

Plan odbudowy dla Europy

A Recovery Plan for Europe

Romana Buzková¹, Nikol Holubářová (Nevečeřalová)²

Abstrakt

Tematem tej publikacji jest reakcja Unii Europejskiej na pandemię COVID-19 w kontekście Wieloletnich Ram Finansowych 2021–2027 oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilności. W publikacji podkreśla się wybrane kwestie związane z nowym kierunkiem politycznym i gospodarczym, w którym zmierza UE. Zajmujemy się następującymi kwestiami: a) tymczasowym instrumentem *NextGenerationEU* (w tym jego głównym elementem jakim jest Instrument Rozwoju i Odporności), który oczekujemy, że będzie miał wpływ na polityki krajowe i przyspieszenie procesu odbudowy gospodarczej; oraz b) *Pandemic Crisis Support*, który jest dostępny dla krajów strefy Euro.

Słowa kluczowe: Dług publiczny, Strefa Euro, *NextGenerationEU*, *Pandemic Crisis Support*, Fundusz Odbudowy i Zwiększenia Odporności.

Abstract

This article focuses on the European Union's reaction to the COVID-19 pandemic, as reflected in the multiannual financial framework 2021–2027 and the European Stability Mechanism. The article highlights certain issues related to the new political and economic direction of the EU. We address: a) the temporary instrument *NextGenerationEU* (together with its main element, the Recovery and Resilience Facility) which is expected to have an impact on

¹ PhD Department of Financial Law and Economics, Faculty of Law, Masaryk University in Brno, Czech Republic. Email: buzkova.romana@gmail.com, ORCID: 0000-0002-6428-9566. Information and views set out in this article are those of the author and do not necessarily reflect the official opinion of the European Commission.

² PhD Candidate at the Department of Financial Law and Economics, Faculty of Law, Masaryk University in Brno, Czech Republic. Email: neveceralovanikol@seznam.cz, ORCID: 0000-0002-3122-7158.

national policies and accelerate economic recovery, b) the Pandemic Crisis Support that is available to eurozone members.

Keywords: Debt, Euro area, NextGenerationEU, Pandemic Crisis Support, Recovery and Resilience Facility.

I. Introduction

This article deals with the European Union's reaction to the COVID-19 pandemic. To mitigate the negative effects of the crisis and to support national economies, the EU adopted the largest long-term budget in history on 17 December 2020, amounting to nearly €1.211 trillion (at current prices)³. The legal basis for its adoption is anchored in Article 312 TFEU; the multiannual financial framework (MFF) is adopted in the form of Council Regulation under a special legislative procedure. The Council Regulation establishing a European Union Recovery Instrument⁴ was adopted at around the same time, to support Europe's recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis with an additional €806.9 billion for the period 2021–2024 (at current prices).

It can be said that this crisis has mobilised the European Union and its public finances in an unprecedented way. The negotiations over the new MFF 2021–2027 opened the door to other issues that had remained in the background for a long time and influenced the direction of the Union as a whole. While priority was given to addressing the consequences of the pandemic, other issues such as Brexit, climate change and promoting digitalisation also played a significant part in setting the Union-wide targets for the coming years. Discussions also concerned the establishment of new revenue sources for the EU budget, on top of existing customs duties, VAT-based contributions, and GNI-based contributions.

First, we focus on NextGenerationEU, the recovery plan for Europe. Second, we look into more detail about its main element – the Recovery and Resilience Facility. Third, we present the European Stability Mechanism's safety net Pandemic Crisis Support, a pandemic credit line for the euro area members, followed by a discussion and conclusion. The methods of description, analysis, comparison and synthesis were used when writing this article.

³ Council Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 of 17 December 2020 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027.

⁴ Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis.

II. NextGenerationEU

The EU created the NextGenerationEU (NGEU) instrument as an exceptional temporary recovery measure with a budget of up to €806.9 billion. The part of NGEU earmarked for euro area countries amounts to almost 5% of the euro area GDP for 2019 (Bańkowski *et al.*, 2021). Through NGEU, the EU seeks to allow individual Member States to apply for funding that helps them to manage the damage caused by the COVID-19 pandemic, with the aim, among other things, of channelling NGEU funds to support their economies, for example, by supporting green investments and digitalisation across the Union, including strengthening the single market (Council Regulation (EU) 2020/2094).

Under Council Regulation (EU) 2020/2094 establishing the NGEU and Regulation (EU) 2021/241 establishing the Recovery and Resilience Facility, the EU supports reforms and investments of the Member States in order to *mitigate the economic and social impact of the coronavirus pandemic and make European economies and societies more sustainable, resilient and better prepared for the challenges and opportunities of the green and digital transitions*. Apart from the Recovery and Resilience Facility (see below), it also supports other funds and initiatives, such as REACT-EU or the Just Transition Fund (Recovery plan for Europe, 2022).

To finance NGEU, the Commission is allowed to borrow funds on capital markets. Some authors suggest that the size of the issue of common debt could also be setting the scene for more permanent changes (D'Erman and Verdun, 2022). Although the NGEU is based on the current Treaty framework, it constitutes a major challenge for the institutional status quo (Fabbrini, 2022). The debt arising from loans and grants from the NGEU should be repaid by 31 December 2058. A new own resource based on non-recycled plastic packaging waste was introduced as of 1 January 2021 (Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053) and three more sources of revenue were proposed by the Commission in December 2021: the EU ETS's own resource, carbon border adjustment mechanism, and a resource based on the reallocated profits of very large multinational companies (Proposal COM(2021) 570 final).

Careful handling of funds

The EU institutions and the Member States should ensure that EU funds are used economically, effectively and efficiently. Among other things, the EU established the European Public Prosecutor's Office with the power to investigate and prosecute crimes against the EU's financial interests. We are

of the opinion that retrospective audits and reviews are not very effective for continuous monitoring. We agree with Petrescu (2020) that, if we want to make sure that NGEU leaves more than a large account to the next generations of Europeans, we need to take proactive steps now to ensure that the money goes where it is intended, so that the recovery plan can meet its objectives.

III. Recovery and Resilience Facility

The Recovery and Resilience Facility (RRF) is the core part of Next-GenerationEU and is financed through funds borrowed on capital markets. Established in February 2021, it provides significant financial support (€723.8 billion) to the Member States in the form of grants and loans. Loans add to the government debt of the Member States and require some sort of fiscal consolidation in the future. On the other hand, grants create a repayment obligation to be resolved by an EU-wide tax that does not affect Member States' government debt as recorded in their national accounts (*Bańkowski et al.*, 2021).

To obtain financing, Member States are required to prepare national recovery and resilience plans (NRRP). The assessment of these plans should ensure that reforms and investments comply with the '*do no significant harm*' principle. The European Commission is responsible for the overall implementation of the Facility and the disbursement of funds. Financial support is granted through an implementing decision of the Council, based on a positive assessment and proposal by the Commission (*Dias et al.*, 2021).

We cannot ignore the link between the Recovery and Resilience Facility and the European Semester, which increases the relevance of country-specific recommendations. Article 17 of the Regulation establishing the RRF stipulates that recovery and resilience plans must be consistent with country-specific challenges and priorities identified in the Semester. *Bekker* (2021) further explores conditional financial support and the involvement of national actors (parliaments) in designing national plans and reforms. According to *Valenza et al.* (2021), there are gaps in the involvement of local and regional authorities that could have negative consequences, for instance, making the NRRP less efficient and impactful.

Article 10 of the Regulation establishing the RRF also links the facility to sound economic governance. For example, if a Member State fails to take effective action to correct its excessive deficit, or does not comply with recommended corrective actions under the excessive imbalance procedure, then commitments or payments may be suspended. Such macroeconomic

conditionality is not a new governance tool; a similar link has already been established for the use of ESI funds, although it has been criticised for its lack of effectiveness (Buzková, 2022).

National recovery and resilience plans

According to the latest Commission report from 1 March 2022, the implementation of the RRF is well underway (Report COM(2022) 75 final). Altogether 22 out of the 26 NRRP received were approved, for a total allocation of €291 billion in non-repayable financing (grants) and €154 billion in loans. The Commission has already disbursed €56.6 billion in pre-financing. The recovery and resilience plans have been subject to interesting interdisciplinary scientific debates. Authors like *Franchini et al.* (2021) as well as *Filippini and Vinceti* (2021) focused on healthcare when examining the Italian NRRP, while *García Vaquero et al.* (2021) analysed green jobs in Spain.

The Czech recovery and resilience plan is divided into the following pillars, with a strong focus on investment in: 1. Digital transformation. 2. Physical infrastructure and green transition. 3. Education and the labour market. 4. Institutions, regulation and business support. 5. Research, development and innovation. 6. Health and resilience of the population (Ministry of Industry and Trade, 2022). However, stakeholders criticised the lack of transparency when drafting the Czech plan (*Pape*, 2022). The European Commission endorsed the Czech €7 billion NRRP on 19 July 2021 and already disbursed €915 million in pre-financing. Interestingly, the Czech Republic has not requested any loans, only grants (Recovery and Resilience Scoreboard, 2022).

IV. Pandemic Crisis Support

As part of the pandemic response, the Eurogroup activated Pandemic Crisis Support (PCS), a programme established under the European Stability Mechanism (ESM Pandemic Crisis Support, 2020), though this programme is only available to ESM members, i.e. members of the euro area. The ESM, as a permanent financial assistance fund supported by the governments of its members, seems appropriate to cover necessary expenditures related to threats or to safeguard financial stability (*Nevečeřalová and Schweigl*, 2020). PCS is able to provide an unconditional loan to a member of the euro area; this loan is provided by the Enhanced Conditions Credit Line (ECCL) to cover expenditure incurred by the Covid crisis.

As part of the formal decision, the ESM Board of Governors declared that ESM assistance is in line with Articles 13(3) and 14(2) of the ESM Treaty on 15 May 2020. This allowed members of the euro area to access and apply for unconditional financial assistance for direct & indirect healthcare, and for cure & prevention costs through the established pandemic crisis support and the already existing ECCL line. The amount that a Member State can request through this credit line is set at a limit of 2% of the GDP (benchmark) of the relevant member at the end of 2019 (ESM Pandemic Crisis Support, 2020).

PCS today

It has been possible to apply for Pandemic Crisis Support for more than one year, yet no euro area Member State has so far applied for a loan⁵. Kirkegaard (2020) argues that some countries previously receiving assistance from the ESM, including Italy, have not taken up this form of assistance out of concerns about what reaction it would provoke in their home environment, however, he suggests that economic recovery is far more urgent than carrying out overdue reforms.

Why is the programme failing – due to its conditions, or did politics play a role (Saraceno, 2021)? One of the reasons may be the fact that the reluctance to *ask for loans* stems from the history of southern Member States' borrowing within the ESM under conditions agreed in a Memorandum of Understanding, which entailed relatively harsh economic and social reform conditions. As the ESM was quick to declare, assistance offered through a credit line is cheaper and unconditional (Janse and Ruhl, 2020). This could create incentive to recapitalise through the ESM, not through markets where we believe that a *debt* would be shared throughout the euro area, which leads to the conclusion that this conduct is not in line with Article 125 TFEU, supported by the arguments of the CJEU in the Pringle case (Craig, 2013).

As already stated, the PCS itself has not been used by any Member States for whatever political or fiscal concerns they might have. First of all, we must understand that the ESM itself was created as a supporting instrument to ensure the stability of the euro area. Based on the CJEU reasoning, recourse to Article 12 of the ESM Treaty is possible only in exceptional cases of crisis. We do not question the size and urgency of the COVID-19 crisis; however, the non-utilisation of PCS implies that the euro area members did not have the impression that financial stability would be threatened.

⁵ The fall line expires in December 2022.

V. Discussion and conclusion

Economic and monetary union are very closely linked, though there is a debate about certain topics, for example, concerns about maintaining sovereignty with regard to tax issues. However, in the event of a crisis, such as the euro crisis or the COVID-19 crisis, Member States react quickly and are willing to work together to ensure stability and market protection. As a result of the pandemic crisis, the EU has adopted a number of measures to protect the stability of the Economic and Monetary Union.

Havlik et al. (2022) noticed that, even before the pandemic, several euro countries showed weak fiscal fundamentals and a lack of sustainable budgetary trajectories. As the COVID-19 crisis had a global impact and was not limited only to countries in the euro area, the EU has embarked on radical changes. The new MFF sets the Union's direction for post-2020 by introducing new sources of revenue for the EU budget, innovation and development programmes or promoting technological development in line with the green transition. The EU has also decided to introduce an ambitious recovery plan with an additional power for the Commission to borrow funds on capital markets.

The Commission intends to finance 30% of NextGenerationEU through green bonds. With the sum of €250 billion, the EU will become the largest issuer of green bonds in the world (Report COM(2022) 75 final). These debts will have to be paid in the future, but will the new sources of revenue be adopted as planned? Whether the NGEU (or some of its elements) becomes a permanent mechanism, as for example examined by *Höpner* (2021), is too early to judge. In any case, we agree with *Tesche* (2022) that the NGEU constitutes a milestone in the history of the European Union's fiscal integration.

Synergizm w regulacji publicznej działalności finansowej i nie tylko

Synergism in the regulation of public financial activity and more

Petr Mrkývka¹

Abstrakt

Synergia, czyli synergizm, ogólnie oznacza współdziałanie różnych czynników, których efekt jest większy niż suma poszczególnych odrębnych działań. Badania dotyczące synergii w prawie, naukach prawnych i naukach pokrewnych są rzadko wykonywane, choć synergizm odnosić należy do tak ważnych obszarów jak w szczególności: proces legislacyjny, odpowiedzialność państwa za tworzone prawo, publiczna działalność finansowa. Efekty synergiczne mogą być korzystne, mniej korzystne, ale też destrukcyjne. Wprowadzanie nowych regulacji lub zmian w przepisach w ramach jednej dziedziny, może mieć także efekty w obszarze innych gałęzi prawa.

Słowa kluczowe: synergia, legislacja, gospodarka, finanse publiczne, państwo, społeczeństwo.

Abstract

Synergy, or in other words synergism, in general refers to the interaction of different elements, the effect of which is greater than the total of particular single activities. Research on synergism in law, legal sciences and related sciences is not frequently performed, although synergism should especially be related to such important areas as: legislation process, state responsibility for the established law, public financial activity. The synergic effects can be

¹ Doc. JUDr., Ph.D., Prof. Wyższej Szkoły Bankowej. ORCID: 0000-0001-7954-3603.

beneficial, less beneficial, but also destructive. Introducing new regulations or changes in them within one field can also affect other branches of law.

Keywords: synergy, legislation, economy, public finance, state, society.

I. Wprowadzenie

Synergia, czyli synergizm, ogólnie oznacza współdziałanie różnych czynników, których efekt jest większy niż suma poszczególnych odrębnych działań. Interakcja różnych czynników jest przedmiotem licznych badań w naukach ścisłych i społecznych. To nie tylko badania w ramach jednego kierunku nauki. Może wzbudzić zainteresowanie naukowców z różnych dyscyplin, nawet z tzw. nauk na pograniczu. Optymalne rozwiązanie pewnego problemu może łączyć naukowców, praktyków i pedagogów z wielu nauk. Najczęściej spotykamy się z badaniami będącymi efektem współpracy ekspertów z dziedziny zarządzania, ekonomii, nauk medycznych, farmakologii i innych. Niestety badania dotyczące synergii w prawie, naukach prawnych i naukach pokrewnych są rzadko wykonywane.

II. Synergizm w legislatywie

Jeżeli pod pojęciem „legislatywa” rozumiemy cały proces tworzenia normy prawnej, to już od samego początku prac nad ideą regulacji jakiegokolwiek zachowania w stosunkach społecznych możemy oczekiwać, że twórca projektu aktu normatywnego i konkretnego przepisu oraz sam ustawodawca będzie pamiętał o konsekwencjach, które mogą nastąpić wraz z nową regulacją w związku z projektem powiązanych norm prawnych.

Większość państw prace legislacyjne podporządkuje prawidłom, na podstawie których już twórca projektu aktu normatywnego powinien starać się o właściwą regulację prawną nie tylko w ramach swojego resortu, ale też w ramach całego porządku prawnego obowiązującego w państwie. Przygotowanie każdej regulacji prawnej musi być poprzedzone szczegółową analizą stanu prawnego i faktycznego. Obejmuje ona również ocenę konieczności zmiany stanu prawnego, a jeżeli pewne stosunki nie zostały jeszcze uregulowane przez regulację prawną, ocenę konieczności objęcia regulacją prawną również tych stosunków, w tym ocenę skutków przewidywanej zmiany stanu prawnego lub skutków regulacji prawnej, która ma zostać rozszerzona na stosunki prawne jeszcze prawnie

nieuregulowane². Na przykład Urząd Rządu Republiki Czeskiej ocenę tę przeprowadza zgodnie z metodyką zawartą w Ogólnych Zasadach Oceny Skutków Regulacji – RIA³.

Ocena skutków regulacji zawiera definicję problemu, określenie celów do osiągnięcia, w tym identyfikację podmiotów, których to dotyczy, oraz wpływu proponowanej legislacji. Obejmuje ocenę rozwiązań alternatywnych oraz ocenę skutków nieprzyjęcia proponowanego rozwiązania, z czego wynika, że sprawa nie może być rozwiązana inaczej niż w drodze regulacji prawnej. Jeżeli ocena ta wskazuje na potrzebę szerokiej regulacji, ocenia się skutki regulacji przynajmniej w stosunku do:

- 1) budżetu państwa i innych budżetów publicznych;
- 2) obciążeń administracyjnych organów administracji publicznej, w tym również obciążeń jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) kosztów wynikających z regulacji przeznaczonych dla przedsiębiorców i ludności;
- 4) międzynarodowej konkurencyjności państwa;
- 5) relacji gospodarczych i prawnych pomiędzy organami administracji publicznej a podmiotami prywatnymi;
- 6) spraw socjalnych, w tym ocenianych skutków regulacji dla rodzin, określonych grup społecznych ludności i ich praw, wpływu na pogorszenie stanu społecznego, na równość, pracę i stosunki prawne, wyłączenia społeczne, stowarzyszenia, prawa mniejszości, dialog społeczny, prywatność i ochronę danych osobowych i inne;
- 7) ochrony konsumentów;
- 8) ochrony środowiska;
- 9) zakazu dyskryminacji oraz w odniesieniu do równości kobiet i mężczyzn;
- 10) wykonania państwowej służby statystycznej;
- 11) ryzyka korupcji;
- 12) spraw bezpieczeństwa i obrony państwa.

Ocena skutków regulacji przygotowywana jest na zasadzie analizy proporcjonalnej, co wiąże się z różną głębokością i zakresem analiz przy ocenie i kwantyfikowaniu potencjalnych skutków proponowanego rozwiązania, ale także z całym procesem oceny skutków – zakresem zbierania potrzebnych danych do

² *Legislativní pravidla vlády* – uchwała Rządu Republiki Czeskiej z 19.3.1998 r. Nr 188 ze zm., vlada.cz/assets/jednani-vlady/legislativni-pravidla/LEGISLATIVNI-PRAVIDLA-VLADY_platne-od-1-2-2018.pdf.

³ Obecne zasady oceny skutków regulacji (RIA) – uchwała Rządu Republiki Czeskiej z 14.12.2011 r. Nr 922 ze zm., vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/metodiky/OZ_RIA_-novela_2016_uplne-zneni-FINAL.pdf.

oceny skutków, zakresem konsultacji z zainteresowanymi podmiotami oraz liczbą ocenianych wariantów.

Przy ocenie skutków regulacji prawnych stosuje się metody uznane w skali międzynarodowej, które umożliwiają również międzynarodową ocenę regulacji prawnych, zwłaszcza w odniesieniu do zobowiązań międzynarodowych. Synergia prawa widoczna jest w zestawieniu kategorii ocen. Nie stosuje się oceny oddziaływania na poszczególne gałęzie prawa, ale oddziaływania na określone obszary relacji społecznych lub interesy i cele, które można sformułować w ramach kilku gałęzi prawnych. Prawo jest więc traktowane jako normatywna całość także w ramach prac legislacyjnych, gdzie pozornie odosobniona i niewielka zmiana normy prawnej może znaleźć odzwierciedlenie w wielu dziedzinach życia społecznego lub może mieć wpływ na zobowiązania międzynarodowe państwa.

Ocena Skutków Regulacji (OSR) jest jednym z ważnych dokumentów składanych do organu doradczego rządu, jakim jest Rada Legislacyjna Rządu. W skład Rady Legislacyjnej Rządu wchodzi osobiście z dziedziny nauk prawnych i praktyki. Jest to organ wyraźnie apolityczny, który nie bada merytorycznej strony projektu, ale dba o jakość legislacyjną projektu ustawy. Często ostrzega prawodawcę przed nierozważnym krokiem, który może spowodować konsekwencje, których proponujący prawo podmiot nie mógł się nawet spodziewać. Skutkami nowo przygotowywanej regulacji oraz jej wpływowi na dotychczasową regulację zajmuje się Rada Legislacyjna Rządu oraz jej specjalna komisja robocza, której prace odnoszą się do poszczególnych gałęzi prawa. W ten sposób podmioty te oceniają, czy projekt wywoła później nieoczekiwaną lub niechcianą reakcję również w innych gałęziach prawa. Jednocześnie badana jest zgodność z prawem Unii Europejskiej oraz umowami międzynarodowymi, którymi państwo jest związane.

Rada Legislacyjna Rządu wydaje opinię rządowi. Może być ona odmienna od stanowiska Rządu, polecająca to stanowisko lub polecająca z zastrzeżeniem (zgłaszanie potencjalnych problemów). To od rządu zależy, który projekt ustawy przedłoży parlamentowi. To, które ustawy zostaną ostatecznie przyjęte, należy do parlamentu i prezydenta republiki. W przypadku projektów pozarządowych oczekuje się, że doradcy i eksperci partyjni będą odgrywać podobną rolę jak Rada Legislacyjna Rządu, która przygotowuje tzw. raport wyjaśniający do projektu. Niestety, skutki regulacji już zatwierdzonych ustaw nie są badane z taką intensywnością i dopiero okaże się, jak praktyka aplikacyjna poradzi sobie z nową regulacją i co zasygnalizuje w odniesieniu do koniecznych zmian legislacyjnych.

Na przykładzie procesu przygotowania nowej regulacji prawnej widzimy kompleksowe podejście do synergii prawa w społeczeństwie. Widzimy, że niezależnie od orientacji politycznej rządu, rząd powinien zawsze uważnie brać

pod uwagę swoje działania, zwłaszcza legislacyjne, i mieć świadomość wpływu swoich decyzji na całe społeczeństwo. Decyzje rządu powinny być racjonalne, a zwłaszcza tam, gdzie spodziewane są skutki ekonomiczne, należy stosować odpowiednie metody oceny wpływu ekonomicznego nie tylko w chwili obecnej, ale także w perspektywie średnio- i długoterminowej. Zróżnicowany partyjnie rząd musi działać całościowo i niezależnie od przynależności partyjnej poszczególnych ministrów musi promować resortowe propozycje jako ich wspólne propozycje i rozpatrywać je z punktu widzenia merytorycznego (zgodność z programem rządu) i z punktu widzenia synergii (wpływ na inne działania, w tym wpływ na inne regulacje prawne, inne gałęzie prawne). W przypadku funkcjonowania jednej partii politycznej sytuacja jest prostsza. Jeśli spojrzymy na proces legislacyjny przed 1989 r., to ocenę „poprawy” praktyki legislacyjnej w poszczególnych resortach można było dostrzec po przedstawieniu przygotowanej regulacji prawnej zjazdom partyjnym i komitetom centralnym partii. Dbano również o zgodność przepisów z potrzebami realizacji planu gospodarczego. Jednak nawet w ramach tych totalitarnych praktyk należało zadbać o ogólną zgodność prawa jako całości oraz zgodność prawa z tymi partyjnymi i „społecznymi” potrzebami⁴.

III. Odpowiedzialność państwa za prawo a ogólna synergia prawa

Odpowiedzialność jest mniej lub bardziej rozumiana w sensie ponoszenia konsekwencji za działania z mocą wsteczną. W tym celu stosuje się również pojęcie odpowiedzialności retrospektywnej. Wręcz przeciwnie, odpowiedzialność prospektywna jest częściej określana jako odpowiedzialność, w sensie wykonania przyszłych działań – przejęcia odpowiedzialności za wdrożenie reformy, w przeciwieństwie do ponoszenia odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez reformę.

W literaturze wyróżnia się następujące poziomy odpowiedzialności: odpowiedzialność prawna (naruszenie zobowiązań prawnych), odpowiedzialność polityczna (za sprawowanie funkcji politycznej), odpowiedzialność konstytucyjna (mieszana odpowiedzialność polityczna i prawna), odpowiedzialność moralna (potępienie przez opinię publiczną)⁵. W przypadku odpowiedzialności prawnej istnieje zgoda, że wyróżnia się podstawowe kategorie odpowie-

⁴ Zob. np. Z. Šín, Realizace legislativního záměru, in: V. Knapp i kol., Teoretické problémy tvorby československého práva, Praha 1983, s. 128 i n.

⁵ Np. A. Gerloch, Teorie práva, Plzeň 2009, s. 159.

działności: konstytucyjną, administracyjną, cywilną, karną i międzynarodową. Odpowiedzialność prawna to szczególna forma stosunku prawnego, w którym z naruszenia obowiązku prawnego powstaje nowy obowiązek prawny o charakterze karnym. Odpowiedzialność prawna opiera się zatem przede wszystkim na retrospektywnej koncepcji odpowiedzialności.

Kiedy mówimy o odpowiedzialności państwa, nie jest to tylko odpowiedzialność prawna działająca wstecz. Czy państwo w ogóle jest podmiotem odpowiedzialnym? Najbardziej słuszne obecnie jest uznanie państwa za podmiot deliktowy w przypadku naruszenia prawa międzynarodowego. Zrozumiała jest odpowiedzialność cywilna państwa, a także odpowiedzialność konstytucyjna i prawna, które przejawiają się głównie w odszkodowaniach regresywnych, naprawieniu szkód itp. Wszystkie te obowiązki mają charakter retrospektywny. Od czasu kryzysu finansów publicznych w pierwszej dekadzie stulecia, który doprowadził do uchwalenia w Republice Czeskiej m.in. ustawy o stabilizacji budżetów publicznych, dyscypliny ekonomiczne i nauka prawa finansowego⁶ zajmują się w szczególności kwestią odpowiedzialnego podejścia do finansów publicznych.

Oprócz klasycznego zakresu odpowiedzialności zaczęły kształtować się konkretne obowiązki, czyli odpowiedzialność za stan finansów publicznych i ze względu na powiązanie finansów publicznych z innymi publicznymi działaniami finansowymi, jej spektrum rozciąga się zasadniczo na odpowiedzialność za całą bazę materialną państwa. Pojawiają się instrumenty takie jak konstytucja fiskalna, odpowiedzialność budżetowa, a także następuje zbliżanie się do stopniowego odkrywania odpowiedzialności fiskalnej jako innej kategorii odpowiedzialności⁷. Pierwotnie ciężar tej odpowiedzialności spoczywa na państwie, dlatego należy wyjaśnić samą istotę państwa.

Państwo jako podmiot odpowiedzialny za odpowiedzialność fiskalną to dość kontrowersyjny problem podmiotowy i funkcjonalny, ponieważ, jak wynika w szczególności z odpowiedzialności prawnej, nie zawsze jest jasne, kto faktycznie ponosi tę odpowiedzialność, lub przeciwko komu należy powołać się na daną część odpowiedzialności. Można wykazać synergii prawa, aby wyeliminować luki w prawie. Przy badaniu synergii w obszarach prawnych regulacji działalności finansów publicznych wyłania się szczególna pozycja Ministerstwa Finansów. Ministerstwo Finansów odgrywa oczywiście kluczową rolę w tworzeniu regulacji prawnych dotyczących publicznej działalności finansowej oraz w jej realizacji w praktyce aplikacyjnej. Być może ministerstwo wywiązuje się

⁶ Ustawa Nr 261/2007 Sb. o stabilizacji budżetów publicznych ze zm. (*Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů*).

⁷ P. Mrkývka, w: P. Mrkývka, J. Blažek, E. Tomášková, J. Schweigl i kol., *Vybrané právní otázky fiskální odpovědnosti státu*, Brno 2020, s. 13.

również z funkcji generalnego nosiciela odpowiedzialności za szkody spowodowane nieprawidłowymi urzędowymi procedurami państwowymi, jeśli odpowiedzialność państwa zostanie udowodniona w przypadku, gdy nie jest jasne, który konkretnie organ państwa ma tę odpowiedzialność realizować. Przeniesienie tej odpowiedzialności na centralny organ administracji rządowej (administracja państwowa), której przedmiotowa kompetencja obejmuje przede wszystkim działalność finansową państwa, potwierdza synergiczne rozwiązanie regulacji finansów publicznych i odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez państwo. Racjonalną istotą takiego rozwiązania jest to, że każde działanie państwa i jego organów ma wpływ na budżety (fundusze) publiczne, a przede wszystkim na centralny i uniwersalny fundusz państwa – budżet państwowy. Konkretnym przykładem może być sprawa Prezydenta Republiki i jego odpowiedzialności za jego czynności. Zgodnie z Konstytucją Republiki Czeskiej⁸ Prezydent Republiki zasadniczo nie ponosi odpowiedzialności⁹. Odpowiada jedynie za tak zwaną zdradę stanu¹⁰, o której tak naprawdę nikt dokładnie nie wie, jakie ona ma znamiona, poza krótkim wyjaśnieniem w Konstytucji, że zdrada stanu odnosi się do działań Prezydenta Republiki skierowanych przeciwko suwerenności i integralności Republiki Czeskiej, a także przeciwko jej porządkowi demokratycznemu¹¹. Czeski Kodeks karny¹² zna pojęcie zdrady Ojczyzny¹³, ale nie zna zdrady stanu pod postacią przestępstwa. Prezydent nikomu nie składa raportu ze swoich czynów, ale podejmuje działania prawne i postępuje ze świadomością, że przy najmniejszym działaniu może wyrządzić komuś krzywdę. Pozwanym nie jest prezydent, ale pozwaną i odpowiedzialną jest Republika Czeska. Za „nieodpowiedzialnego” prezydenta odpowiedzialność spoczywa na państwie, a ono musi „podjąć jakieś działania”. Istnieje dość niejasny mechanizm wypełniania tych obowiązków. Na przykład państwo powinno przeprosić za fałszywe oświadczenie prezydenta, tak jakby działanie to podjęła Republika Czeska. Powszechnie uznaje się, że ma to zrobić Minister Finansów, ale minister ma przeprosić za coś, czego nigdy by nie powiedział, ale na zawsze będzie kojarzyło się to z obcą wypowiedzią, która jednak przestanie być obca i w myśl opinii społecznej określona wypowiedź będzie związana już na zawsze z konkretną osobą ministra¹⁴. W pozornie komicznym przykładzie widać brak odpowiedniej regu-

⁸ Ustawa Konstytucyjna Nr 1/1993 Sb. ze zm.

⁹ Art. 54 odst. 3 Konstytucji Republiki Czeskiej.

¹⁰ W języku czeskim *velezrada*.

¹¹ Art. 65 odst. 2 Konstytucji Republiki Czeskiej.

¹² Ustawa Nr 40/2009 Sb. ze zm. (*Trestní zákoník*).

¹³ Przepis § 309 czeskiego kodeksu karnego. Zdrada Ojczyzny w języku czeskim to *vlastizrada*.

¹⁴ Przykładem mogą być przeprosiny minister finansów *Aleny Schillerovej* skierowane do *Terezii Kaslovej* za wypowiedź Prezydenta Republiki *Miloša Zemana* na podstawie wyroku Sądu Miejskiego w Pradze. W dniu 27.1.2015 r. Prezydent Republiki Czeskiej *Miloš Zeman* wygłosił takie