrócił uwagę na to, że równowagę finansów publicznych należy traktować jako dobro, które w hierarchii konstytucyjnych wartości usytuowano aż tak wysoko, że chroni je restrykcja konstytucyjna (czyli bezwzględny zakaz nadmiernego zadłużania się państwa)¹³.

7 Z. Ofiarski, *Komentarz do art. 216...*

8 Obszerne rozważania w tym zakresie prowadzi S. Kluza, *Stabilność finansowa jako dobro publiczne*, w: Z. Piątek, S. Olearczyk, *Przygotowania obronne w działach administracji rządowej*, Warszawa 2012, s. 29–34, jak i K. Kluza, S. Kluza, *Finanse publiczne a stabilność systemu finansowego*, w: M. Zioło (red.), *Finanse publiczne*, Warszawa 2021, s. 97–122. Do tych zagadnień odnosi się także: D. Trzeszczoń, *Stabilność finansowa polskiej opieki zdrowia*, w: D. Wróblewska, W. Bożek (red.), *Bezpieczeństwo i stabilność jako wartość chroniona na gruncie prawa polskiego*, Łódź 2022, s. 71–72 oraz K. Sarnacka, *Wpływ czynników zewnętrznych na stabilność i bezpieczeństwo systemu finansowego*, w: D. Wróblewska, W. Bożek (red.), *Bezpieczeństwo i stabilność...*, s. 38, 47.

9 M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, w: J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24–27.9.2006 r.*, Warszawa 2007, s. 95–116; T. Dębowska-Romanowska, *Konstytucyjne cechy tożsamościowe ustroju polskich finansów publicznych*, w: E. Feret, P. Majka (red.), *Księga Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Finansowego i Prawa Podatkowego „Misja prawa finansowego – wyzwania współczesności”*, Rzeszów 2023, s. 79, s. 88–91.

10 J. Boć, w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 16.

11 Por. E. Wieczorek, *Niektóre aspekty ochrony konsumentów w świetle ustawy – Prawo działalności gospodarczej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, nr 7, s. 625.

12 Wyrok TK z dnia 2 maja 2004 r., K 40/02, „OTK-A” 2004 nr 5, poz. 38.

13 Por. T. Gwóźdź, D. Kołodziej, *Fiscal sustainability – a comparative approach*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2024, nr 1, s. 117; orzeczenie TK z dnia 30 listopada 1993 r., K 18/92, „OTK” w latach

Należy zgodzić się z U. Zawadzką-Pąk, że „cele prawa finansów publicznych są ściśle powiązane z ochroną wartości publicznych”¹⁴. Autorka dokonując obszernych badań dogmatycznoprawnych, wskazuje kilka istotnych celów ogólnych, w tym: „ochronę dobra wspólnego, optymalnie zharmonizowanego z dobrem poszczególnych jednostek”¹⁵, „ochronę interesu fiskalnego państwa”¹⁶, „regulację prawną zjawisk społecznych, politycznych i gospodarczych, wyrażających cele określone przez dyrektywy polityczne i ekonomiczno-finansowe”¹⁷, ale także uszczegóławia te cele, zauważając, że wartości te są istotne także z punktu widzenia: „zapewnienia ciągłości istnienia, sprawnego funkcjonowania państwa i dobrobytu jego mieszkańcom poprzez finansowanie poszczególnych polityk publicznych”¹⁸, „ustalenia sprawnie funkcjonujących procedur (cel organizacyjny) budżetowania”¹⁹, „odpowiedniego ukształtowania mechanizmów nie tylko instytucjonalnej (profesjonalnej) kontroli finansów publicznych (...), ale również kontroli społecznej wydatkowania środków publicznych”²⁰, „uzupełnienia luki ekonomicznej w sektorze finansów publicznych o prawne mechanizmy wymuszające minimum racjonalności, efektywności i gospodarności (zracjonalizowanie wydatkowania)”²¹, a także „zapewnienia stabilności (bezpieczeństwa) w zakresie długu publicznego (ang. *debt sustainability*)”²² oraz „rozwiązywania konfliktów”²³.

Tak ważne cele będą osiągane tylko wtedy, gdy kierunki podejmowanych działań będą wiązały się z trwałymi wartościami, nie zaś z podyktowanymi partykularnym

1986–1995, t. IV, poz. 41; wyrok TK z dnia 17 grudnia 1997 r., K 22/96, „OTK ZU” 1997, nr 5–6, poz. 71; wyrok TK z dnia 24 listopada 2009 r., SK 36/07, „OTK ZU” 2009, nr 10/A, poz. 151.

14 Analizy w tym zakresie autorka prowadzi w publikacji naukowej: U. Zawadzka-Pąk, *Cele prawa finansów publicznych a aksjologiczna analiza prawa – założenia oraz propozycja ujęcia badawczego*, „Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem” 2024, t. 16, nr 1, s. 235–251.

15 Ibidem, s. 244.

16 Ibidem, z odwołaniem do: T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 66.

17 U. Zawadzka-Pąk, *Cele...*, s. 244 z odwołaniem do: C. Kosikowski, *Problem kodyfikacji polskiego prawa finansowego*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 1989, nr 40, s. 5.

18 U. Zawadzka-Pąk, *Cele...*, s. 245.

19 Ibidem, s. 246. Por. Ł. Kielin, *Budżetowe procedury awaryjne w świetle Konstytucji RP oraz regulacji konstytucyjnych wybranych państw europejskich*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2019, t. 7, nr 2, s. 117–133, DOI: 10.12775/PBPS.2019.016.

20 U. Zawadzka-Pąk, *Cele...*, s. 246.

21 Ibidem.

22 Ibidem, s. 247. Szerzej: W. Grześkiewicz, *Wpływ zaległości budżetowych na bezpieczeństwo finansowe budżetu państwa*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2018, t. 6, nr 3, s. 45–67, DOI: 10.12775/PBPS.2018.016.

23 U. Zawadzka-Pąk, *Cele...*, s. 247.

interesem wąskich grup społecznych (partykularnym, tj. istotnym z wyborczego punktu widzenia, a często przy tym stanowiącym wypaczenie woli społeczeństwa). Oceniając realnie możliwości godzenia sprzecznych interesów, trzeba mieć na względzie, że zawsze będą istniały jednostki lub grupy społeczne, które w swoim działaniu nie będą kierować się solidarnością w realizacji wspólnych dla wszystkich celów. Ważne jest jednak to, by w warunkach „ścierania się” ze sobą różnych interesów nie dochodziło do osłabienia wspólnego dobra²⁴.

Wartości łączone z finansami publicznymi w Konstytucji RP mogą zarówno mieć znaczenie materialne, jak i dotyczyć formalnoprawnych aspektów ustroju państwa²⁵. Zasada wyłączności władzy ustawodawczej kształtowania dochodów i wydatków państwa jest zasadniczym elementem demokratycznego państwa prawnego²⁶, przy czym należy tu mówić o względnej swobodzie decyzyjnej, równoważonej i miarkowanej przez spoczywający na ustawodawcy obowiązek poszanowania zasady wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP²⁷. Należy mieć bowiem na względzie, że ustawodawca przewidując potrzebę kontroli społecznej nad prawidłowością procesów, które składają się na gospodarowanie środkami publicznymi, określił ogólne zasady związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem w ustawie z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych²⁸, jednocześnie gwarantując społeczeństwu możliwość monitorowania tych procesów w myśl zasady wyrażonej w art. 33 ust. 1 u.f.p., tj. jawności finansów publicznych.

Osadzenie stabilności w finansach publicznych w wartościach szczególnie ważnych w finansach publicznych znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, sądów powszechnych oraz administracyjnych, jak i licznych organów administracji publicznej, tak w RP, jak i w ujęciu międzynarodowym²⁹.

24 Wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03, „OTK-A” 2004, nr 1, poz. 1.

25 J. Zaremba, *Aksjologia prawa finansowego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2020, t. 25, nr 1, s. 92.

26 Wyrok TK z dnia 27 lutego 2002 r., K 47/01...; M. Wróblewska, *Różnicowanie obciążeń podatkowych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Glosa do wyroku WSA z dnia 21 stycznia 2004 r.*, I SA/Łd 128/03, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2005, nr 1–2, s. 138.

27 Wyrok TK z dnia 22 maja 2002 r., K 6/02, „OTK-A” 2002, nr 3, poz. 33.

28 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.), dalej: u.f.p.

29 Ł. Kielin, *Stabilność fiskalna jako wartość konstytucyjnie chroniona w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2022, s. 30–36.

Stabilność w finansach publicznych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Stabilność w finansach publicznych jest przedmiotem stałego zainteresowania i pogłębionych analiz Trybunału Konstytucyjnego, co wynika m.in. z dynamiki procesów składających się na finanse publiczne, powagi analizowanych zagadnień i znaczenia finansów publicznych w procesie zarządzania państwem i realizowania nałożonych na państwo zadań publicznych.

W wyroku z 8 czerwca 2010 roku³⁰ wskazano, że równowaga w budżecie państwa podniesiona została do rangi wartości konstytucyjnej, zawierającej się w idei państwa jako dobra wspólnego wszystkich obywateli. Podkreślono, że władze zmuszone są mieć na uwadze ten wymóg, decydując o każdej kategorii świadczeń, które będą się wiązać z uszczupleniem finansów państwa³¹.

W praktyce często dochodzi do potrzeby rozważenia zakresu ochrony dóbr (ich wartościowania), co siłą rzeczy będzie się niekiedy wiązać z potrzebą wyróżnienia „wartości silniej chronionej”³². Nie może to się jednak odbywać bez wyważenia interesu publicznego i prywatnego czy też zachowania właściwych proporcji w zakresie stosowanych ograniczeń. W doktrynie³³ wyrażono stanowisko, które zyskało również aprobatę TK, że „dobro człowieka jest podstawowym celem działania administracji”, aczkolwiek „określone dobro pozostałych jednostek jako grupy społecznej może ważyć na sposobie i rozmiarze ochrony określonego interesu indywidualnego”. W tym przypadku pomimo tego, że „interes społeczny sprzyjając ma realizacji interesu indywidualnego”, to jednak „w pewnych obszarach nie ma innego sposobu zapewnienia interesów indywidualnych niż przez uprzednią ochronę interesu społecznego”³⁴.

W okolicznościach konkretnej sprawy dobro ogólne zestawiane jest m.in. z nakładami w poszczególnych segmentach służby zdrowia i uposażeniami środowisk medycznych³⁵, „»oczekiwaniem« sędziów, co do podwyżki wynagrodzeń

30 Wyrok TK z dnia 8 czerwca 2010 r., SK 37/09, „OTK-A” 2010, nr 5, poz. 48, ale także wyrok TK z dnia 4 grudnia 2000 r., K. 9/00, „OTK ZU” 2000, nr 8, poz. 294; wyrok TK z dnia 4 grudnia 2000 r., K 9/00...

31 Por. Ł. Kielin, *Równowaga budżetowa...*, s. 185; A. Gorgol, *Równowaga budżetowa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 9, s. 23 i n.; A. Hanusz, *Równowaga budżetowa a zasady prawa*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 9, s. 20 i n.

32 Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., K 12/03, „OTK-A” 2004, nr 2, poz. 8.

33 J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 54 i n.

34 Ibidem oraz wyrok TK z dnia 20 lipca 2004 r., SK 11/02, „OTK-A” 2004, nr 7, poz. 66.

35 Wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03...

w określonej wysokości i w określonym czasie”³⁶, „zapewnieniem wszystkim emerytom należnych świadczeń, wypracowanych w systemie ubezpieczeń społecznych opartym na międzypokoleniowym porozumieniu”³⁷, potrzebą „rozliczenia za wywłaszczone nieruchomości”³⁸, ograniczenia lub zniesienia ulg podatkowych³⁹. Idąc dalej, należy wskazać, że w orzeczeniach TK przyznawano często zachowaniu równowagi budżetowej państwa pierwszeństwo przed ochroną praw nabytych. Miało to miejsce w przypadku m.in. przejściowego zniesienia indeksacji i waloryzacji wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej⁴⁰, przejściowego ograniczenia subwencji dla partii politycznych⁴¹, zawieszenia podwyżki płac pracowników państwowych szkół wyższych⁴², jak również ograniczenia uprawnień kombatanckich⁴³. Warto przy tym zauważyć, że ocena konkretnego stanu faktycznego wymagała od TK analizy często złożonych i nadzwyczajnych okoliczności dotyczących danej sprawy, powiązanych z wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego określonych instrumentów. Pozytywnie należy przy tym ocenić to, że TK uwzględniając te okoliczności, często dochodził do wniosku, że ustawodawca nie wykroczył poza przysługującą mu swobodę regulacyjną. Ma to istotne znaczenie w kontekście ogólnych wartości, na których opiera się demokratyczne państwo prawa.

W wyroku z 4 maja 2004 roku⁴⁴ słusznie uznano, że przyczyną zadłużania się państwa jest dokonywanie większych wydatków publicznych niż możliwość zgromadzenia dochodów, zaś na wzrost państwowego długu publicznego składają się nie tylko deficyt budżetowy na poziomie centralnym oraz budżetów lokalnych danego roku, lecz także „niewykupione” obligacje i inne papiery wartościowe oraz niespłacone tytuły dłużne na pokrycie deficytów z lat ubiegłych. Z powyższego wynika

36 Ibidem. Por. wyrok TK z dnia 12 grudnia 2012 r., K 1/12...

37 Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2000 r., K 9/00.... Można również wskazać na zawieszenia wypłaty świadczeń z ubezpieczenia społecznego z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, np. w wyroku TK z dnia 31 stycznia 2006 r., K 23/03, „OTK ZU” 2006, nr 1/A, poz. 8, czy też ograniczenia uprawnień gwarantowanych w dawnym systemie emerytalno-rentowym, jak miało to miejsce w wyroku TK z dnia 20 listopada 2001 r., SK 15/01, „OTK ZU” 2001, nr 8/A, poz. 252.

38 Wyrok TK z dnia 19 maja 2011 r., K 20/09, „OTK-A” 2011, nr 4, poz. 35.

39 Wyrok TK z dnia 27 lutego 2002 r., K 47/01... oraz w orzeczeniu z dnia 12 stycznia 1995 r., K 12/94, „OTK” w latach 1986–1995, t. VI, poz. 2.

40 Wyrok TK z 17 listopada 2003 r., K 32/02, „OTK-A” 2003, nr 9, poz. 93.

41 Wyrok TK z 20 stycznia 2010 r., Kp 6/09, „OTK-A” 2010, nr 1, poz. 3.

42 Orzeczenie TK z 29 stycznia 1992 r., K 15/91, „OTK” 1992, nr 1, poz. 8 oraz wyrok TK z dnia 18 stycznia 2005 r., K 15/03, „OTK-A” 2005, nr 1, poz. 5.

43 Wyrok TK z dnia 9 marca 2004 r., K 12/02, „OTK-A” 2004, nr 3, poz. 19.

44 Wyrok TK z dnia 4 maja 2004 r., K 40/02, „OTK-A” 2004, nr 5, poz. 38.

zatem, że problem wzrostu zadłużenia publicznego stanowi skutek wieloletnich procesów nie zrównoważonej gospodarki finansowej, tj. powtarzających się i niespłaconych deficytów budżetowych. Obok odpowiedniego (zrównoważonego) stanu finansów publicznych TK odnosi się również często do potrzeby zachowania równowagi budżetowej⁴⁵ czy też równowagi finansowej⁴⁶, przeciwdziałania nadmiernemu zadłużeniu⁴⁷, stabilności finansów państwa⁴⁸.

W orzecznictwie TK szczególna uwaga poświęcana jest poszczególnym kategoriom środków publicznych, które mają istotne znaczenie z punktu widzenia wskazanych wyżej wartości chronionych w Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny odnosi się zarówno do danin publicznych⁴⁹, jak i konkretnych przykładów podatków i innych danin, np. opłat publicznych⁵⁰. Daniny publiczne ze względu na ich znaczenie fiskalne zostały uznane za istotny element dobra wspólnego, którego strażnikiem są przede wszystkim właściwe organy państwa. Przy czym państwo ma obowiązek zabezpieczenia swoich praw związanych z daninami publicznymi, gdyż w ten sposób zabezpiecza realizację podstawowych zadań publicznych. W wyroku TK z 16 kwietnia 2002 roku⁵¹ wskazano, że potrzeba ich realizacji może prowadzić do dalej idących ograniczeń w dysponowaniu składnikami majątku podatnika.

W zakresie podatków, które pod względem aksjologicznym oparte są na pojęciu dobra wspólnego, TK wypowiedział się szerzej w wyroku z 16 października 2007 roku⁵², uznając, że w art. 84 Konstytucji RP wyrażono zasadę „długu konstytucyjnego”, uzupełniając, że zasady odnoszące się do statusu jednostki oraz do jej relacji z państwem (np. zasada państwa prawnego, proporcjonalności czy równości traktowania) znajdują odniesienie do praw i wolności, jak i do obowiązków, a więc również do powszechnego ponoszenia ciężarów publicznych⁵³. W tym kontekście należy wskazać na słuszną uwagę T. Dębowskiej-Romanowskiej⁵⁴, że w art. 217 oraz 84 Konstytucji RP nałożono na obywateli stały, nieprzerwalny obowiązek obywa-

45 Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2011 r., II FSK 1099/10, LEX nr 1083501.

46 Wyrok TK z dnia 4 maja 2004 r., K 40/02, OTK-A 2004, nr 5, poz. 38.

47 Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2012 r., K 1/12....

48 Wyrok TK z dnia 15 lipca 2013 r., K 7/12, „OTK-A” 2013, nr 6, poz. 76.

49 Wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2002 r., SK 23/01, „OTK-A” 2002, nr 3, poz. 26.

50 Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., P 6/02, „OTK-A” 2002, nr 7, poz. 91.

51 Wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2002 r., SK 23/01...

52 Wyrok TK z dnia 16 października 2007 r., SK 63/06, „OTK-A” 2007, nr 9, poz. 105.

53 Wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., K 41/02, „OTK ZU” nr 6/A/2002, poz. 83.

54 T. Dębowska-Romanowska, *Zdanie odrębne do wyroku TK z 6.03.2002 r., P 7/00*, „OTK-A” 2002, nr 2, poz. 13.

telski utrzymywania państwa za pomocą podatków. Jest to obowiązek, który swoją intensywnością wkraczania w prawo własności i inne prawa obywatelskie, stałością i powtarzalnością nie daje się porównać z innymi obowiązkami – tak wielki jest jego ciężar gatunkowy.

Podzielając ten pogląd, należy pójść dalej, stwierdzając, że za uzasadniony interes publiczny należy uznać też egzekwowanie danin publicznych przez administrację podatkową za pomocą przewidzianych przez prawo środków prawnych. Środki te powinny być nie tylko efektywne, lecz także proporcjonalne. W wyroku TK z 18 października 2011 roku⁵⁵ wskazano, że cel, jakim jest pobranie podatku, nie może przy okazji naruszać innych wartości konstytucyjnych, ponieważ ich realizacja również służy dobru wspólnemu, jakim jest Rzeczpospolita Polska. Ustalenia te można odnieść do aktualnego stanu zadłużenia sektora finansów publicznych, co stanowić będzie przedmiot rozważań w ramach rozdziału trzeciego.

Statystyczne odzwierciedlenie stanu finansów publicznych Rzeczpospolitej Polskiej

Ocena stanu finansów publicznych w RP nie jest zadaniem prostym. Wynika to z wielu powodów. Oparte są one nie tylko na złożoności omawianych zagadnień, lecz także wynikają z dynamiki sytuacji gospodarczej i politycznej państwa, która ma wpływ na rodzaje i wysokość wydatków publicznych, ale też ze względów czysto normatywnych, tj. znajdujących swoje zakotwiczenie w u.f.p. oraz innych aktach prawa finansów publicznych. Przykładowo trzeba mieć na względzie, że nawet podanie oficjalnych danych przez Ministerstwo Finansów w zakresie stanu zadłużenia sektora finansów publicznych łączy się z trudnościami w kategoriycznej ocenie stanu polskich finansów publicznych, zagrożenia dla równowagi budżetowej, bezpieczeństwa realizowanych zadań publicznych itd. Wynika to m.in. z tego, że główny wskaźnik dotyczący oceny kondycji finansowej państwa, przez który należy uznać ujętą w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP relację długu publicznego do produktu krajowego brutto, cechuje niejednolita metodologia jego liczenia, bowiem zgodnie z tzw. metodyką krajową relacja ta wyniosła w 2022 roku⁵⁶ 39,1%⁵⁷, zaś zgodnie z tzw.

55 Wyrok TK z dnia 18 października 2011 r., SK 2/10, „OTK-A” 2011, nr 8, poz. 83.

56 Dane za 2023 r. będą dostępne do końca maja 2024 r. (art. 38 u.f.p.).

57 Wartość ta została wskazana w biuletynie kwartalnym Ministerstwa Finansów z 29 marca 2024 r. „Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych” IV kw. 2023, <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych> (dostęp 1.05.2024), s. 1. Z obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 23 maja 2023 r. w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 i art. 38a ustawy

metodyką unijną – już 49,8%⁵⁸. Różnicę między poszczególnymi ujęciami liczenia zadłużenia publicznego – państwowego długu publicznego (PDP) oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (EDP) – ujęto w tabeli 1.

Tabela 1. Relacja zadłużenia publicznego do produktu krajowego brutto w latach 2018–2022

Zadłużenie publiczne do produktu krajowego brutto z uwzględnieniem metodologii krajowej i unijnej (w %)			
rok	PDP	EDP	różnica
2018	46,5	48,8	2,3
2019	43,8	46,1	2,3
2020	48	57,6	9,6
2021	44,1	54,2	10,1
2022	39,4	49,3	9,9

Źródło: Ministerstwo Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych> (dostęp 1.05.2024).

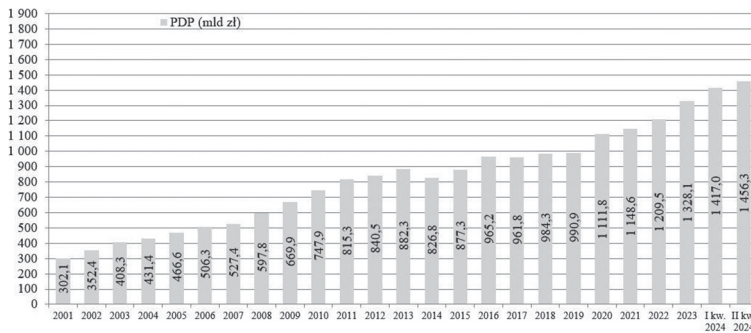
Zadłużenie publiczne na koniec 2023 roku wyniosło około 1.328,1 mld PLN (metodyka krajowa), zaś zgodnie z unijną metodologią liczenia zadłużenia publicznego dług ten był wyższy o około 363 mld PLN i wyniósł około 1.691,1 mld PLN. Szczegółowe dane dotyczące kwoty państwowego długu publicznego oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych zaprezentowano na wykresach 1 i 2. Z przeprowadzonych analiz wynika znacząca różnica, co w sposób oczywisty zakłada jednoznaczną interpretację oficjalnych danych statystycznych w kontekście faktycznego stanu finansów publicznych. Nie sposób bowiem ocenić, czy konkretna metodologia, ewentualnie która z metodologii liczenia zadłużenia publicznego, jest (bardziej?) prawidłowa, a jednocześnie brakuje podstaw, by uznać którąkolwiek z nich za błędną.

Relacja zadłużenia publicznego (niezależnie od metodologii jego liczenia) do produktu krajowego brutto powinna być rozważana w kontekście postanowień Konstytucji RP, ale także reguł fiskalnych uregulowanych w u.f.p., zwłaszcza zaś w art. 86 u.f.p., w którym ustalono tzw. progi ostrożnościowe (powyżej 55% oraz co

o finansach publicznych, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20230000537/O/M20230537.pdf> (dostęp 1.05.2024) wynika, że było to 39,8% na koniec 2022 r.

⁵⁸ Wartość ta została wskazana w biuletynie kwartalnym Ministerstwa Finansów z 29 marca 2024 r. „Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych” IV kw. 2023, <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych> (dostęp 1.05.2024), s. 1.

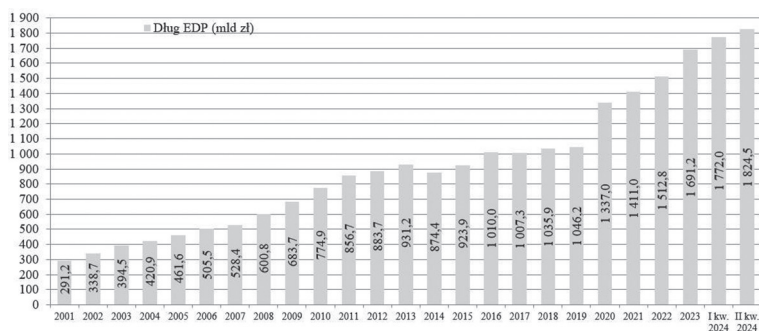
najmniej 60%). Ich osiągnięcie oznacza potrzebę podjęcia określonych działań, które będą prowadzić do przywrócenia stabilności w finansach publicznych. Działania te w sposób bezpośredni należy łączyć z potrzebą ograniczenia wydatków publicznych, jak i zintensyfikowania źródeł pozyskania środków publicznych. Z ilościowych i jakościowych reguł fiskalnych uregulowanych w art. 86 u.f.p. wynikają istotne wnioski, a ich stosowanie wiąże się z określonymi – niekiedy wymiernymi w określonej kwocie – konsekwencjami. Stosowanie ich w określonych warunkach może bowiem oddziaływać nie tylko na pracowników państwowej sfery budżetowej i ich wynagrodzenie, lecz także na decyzje podejmowane na poziomie lokalnym (wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego), jak i sytuację finansową osób fizycznych (waloryzację rent i emerytur). Stan finansów publicznych w sposób ewidentny wpływać zatem może na potrzebę wartościowania dóbr chronionych, co skłania do uznania, że troska o stabilność i bezpieczeństwo w omawianym obszarze aktywności państwa leży w interesie organów państwowych, ale również innych podmiotów, w tym podmiotów prawa prywatnego⁵⁹.



Wykres 1. Państwowy dług publiczny

Źródło: Ministerstwo Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych> (dostęp 1.05.2024).

59 Szerzej: A. Drwiłło, *Kontrowersyjne zagadnienia bezpieczeństwa finansowego*, w: E. Feret, P. Majka (red.), *Księga Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Finansowego i Prawa Podatkowego „Misja prawa finansowego – wyzwania współczesności”*, Rzeszów 2023, s. 101–102, 105, 109. O informacyjnych aspektach bezpieczeństwa pisali M. Janik, S. Hady-Głowiak, *Bezpieczeństwo informacji jako zadanie jednostek sektora finansów publicznych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2023, nr 62, s. 285–301, <https://doi.org/10.31648/sp.9284>.



Wykres 2. Dług EDP

Źródło: Ministerstwo Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych> (dostęp 1.05.2024).

Wnioski

Ważny interes publiczny przejawia się często w ochronie stabilności finansów państwa. Interes ten nie może być postrzegany wyłącznie jednopłaszczyznowo, a więc identyfikowany tylko z interesem fiskalnym państwa, bowiem ochrona bezpieczeństwa finansowego państwa służy dobru wspólnemu i umożliwia urzeczywistnianie zasady sprawiedliwości społecznej. Przeprowadzone badania wskazują ponadto, że działania związane z potrzebą zapewnienia stabilności w sektorze finansów publicznych oddziaływać mogą wprost na dobra podmiotów prywatnych.

Konkludując, należy stwierdzić, że zrównoważony stan finansów publicznych (jego stabilność i bezpieczeństwo) jest wartością, która słusznie podlega ochronie konstytucyjnej. Orzecznictwo TK w tym zakresie jest bogate, ugruntowane i dotyczy stanów faktycznych odnoszących się do szczegółowo określonych zagadnień z zakresu prawa finansowego (np. rodzajów wpływów publicznych: podatków, opłat publicznych), jak i z obszaru ubezpieczeń społecznych, zdrowotnych, dotyczących prawa pracy, ale też łączonych z przedsiębiorczością, wyłączeniem nieruchomości i wieloma innymi.

Potrzeba zapewnienia stałych i stabilnych źródeł finansowania zadań publicznych przez państwo wynika przede wszystkim z regulacji zawartych w rozdziale X Konstytucji RP, ale także art. 2 i art. 84 tego aktu czy też innych jednostek redakcyjnych ustawy zasadniczej, jak np. jej art. 1. Odwołanie się do dobra wspólnego obywateli w tym przepisie (w kontekście prawidłowego kształtowania stanu finansów publicznych państwa) może bowiem wywierać istotny wpływ na ocenę wprowadzonych regulacji ustawowych w kwestiach dotyczących poszanowania zasad

prawidłowej legislacji. Wartości konstytucyjnie chronione powinny stanowić silne podłoże aksjologiczne rozwiązań prawnych wprowadzanych na poziomie ustawowym i innych aktów prawnych.

Należy mieć na względzie, że ochrona wartości, które wpisują się w obszar finansów publicznych, nie ma charakteru absolutnego ani też przeważającego w stosunku do innych wartości konstytucyjnych⁶⁰. O ile bowiem celem ustrojodawcy jest dążenie do zachowania równowagi budżetowej, o tyle brak tej równowagi – na co wskazują doświadczenia III RP – jest stanem akceptowalnym. Ważne przy tym jest to, że TK nieczęsto kwestionuje zasadność i wybór konkretnego środka działania przez ustawodawcę. Robi to jedynie wtedy, gdy potwierdzi jego nieproporcjonalną uciążliwość, nieadekwatność do zamierzonego celu czy inną niewątpliwą wadę konstytucyjną.

W warunkach wzrostu zadłużenia publicznego ważne jest konsekwentne przestrzeganie konstytucyjnie określonych zasad, monitorowanie kwoty tego zadłużenia, jego elementów składowych oraz weryfikowanie podejmowanych w praktyce (gospodarowania środkami publicznymi) działań pod względem efektywności, niezbędności, słuszności i celowości. Szczegółowe reguły w tym zakresie uregulowano w licznych ustawach (przede wszystkim w u.f.p.). Stan nierównowagi budżetowej występującej w sektorze finansów publicznych, przyjmujący formę corocznie ustalanych deficytów publicznych, jest nie tylko zjawiskiem niepożądanym, lecz także świadczy o tym, że słusznie ustrojodawca zwraca uwagę na wartości istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa i stabilności finansów publicznych⁶¹. Ich respektowanie wpisuje się w prawidłowość procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowywaniem środków publicznych.

Bibliografia

- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985.
- Boć J., w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005.
- Bożek W., „Stabilność sektora finansów publicznych” w warunkach pandemii COVID-19, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2021, t. 9, nr 4, DOI: 10.12775/PBPS.2021.022.
- Dębowska-Romanowska T., *Zdanie odrębne do wyroku TK z 6.03.2002 r., P 7/00, „OTK-A” 2002, nr 2, poz. 13.*

⁶⁰ Wyrok TK z dnia 27 lutego 2002 r., K 47/01...

⁶¹ Por. E. Lotko, *Wybrane aspekty państwowego długu publicznego w Polsce w świetle ostatnich zmian ustawy o finansach publicznych*, w: Z. Ofiarski (red.), *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, Szczecin 2014, s. 86–87, 92–93.

- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010.
- Dębowska-Romanowska T., *Konstytucyjne cechy tożsamościowe ustroju polskich finansów publicznych*, w: E. Feret, P. Majka (red.), *Księga Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Finansowego i Prawa Podatkowego „Misja prawa finansowego – wyzwania współczesności”*, Rzeszów 2023.
- Gorgol A., *Równowaga budżetowa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 9.
- Drwiłło A., *Kontrowersyjne zagadnienia bezpieczeństwa finansowego*, w: E. Feret, P. Majka (red.), *Księga Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Finansowego i Prawa Podatkowego „Misja prawa finansowego – wyzwania współczesności”*, Rzeszów 2023.
- Grześkiewicz W., *Wpływ zaległości budżetowych na bezpieczeństwo finansowe budżetu państwa*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2018, t. 6, nr 3, DOI 10.12775/PBPS.2018.016.
- Gwoźdź T., Kołodziej D., *Fiscal sustainability – a comparative approach*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2024, nr 1.
- Hanusz A., *Równowaga budżetowa a zasady prawa*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 9.
- Janik M., Hady-Głowiak S., *Bezpieczeństwo informacji jako zadanie jednostek sektora finansów publicznych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2023, nr 62, <https://doi.org/10.31648/sp.9284>.
- Kielin Ł., *Budżetowe procedury awaryjne w świetle Konstytucji RP oraz regulacji konstytucyjnych wybranych państw europejskich*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2019, t. 7, nr 2, DOI: 10.12775/PBPS.2019.016.
- Kielin Ł., *Stabilność fiskalna jako wartość konstytucyjnie chroniona w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2022.
- Kielin Ł., *Równowaga budżetowa w świetle przepisów Konstytucji RP – zarys problemu*, w: Feret E., Majka P. (red.), *Księga Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Finansowego i Prawa Podatkowego „Misja prawa finansowego – wyzwania współczesności”*, Rzeszów 2023.
- Kluza S., *Stabilność finansowa jako dobro publiczne*, w: Z. Piątek, S. Olearczyk, *Przygotowania obronne w działach administracji rządowej*, Warszawa 2012.
- Kluza K., Kluza S., *Finanse publiczne a stabilność systemu finansowego*, w: M. Ziolo (red.), *Finanse publiczne*, Warszawa 2021.
- Kosikowski C., *Problem kodyfikacji polskiego prawa finansowego*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 1989, nr 40.
- Lotko E., *Wybrane aspekty państwowego długu publicznego w Polsce w świetle ostatnich zmian ustawy o finansach publicznych*, w: Z. Ofiarski (red.), *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, Szczecin 2014.
- Ofiarski Z., *Komentarz do art. 216 Konstytucji RP*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016.

- Sarnacka K., *Wpływ czynników zewnętrznych na stabilność i bezpieczeństwo systemu finansowego*, w: D. Wróblewska, W. Bożek (red.), *Bezpieczeństwo i stabilność jako wartość chroniona na gruncie prawa polskiego*, Łódź 2022.
- Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne*, w: J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24–27.9.2006 r.*, Warszawa 2007.
- Trzeszczoń D., *Stabilność finansowa polskiej opieki zdrowia*, w: D. Wróblewska, W. Bożek (red.), *Bezpieczeństwo i stabilność jako wartość chroniona na gruncie prawa polskiego*, Łódź 2022.
- Wieczorek E., *Niektóre aspekty ochrony konsumentów w świetle ustawy – Prawo działalności gospodarczej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, nr 7.
- Wróblewska M., *Różnicowanie obciążeń podatkowych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Glosa do wyroku WSA z dnia 21 stycznia 2004 r., I SA/Łd 128/03*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2005, nr 1–2.
- Zaremba J., *Aksjologia prawa finansowego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2020, vol. 25, nr 1.
- Zawadzka-Pąk U., *Cele prawa finansów publicznych a aksjologiczna analiza prawa – założenia oraz propozycja ujęcia badawczego*, „Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem” 2024, t. 16, nr 1.

Stability in public finance as a value protected in the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 and the condition of Poland's public finance

Abstract

This study focuses on issues concerning public finances, with particular reference to values protected by the Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997. The aim underlying the conducted analyses is to determine the directions of the Constitutional Tribunal's rulings regarding the protection of values significant from the perspective of public finances. It is recognized that the stability of public finances is a value highly placed in the hierarchy of constitutionally significant goods. In the process of enacting and applying the law, these values should serve as guidelines for assessing the validity of introduced changes in the Polish financial and legal order. This is related to the need to value protected goods when there is a discrepancy between public and private interests. The conducted research aims to verify the assertion that the public interest cannot be considered unilaterally, and the legal measures used should be proportional and adequate to the intended goal.

The research was conducted using dogmatic-legal and analytical methods. The sources used are appropriate for legal sciences and include legal acts, subject literature, and the case law of the Constitutional Tribunal and other sources.

Keywords: stability of public finances, constitutional values, public finances

CYTOWANIE

Bożek W., *Stabilność w finansach publicznych jako wartość chroniona w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku a stan finansów publicznych Rzeczypospolitej Polskiej*, „Acta Iuris Stetinensis” 2024, nr 5 (51), 11–27, DOI: 10.18276/ais.2024.51-01.