

Ryszard Piotrowski

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

e-mail: r.j.piotrowski@uw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-3801-7364

**UWAGI O PRAWNYM ZNACZENIU
KONSTYTUCYJNEGO ZAKAZU NADMIERNEGO
ZADŁUŻANIA PAŃSTWA**

**REMARKS ON THE LEGAL IMPORTANCE
OF CONSTITUTIONAL PUBLIC DEBT LIMITATION**

Abstract

According to Article 216.5 of the Constitution of the Republic of Poland it shall be permissible neither to contract loans nor provide guarantees and financial sureties which would engender a national public debt exceeding three-fifths of the value of the annual gross domestic product. The method of calculating the value of the annual gross domestic product and national public debt shall be specified by statute. However, this provision co-establishing the principle of balance budget as constitutional value is not an absolute paradigm. It is limited by other constitutional values and principles, including the principle of common good, and should not be abused against the principle of diligence and efficiency in the work of state bodies.

KEYWORDS

Constitution, national public debt, public finance, budget deficit, freedom of economic activity, parliament

SŁOWA KLUCZOWE

Konstytucja, państwowy dług publiczny, finanse publiczne, deficyt budżetowy, swoboda działalności gospodarczej, parlament

1. Przepis art. 216 ust. 5 Konstytucji RP¹, ustanawiający zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto, wzbudza zainteresowanie zwłaszcza w sytuacji trudności w funkcjonowaniu gospodarki spowodowanych konsekwencjami pandemii. Znajdująca odzwierciedlenie w tym przepisie aprobata równowagi budżetowej niejednokrotnie już traciła swoje znaczenie „w zależności od założonych celów, metod i priorytetów polityki gospodarczej”², związanych z przeciwdziałaniem skutkom kryzysów ekonomicznych i zniszczeń wojennych. Pozytywna ocena równowagi budżetowej jest zatem powiązana z takim stanem funkcjonowania gospodarki, w którym nie występują ponadprzeciętne zakłócenia przewyższające skalą oraz intensywnością zwykle konsekwencje wynikające z cyklu koniunkturalnego. Zalecenie zachowania równowagi budżetowej ma więc taką moc, jak postanowienia Konstytucji RP, za pomocą których nie można w bezpośredni sposób zmieniać rzeczywistości społeczno-gospodarczej na lepszą niż ta, która jest konsekwencją procesów rynkowych i zjawisk związanych z globalizacją. Określając sens zakazu sformułowanego w art. 216 ust. 5, należy mieć na względzie to, że Konstytucja RP nie legitymizuje żadnej teorii ekonomicznej, a jej postanowienia nie kształtują bezpośrednio rzeczywistości społeczno-gospodarczej, ponieważ ludzie nie mają zdolności tworzenia świata za pomocą słów³.

Konstytucja RP nie przestaje obowiązywać także w warunkach pandemii, aczkolwiek żadne z postanowień ustawy zasadniczej nie powinno być rozumiane w taki sposób, aby pozbawić znaczenia jej pozostałe postanowienia. Przepisy Konstytucji RP dotyczące finansów publicznych nie mogą być interpretowane i stosowane w oderwaniu od jej pozostałych postanowień w sposób, który prowadziłby do pozbawienia państwa zdolności funkcjonowania.

2. Celem art. 216 ust. 5 Konstytucji RP nie jest sparaliżowanie państwa w sytuacji kryzysu. Przepis ten nie może być rozumiany jako kreujący dekonstrukcję funkcji państwa związanych z urzeczywistnieniem wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Jego celem jest przeciwdziałanie powstawaniu

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.); dalej: Konstytucja RP.

² Tak W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 216*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 4.

³ Por. R. Piotrowski, *Opinia prawna na temat znaczenia normy konstytucyjnej zawartej w art. 216 ust. 5*, Warszawa 2020, wykorzystana w niniejszym opracowaniu.

nadmiernego deficytu budżetowego. Jednak osiągnięcie tego celu ma służyć eliminacji „zagrożenia dla funkcjonowania państwa i jego równowagi gospodarczej i społecznej w przyszłości”⁴, nie zaś stwarzaniu tego rodzaju zagrożenia. Owszem, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że z art. 216 Konstytucji RP nie wynika „zakaz podejmowania działań »oszczędnościowych«, wyprzedzających przekroczenie konstytucyjnego limitu zadłużenia (...), ani zakaz podjęcia tychże działań przed przekroczeniem kolejnych progów ostrożnościowych”⁵. Jednak nieskuteczność tych działań nie może być przesłanką interpretacji przedmiotowego przepisu w oderwaniu od zasadniczego celu Rzeczypospolitej, jakim jest dobro wspólne jej obywateli. Przepis art. 216 ust. 5 Konstytucji RP nie może być również interpretowany antykonstytucyjnie – w ten sposób, aby jego ewentualne respektowanie (podwyższanie podatków, zwolnienia pracowników sfery budżetowej) powodowało skutki wymierne jedynie dla ekonomicznie najsłabszej części społeczeństwa. Godziłoby to bowiem zarówno w zasadę równości, jak i zasadę sprawiedliwości społecznej⁶.

3. W myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego art. 216 ust. 5 Konstytucji RP to rozwiązanie przeciwdziałające „nadmiernemu zadłużaniu państwa, zapobiegające powiększaniu się deficytu w kolejnych latach budżetowych i zwiększające gospodarczą wiarygodność Polski na arenie międzynarodowej. Ustanowiony zakaz adresowany jest do władz publicznych władnych zaciągać pożyczki lub udzielać gwarancji i poręczeń, w szczególności do Rady Ministrów i Narodowego Banku Polskiego, a pośrednio do parlamentu, który nie może uchylać ustaw skutkujących obciążeniem państwa długiem publicznym przekraczającym ten konstytucyjny limit zadłużenia”⁷. Według Trybunału Konstytucyjnego przekroczenie pewnego pułapu zadłużenia, powodujące, że „państwo jest zobowiązane ponosić coraz większe wydatki z tytułu odsetek od pożyczanych kwot, oznacza duże ryzyko i pogarsza jego gospodarcze perspektywy. Zbyt wysoki poziom długu publicznego determinuje spowolnienie rozwoju państwa, prowadząc do stagnacji, a niekiedy nawet do recesji. Celem zapobieżenia tym niekorzystnym zjawiskom, będącym skutkiem nadmiernego zadłużenia, ustrojodawca określił konstytucyjny limit zadłużenia, a dla uniknięcia zagrożenia jego przekroczeniem, ustawodawca ustanowił dodatkowo dwa tzw. progi ostrożnościowe, których przekroczenie wymusza uruchomienie przez władze państwa stosownych procedur. Za pierwszy próg ustawodawca uznał stan, w którym wartość relacji kwoty długu publicznego do PKB przekracza 50% (dalej: I próg ostrożnościowy), za drugi zaś – stan, gdy wartość tej relacji przekracza 55% (dalej: II próg ostrożnościowy)”⁸.

⁴ Tak M. Mazurkiewicz, *Komentarz do art. 216*, (w:) J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 1998, s. 318.

⁵ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 1/12.

⁶ Por. R. Piotrowski, *Opinia prawna...*, s. 15 i n.

⁷ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 1/12.

⁸ *Ibidem*.

W myśl poglądu Trybunału Konstytucyjnego stan gospodarki państwa, „rzutu” zarówno na jego sytuację wewnętrzną, jak i na pozycję międzynarodową, mierzony jest różnymi metodami, z których najczęściej stosowaną, i – jak wskazuje art. 216 ust. 5 Konstytucji – uznaną przez ustrojodawcę, jest ustalanie relacji długu publicznego (wieloletnich zobowiązań sektora finansów publicznych, powiększanych o deficyt budżetowy z kolejnych lat) do poziomu PKB (łączonej wartości dóbr i usług wytworzonych na terenie danego kraju w ciągu roku). Proporcja ta pozwala określić – w odniesieniu do PKB – poziom wydatków państwa na obsługę jego zobowiązań (między innymi z tytułu kredytów, wykupu papierów wartościowych i zobowiązań wymagalnych), a także obrazuje możliwość (albo jej zagrożenie) pokrycia bieżących wydatków. Jakkolwiek przyjmuje się, że dług publiczny w relacji do PKB powinien być możliwie niski, to jednak nie istnieje wspólna dla wszystkich państw »granica bezpieczeństwa«, bo mają na nią wpływ liczne czynniki, między innymi struktura PKB, poziom rozwoju gospodarczego państwa, czy sytuacja gospodarcza w regionie i na świecie”⁹.

4. Określenie w Konstytucji RP granicy wysokości długu publicznego, nieprzekraczalnej nawet z upoważnienia ustawy, postrzegano w doktrynie jako rozwiązanie niemające „precedensu w konstytucjonalizmie państw demokratycznych”¹⁰, oznaczające podjęcie ryzyka, jakie „wiąże się z każdym nowatorstwem”¹¹. Podkreślono, że we współczesnej gospodarce deficyt budżetowy jest zjawiskiem niemal powszechnym¹². Wskazywano, że skoro regulacje unijne w tym zakresie wiążą Polskę, mając pierwszeństwo przed ustawami, to nie ma potrzeby wprowadzania tego rodzaju regulacji na poziomie konstytucyjnym¹³. Ostrzegano, że mogą powstać sytuacje nadzwyczajne, usprawiedliwiające naruszenie konstytucyjnego pułapu¹⁴. Wątpliwości wyrażali także uczestnicy prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego¹⁵, w której przeważała jednak opinia zwolenników wprowadzenia limitu¹⁶. Wskazywano na naruszanie tej reguły przez państwa członkowskie Unii bez żadnych dla nich konsekwencji, co uzasadnia pytanie „czy polski ustrojodawca konstytucyjny nie wykazał

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Tak W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 216*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, s. 17.

¹¹ Por. M. Mazurkiewicz, *Konstytucyjne problemy deficytu budżetowego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) R. Sylwestrzak (red.), *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Olsztyn 2003, s. 17.

¹² Por. C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004, s. 113.

¹³ Tak S. Gebethner, *Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, 1996, nr XXXI, s. 29.

¹⁴ Tak A. Gwiżdż, *Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, 1996, nr XXXIII, s. 4.

¹⁵ Por. przykładowo M. Borowski, *Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, 1996, nr XXXI, s. 25 i n.

¹⁶ Por. przykładowo J. Ciemniowski, *Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, 1996, nr XXXI, s. 26 i n.

zbędnej nadgorliwości transformując przepis prawa wspólnotowego w prawo krajowe i to rangi konstytucyjnej, »miękkiemu« zaleceniu nadając równocześnie rygorystyczną postać bezwzględnie obowiązującego konstytucyjnego zakazu¹⁷. W doktrynie podkreślono również potrzebę zrelatywizowania w drodze wykładni ustalonych w Konstytucji RP granic długu publicznego¹⁸.

Postulat relatywizacji ustalonych w Konstytucji RP granic długu publicznego nie znalazł zastosowania¹⁹. W doktrynie podkreślono, że zakaz ustanowiony w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP nie ma charakteru absolutnego. Wskazuje na to sposób sformułowania przepisu, który odsyła do regulacji ustawowej. Ponadto konstytucyjny próg „może być przekroczony w imię jakiejś nagłej konieczności, np. zagrożenia egzystencji państwa jako wspólnego dobra najwyższej wartości (...). Sytuację taką możemy nazwać stanem wyższej konieczności państwowej”²⁰. W razie spadku produktu krajowego brutto rząd powinien podjąć działania zmierzające do zmniejszania długu publicznego, a w szczególności ograniczania wydatków budżetowych i zwiększania dochodów budżetu. Działania te znajdują odzwierciedlenie w ustawie budżetowej. Nie mogą one jednak godzić w zasady i wartości konstytucyjne. Nie mogą też zniszczyć państwa w imię jednego z przepisów konstytucyjnych. Konstytucja RP nie może być rozumiana w ten sposób – nie jest przecież „paktem samobójców”²¹. Ostatecznie o zakresie podejmowanych działań decydują wyborcy i ich potrzeby. Na tym też zapewne polega stan wyższej konieczności państwowej.

Pojęcie „konieczności państwowej”, względnie „wyższej konieczności konstytucyjnej” wymaga bardzo ostrożnego stosowania. Należy je rozumieć jako odnoszące się do dopuszczenia jednorazowego odstępstwa od konkretnego przepisu konstytucyjnego, mającego techniczny charakter. Przepis ten nie znajdzie zastosowania w rezultacie procesu ważenia wartości w procesie stosowania Konstytucji RP, na skutek uznania, że dobro chronione – a więc sytuacja społeczno-gospodarcza obywateli – znaczy więcej aniżeli dobro poświęcane, a więc respektowanie konstytucyjnej granicy długu publicznego. Na podkreślenie zasługuje w tym kontekście pogląd Trybunału Konstytucyjnego zwracającego uwagę na „istniejące w aktualnej Konstytucji restrykcje finansowe, wyrażone zwłaszcza przez art. 216 ust. 5 i art. 220, wskazujące dowodnie, iż dobrem szczególnie chronionym przez Konstytucję jest nie tylko równowaga finansów publicznych, lecz i suwerenność polityczna władzy ustawodawczej oraz odpowiednio Rządu

¹⁷ Tak W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 216*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, s. 19.

¹⁸ Tak P. Winczorek, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a prawo wspólnotowe*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 11, s. 13 i n.

¹⁹ Tak R. Piotrowski, *Opinia prawna...*, s. 12.

²⁰ Tak W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 216*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, s. 21. Por. także M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 216*, (w:) P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 632.

²¹ Por. R. Jackson: zdanie odrębne w sprawie *Tempranillo v Chicago*, 337 U, S, 1 (1949). Por. także R. Piotrowski, *Opinia prawna...*, s. 12.

w określaniu wydatków budżetowych. Możliwość podejmowania decyzji politycznych, co do hierarchii i wysokości tych wydatków jest niezbywalnym atrybutem tych władz. Nie oznacza to jednak, że władza ta jest nieograniczona. Z zasady bowiem państwa prawnego wynika tak, jak i uprzednio wynikało, iż ustawa budżetowa winna odzwierciedlać – w miarę możliwości finansowych państwa – zobowiązania ciążące na tym państwie, a wynikające z odrębnych ustaw. Tego wymaga poszanowanie prawa przez władze publiczne w celu zapewnienia zaufania obywateli do własnego państwa. (...) spośród konkurencyjnych wartości, konstytucyjnie chronionych, tzn. zachowania równowagi finansowej państwa oraz władzy politycznej demokratycznie wyłonionych struktur (art. 2, art. 216 ust. 5, art. 219 ust. 1 i art. 220 Konstytucji) z jednej strony, zaś wymagań państwa prawnego, co do odzwierciedlenia w ustawie budżetowej ciążących na państwie zobowiązań finansowych (art. 2 w zakresie zasady państwa prawnego), z drugiej – nowa Konstytucja nadaje priorytet tym pierwszym²². Konieczność państwową polega właśnie na odwróceniu wspomnianych priorytetów i udzieleniu pierwszeństwa politycznej suwerenności władzy ustawodawczej. Wymaga to jednak ponadpatryjnego kompromisu w obu Izbach parlamentu, opartego na przekonaniu, że w konkretnej sytuacji naruszenie konstytucyjnego zakazu przekraczania limitu długu publicznego stanowi *ultimum remedium* pozostające do dyspozycji parlamentu. Tego rodzaju rozstrzygnięcie może podlegać ocenie Trybunału Konstytucyjnego i – wobec piastunów władzy wykonawczej zaangażowanych w jego podjęcie – Trybunału Stanu. Jednakże, jak wskazano w doktrynie, należy „uwzględnić kontekst, w którym dokonano złamania (...) zakazu określonego w art. 216 ust. 5 (np. poważny kryzys gospodarczy o skali globalnej, nadzwyczajne wydatki związane z koniecznością obrony RP) i ewentualność konieczności uczynienia tego dla obrony (realizacji) innych wartości konstytucyjnych”²³.

5. W doktrynie wyrażono pogląd, że zakaz ustanowiony w art. 216 ust. 5 „adresowany jest do władz publicznych władnych zaciągać pożyczki lub udzielać gwarancji i poręczeń, w szczególności do Rady Ministrów i Narodowego Banku Polskiego”, a także „do parlamentu, który nie może uchwalać ustaw skutkujących obciążeniem państwa długiem publicznym przekraczającym ten konstytucyjny limit zadłużenia”²⁴.

Konstytucja RP wprowadziła określony w niej obowiązek nieprzekroczenia wysokości długu publicznego, ale przesłanki przekroczenia tego obowiązku pozostawiono do uregulowania ustawodawcy. Są to zarazem przesłanki odpowiedzialności za naruszenie przepisu art. 216 ust. 5 Konstytucji RP. Realne znaczenie zakazu określonego w tym przepisie określa ustawa i to ona wyznacza sens

²² Tak w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 2/00.

²³ Tak B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 930.

²⁴ Tak M. Masternak-Kubiak, M. Bartoszewicz, *Komentarz do art. 216*, (w:) M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 558.

pojęć, do których odwołuje się Konstytucja RP. Zarazem jednak Konstytucja RP decyduje o sposobie rozumienia zawartego w niej zakazu.

Adresatem przepisu art. 216 ust. 5 Konstytucji RP jest jednak przede wszystkim Sejm, który nie może ustalić większego deficytu budżetowego, niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej przedłożonym przez Radę Ministrów (art. 220 ust. 1 Konstytucji RP), ale może ustalić deficyt mniejszy, jeśli uzna, że wymagają tego względy „ostrożnościowe”. Sejm może również egzekwować odpowiedzialność polityczną rządu, który nie respektuje limitu długu publicznego określonego w Konstytucji RP; może także inicjować pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej członków rządu popełniających w związku z tym delikt konstytucyjny. Podmioty parlamentarne mogą ponadto kwestionować konstytucyjność naruszających art. 216 ust. 5 aktów normatywnych w Trybunale Konstytucyjnym.

Do parlamentu należy jednak szczególnie odpowiedzialne zadanie, a mianowicie udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy zachodzą okoliczności pozwalające na stwierdzenie, że zakaz ustanowiony w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP w konkretnej sytuacji nie ma charakteru absolutnego. Sejm i Senat dysponują legitymacją demokratyczną do dokonania wyważenia wartości pozwalającego na ocenę, czy chronić równowagę budżetową i stać na straży konstytucyjnego limitu długu publicznego, czy też uznać, na podstawie analiz przekonujących większość i opozycję, że zachodzą przesłanki odwołania się do wyższej konieczności państwowej i przekroczenia konstytucyjnego limitu długu publicznego, w szczególności ze względu na zobowiązania wobec obywateli. Uchwalenie ustawy, na podstawie której możliwe jest zaciągnięcie zobowiązania powodującego przekroczenie 3/5 produktu krajowego brutto, podlega ocenie Prezydenta RP, czuwającego nad przestrzeganiem Konstytucji RP, który ma do dyspozycji kompetencje określone w art. 122 Konstytucji RP. Tego rodzaju ustawa korzystałaby z domniemania konstytucyjności dopóki nie zostałaby ono obalone przed Trybunałem Konstytucyjnym²⁵.

6. Przepis art. 216 ust. 5 zawiera pojęcia „państwowy dług publiczny” oraz „roczny produkt krajowy brutto”, które nie zostały w Konstytucji RP sprecyzowane. Należą one zatem do kategorii pojęć zastanych²⁶.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów doktryny Konstytucja RP, nie ustalając znaczenia wielu zastosowanych w niej pojęć, nawiązuje do ich dotychczasowego rozumienia, które – zależąc od poglądów uczonych i kształtu praktyki – wynika „z tradycji, doktryny i orzecznictwa, a także ze sposobu rozumienia (...) w prawie dotychczas obowiązującym”²⁷. Chodzi zatem o takie znaczenie, jakie „od dawna ukształtowało się w Polsce na tle poglądów

²⁵ Tak R. Piotrowski, *Opinia prawna...*, s. 16.

²⁶ Por. R. Piotrowski, *Pojęcia zastane w Konstytucji RP. Dylematy teorii i praktyki*, (w:) T. Giaro (red.), *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2016, s. 21 i n.

²⁷ Tak w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 24/04.

doktryny i orzecznictwa²⁸. Pojęcia zastane, odwołujące się zwłaszcza do wartości zastanych²⁹, a także zawartych w Konstytucji RP klauzul generalnych, sprzyjają znajdującej wyraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego tendencji do odwoływania się do wcześniejszych judykatów, stabilizującej linię orzecznictw³⁰. Ukształtowana interpretacja pojęć zastanych „założonych przez ustrojodawcę jako dane”³¹ nadaje sens ustawie zasadniczej, co wskazuje na szczególne znaczenie paradygmatu wykładni³² tych pojęć i jego zgodności z Konstytucją RP. W doktrynie znalazł wyraz pogląd, że sąd konstytucyjny jako interpretator konstytucji „ma bardzo duży zakres swobody, a niekiedy (...) musi podjąć decyzje autorytatywnie kończące spór co do treści (...) pojęć”³³. Jednak działając w granicach owej swobody interpretacyjnej, Trybunał Konstytucyjny nie może postępować arbitralnie, w oderwaniu od konstytucyjnych przesłanek ustalania znaczenia pojęć zastanych, którymi są „przepisy dające wyraz założonym ideom ustrojowym lub zawierające pojęcia zastane”³⁴. Oznacza to jednak, że ustalając znaczenie pojęć zastanych, Trybunał Konstytucyjny odwołuje się także do pojęć zastanych, których znaczenie sam przecież ustala. Jest zatem szczególnie ważne to, w jakim stopniu Trybunał Konstytucyjny pozostaje wierny owym założonym przez ustrojodawcę ideom ustrojowym i jaki nadaje im sens, kształtując znaczenie pojęć zastanych, wymagających doprecyzowania „gdy nie są one dość klarowne”. Swoboda interpretatora wynikająca z wykorzystywania pojęć zastanych przez ustrojodawcę pozwala uznać, że ustalający znaczenie tych pojęć Trybunał Konstytucyjny spełnia funkcję niemal ustrojodawczą.

Obok koncepcji pojęć zastanych w procesie interpretacji ustawy zasadniczej znajduje zastosowanie zasada, zgodnie z którą pojęcia konstytucyjne mają autonomiczny charakter, a rozumienie określonego terminu przez ustawodawcę nie może wiązać organów państwowych przy interpretacji Konstytucji RP. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „odczytanie sensu i znaczenia przepisu wskazanego jako wzorzec konstytucyjny musi bowiem być dokonane w świetle pojęć, instytucji i mechanizmów samej Konstytucji”³⁵, ponieważ pojęcia konstytucyjne „nie stanowią mechanicznej transpozycji konstrukcji normatywnych istniejących na gruncie ustawodawstwa zwykłego”³⁶. W myśl stanowiska Trybunału

²⁸ Tak L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2019, s. 149.

²⁹ Por. P. Winczorek, *Konstytucja i wartości*, (w:) J. Trzeciński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 41.

³⁰ Por. T. Stawecki, J. Winczorek (red.), *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, Warszawa 2014.

³¹ Por. S. Wronkowska, *O niektórych osobliwościach konstytucji i jej interpretacji*, (w:) M. Smolak (red.), *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, Warszawa 2016, s. 15.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*, s. 25.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 20/02.

³⁶ *Ibidem*.

Konstytucyjnego „nawet uznając, że w celu ustalenia zakresu pojęć konstytucyjnych mają znaczenie tradycyjne, podstawowe założenia gałęzi prawa, w ramach której znajdują się odpowiedniki pojęć konstytucyjnych – należy jednocześnie przyjąć, że mogą one wyznaczać jedynie ogólne punkty odniesienia dla konkretnych, często zróżnicowanych rozwiązań normatywnych. Rozwiązania te mogą bowiem odbiegać od modelowego założenia przyjmowanego na gruncie danej gałęzi prawa, o ile zarazem respektowany jest system zasad i wartości konstytucyjnych”³⁷.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „przy wykładni pojęć konstytucyjnych definicje formułowane w aktach niższego rzędu nie mogą mieć znaczenia wiążącego i przesądzającego o sposobie ich interpretacji. Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału, pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny wobec obowiązującego ustawodawstwa. Oznacza to, że znaczenie poszczególnych terminów przyjęte w ustawach nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych, albowiem wówczas zawarte w nich gwarancje utraciłyby jakikolwiek sens. Przeciwnie, to normy konstytucyjne winny narzucać sposób i kierunek wykładni przepisów innych ustaw. Punktem zaś wyjścia dla wykładni konstytucji jest ukształtowane historycznie i ustalone w doktrynie prawa rozumienie terminów użytych w tekście tego aktu prawnego”³⁸. Tego rodzaju stanowisko prowadzi do usytuowania doktryny w szczególnej sytuacji uznanego przez Trybunał Konstytucyjny współtwórcy norm ustawy zasadniczej. Interpretacje doktrynalne nie mogą być sprzeczne z wartościami konstytucyjnymi.

Zarazem jednak specyfika norm konstytucyjnych znacząco utrudnia odnalezienie w tekście ustawy zasadniczej przesłanek wystarczających do identyfikacji znaczenia zastosowanych w niej pojęć. Dotyczy to w szczególności zarówno pojęcia „państwowy dług publiczny”, jak i pojęcia „roczny produkt krajowy brutto”. Pojęcia te odnoszą się do zjawisk ekonomicznych, finansowych i prawnych, wywołujących skutki polityczne. W zależności od tego, „jaką naturę deficytu budżetowego i długu publicznego mamy na uwadze, wyłaniają się odmienne ich pojęcia i funkcje oraz problemy i sposoby ich rozwiązywania”³⁹. Znaczenie przedmiotowych pojęć, a także konstytucyjny sens zakazu zależy od oceny równowagi budżetowej, uwarunkowanej przez kryteria wynikające z wybranej teorii ekonomicznej⁴⁰, a także z uznania, że „deficyt sektora finansów publicznych staje się stanem chronicznym i jego równowagi nie można osiągnąć ani w wydłużonym przedziale czasu, ani w skali całego sektora”⁴¹.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 1/05.

³⁹ Por. C. Kosikowski, *Deficyt budżetowy i dług publiczny z punktu widzenia uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywatela*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 3, s. 27.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Ibidem*.

Artykuł 216 ust. 5 Konstytucji RP ma charakter częściowo blankietowy – działania naruszające zawartą w nim normę będą zawsze stanowiły naruszenie prawa, ale to, czy spowodowanie naruszenia będzie mogło zostać stwierdzone, zależy od ustawodawcy decydującego o przesłankach naruszenia, ponieważ to ustawodawca określa sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego. Dzięki temu art. 216 ust. 5 tylko pozornie stanowi pułapkę konstytucyjną.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że – nawet korzystając z oficjalnych wskaźników – ma „trudności z kategoryczną oceną stanu polskich finansów publicznych, w szczególności zagrożenia dla równowagi budżetowej jako istotnej wartości konstytucyjnej, mającej znaczenie dla oceny zgodności zaskarżonych regulacji z Konstytucją. Wynika to choćby z faktu, że tak fundamentalny dla oceny kondycji finansowej państwa wskaźnik, jakim jest relacja długu publicznego do PKB – jest w wypadku Polski różny, w zależności od sposobu jego obliczania”⁴². Liczony według „metodyki krajowej” różni się od liczonego według „metodyki unijnej”⁴³. Zdaniem Trybunału „różnica ta ma zasadnicze znaczenie”⁴⁴. Wypada podzielić ten pogląd, ponieważ to sposób obliczenia może decydować o tym, czy doszło do naruszenia konstytucyjnego zakazu⁴⁵. A zatem to ustawa – na mocy Konstytucji RP – ustala znaczenie pojęć, którymi posługuje się ustawa zasadnicza i to od ustawodawcy zależy, czy Konstytucja RP zostanie naruszona. Trybunał Konstytucyjny uznał przy tym, że „z jednej strony nie jest władny ocenić, która metodyka obliczania relacji długu publicznego do produktu krajowego brutto jest bardziej prawidłowa i nie ma instrumentów, by którąkolwiek z nich uznać za błędną. Z drugiej jednak strony nie może ignorować niepokojących wniosków wynikających z wysokości relacji długu publicznego do produktu krajowego brutto obliczonej według »metodyki unijnej«”⁴⁶.

7. Niezależnie od jego genezy, związanej z postanowieniami protokołu nr 20 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu (1992) do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, art. 216 ust. 5 może być rozumiany jako przepis ustanawiający w istocie prawo do takiej gospodarki finansowej, w której wysoki poziom długu publicznego nie będzie powodował niekorzystnych zjawisk związanych z konsekwencjami stagnacji czy recesji, mających negatywny wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej i ograniczających własność ze względu na konsekwencje inflacji dla właściciela kapitału. W doktrynie dostrzegany jest i aprobowany antyinflacyjny sens równowagi budżetowej⁴⁷. Zasada rzetelności

⁴² Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 1/12.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Tak R. Piotrowski, *Opinia prawna...*, s. 10 i n.

⁴⁶ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 1/12.

⁴⁷ Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 292.

i sprawności działania instytucji publicznych, ustanowiona we wstępie do Konstytucji RP, wymaga od państwa efektywności, która jednak zależy od zapewnienia równowagi budżetowej. Zachowanie równowagi budżetowej ma także wpływ na zachowanie suwerenności państwa⁴⁸.

Wolność działalności gospodarczej, stanowiąca podstawę społecznej gospodarki rynkowej, uzależniona od zapewnienia równowagi budżetowej, może zostać ograniczona w stanie klęski żywiołowej, a także w stanie wojennym i wyjątkowym; w sytuacji, gdy „nie doszło do wprowadzenia któregokolwiek z wymienionych w Konstytucji RP stanów nadzwyczajnych, żaden organ państwowy nie powinien wkraczać w materię stanowiącą istotę wolności działalności gospodarczej”⁴⁹. Z tego punktu widzenia za przesłankę odstępowania od reguł dotyczących równowagi budżetowej można uznać dopiero wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych.

Prawo do takiej gospodarki finansowej, w której zapewniona jest równowaga budżetowa, nie zostało wprost sformułowane w Konstytucji RP jako prawo obywatelskie. Jest ono jednak związane z zasadą zrównoważonego rozwoju, znajdującą wyraz w art. 5 Konstytucji RP, a także z wolnością działalności gospodarczej, skoro działalność tę warunkuje. Prawo to może być dekodowane zarówno z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, jak i z art. 220 Konstytucji RP dotyczącego równowagi budżetowej, w myśl którego Sejm nie może ustalić większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej wniesionym przez Radę Ministrów. Szczególne znaczenie dla interpretacji art. 216 ust. 5 Konstytucji RP jako podstawy prawa do gospodarki finansowej zapewniającej równowagę budżetową ma art. 227 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie, w myśl którego zachowanie równowagi budżetowej może być postrzegane jako samoistna zasada konstytucyjna, uwzględniana przy wykładni innych zasad i przepisów Konstytucji RP⁵⁰. Według Trybunału Konstytucyjnego „zachowanie równowagi budżetowej, mimo że nie wyrażone wprost w konkretnym przepisie Konstytucji, stanowi samodzielną wartość konstytucyjną, podlegającą ochronie”⁵¹.

Z art. 8 Konstytucji RP, w myśl którego ustawa zasadnicza jest najwyższym prawem, wynika obowiązek wykładni każdego jej przepisu zgodnie z zasadami i wartościami konstytucyjnymi oraz w dobrej wierze. W przypadku przedmiotowego przepisu obowiązek ten wymaga w szczególności uwzględnienia zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, zasady dobra

⁴⁸ *Ibidem*, s. 288.

⁴⁹ Tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w uzasadnieniu wyroku w sprawie II S.A./Op 219/20.

⁵⁰ Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 22/99.

⁵¹ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 36/07.

wspólnego, zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady sprawiedliwości społecznej, zasady równości, a także zasady ochrony wartości konstytucyjnych, do których należy ochrona równowagi budżetowej i stanu finansów publicznych, przy założeniu, że „ochrona tych wartości nie ma charakteru ani absolutnego, ani też przeważającego w stosunku do innych wartości konstytucyjnych”⁵².

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że art. 216 i art. 220 Konstytucji RP, w myśl którego Sejm nie może ustalić większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej, a ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa, powiązane z jej art. 1, uznającym Rzeczpospolitą za dobro wspólne wszystkich obywateli, nakazują uznać zachowanie równowagi budżetowej oraz właściwy stan finansów publicznych za wartości konstytucyjnie chronione⁵³. Trybunał Konstytucyjny za wartość podlegającą ochronie uznał również przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużeniu⁵⁴ i podkreślał, że wszystkie te wartości w hierarchii dóbr konstytucyjnych sytuują się bardzo wysoko, bo od ich realizowania w życiu publicznym zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych problemów⁵⁵.

Zgodnie z tym stanowiskiem „od zapewnienia równowagi budżetowej zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania różnorodnych problemów. Pomimo że państwo ma obowiązek podejmować działania, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw i wolności, to nie można zapominać, że musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego”⁵⁶. Zarazem też „ustawodawca nie może tworzyć takiego normatywnego układu odniesienia, który prowadziłby ze swej natury do osłabienia możliwości zapewnienia maksymalnych w danej sytuacji możliwości ochrony życia i zdrowia”⁵⁷.

Zachowanie równowagi budżetowej niewiele jednak społeczeństwu przyniesie w niekorzystnej sytuacji gospodarczej, skoro właśnie zachowanie tej równowagi oraz właściwego stanu finansów publicznych wyznacza granice urzeczywistniania wyrażonych w Konstytucji RP praw i gwarancji socjalnych, stanowiąc samodzielnie przesłankę mogącą uzasadniać ich ograniczenie po to, by mogły być w ogóle realizowane, choćby w niewielkim zakresie⁵⁸. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „w warunkach recesji gospodarczej (...) państwo może być zmuszone zmienić obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść,

⁵² Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 47/01.

⁵³ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 9/00.

⁵⁴ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 40/02.

⁵⁵ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 36/07.

⁵⁶ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 21/01. Por. także M. Zubik, *Problem deficytu budżetowego w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 6, s. 9 i n., oraz *idem*, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001.

⁵⁷ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 20/99.

⁵⁸ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 30/03.

dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych”⁵⁹. Jak obszernie wyjaśniono w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 1/12, ze względu na konieczność utrzymania równowagi budżetowej i zdolności państwa do wywiązywania się z jego obowiązków, Trybunał Konstytucyjny dopuszczał zarówno ingerencję w sferę praw nabytych⁶⁰, jak ustanowienie przepisów niekorzystnie ingerujących w treść ukształtowanych stosunków prawnych⁶¹, a także mniej korzystne zasady waloryzacji świadczeń z ubezpieczeń społecznych⁶². Trybunał Konstytucyjny przyznawał zachowaniu równowagi budżetowej pierwszeństwo przed ochroną praw nabytych w odniesieniu do przejściowego zniesienia indeksacji i waloryzacji wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej⁶³, zawieszenia podwyżki płac pracowników państwowych szkół wyższych⁶⁴, ograniczenia uprawnień kombatanckich⁶⁵, zawieszenia wypłaty świadczeń z ubezpieczenia społecznego z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych⁶⁶, ograniczenia uprawnień gwarantowanych w dawnym systemie emerytalno-rentowym⁶⁷ oraz ograniczenia lub zniesienia ulg podatkowych⁶⁸, a także przejściowego ograniczenia subwencji dla partii politycznych⁶⁹, jak również zmniejszenia wynagrodzeń sędziów⁷⁰. Praktyka orzecznicza wskazuje, że konstytucyjne reguły wyznaczające granice długu publicznego są przez Trybunał respektowane w sytuacji konfliktu między ograniczaniem długu publicznego a prawami do korzystania ze środków publicznych.

8. Norma konstytucyjna zawarta w art. 216 ust. 5 ustawy zasadniczej nie ma jednak charakteru absolutnego nie tylko dlatego, że stwarza ustawodawcy możliwość decydowania o tym, jak będzie stosowana, lecz także dlatego, ponieważ zawiera odesłania do ustawy. Szczególnie istotny dla ustalenia zakresu zastosowania tego przepisu pozostaje konstytucyjny wyznacznik tożsamości państwa jako dobra wspólnego, które nie podlega redefiniowaniu z perspektywy zmieniających się w czasie poglądów na temat optymalnego stanu finansów publicznych, zwłaszcza w warunkach zasadniczego zagrożenia, jakie sprowadza klęska pandemii, trudna do pominięcia przy ustalaniu znaczenia postanowień Konstytucji RP. Prawo do korzystania z wolności działalności gospodarczej w warunkach respektowania konstytucyjnego modelu gospodarki finansowej może podlegać

⁵⁹ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 9/05.

⁶⁰ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Kp 6/09

⁶¹ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 22/96.

⁶² Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 9/05.

⁶³ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 32/02.

⁶⁴ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 15/03.

⁶⁵ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 12/02.

⁶⁶ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 23/03.

⁶⁷ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 15/01.

⁶⁸ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 47/01.

⁶⁹ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Kp 6/09.

⁷⁰ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 1/12.

jednak jedynie takim ograniczeniom, które respektują standard określony w ustawie zasadniczej i służą przywróceniu zakładanego w niej stanu finansów publicznych.

REFERENCES

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 216*, (w:) P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2019
- Kosikowski C., *Deficyt budżetowy i dług publiczny z punktu widzenia uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywatela*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 3
- Kosikowski C., *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004
- Masternak-Kubiak M., Bartoszewicz M., *Komentarz do art. 216*, (w:) M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014
- Mazurkiewicz M., *Konstytucyjne problemy deficytu budżetowego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) R. Sylwestrzak (red.), *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Olsztyn 2003
- Mazurkiewicz M., *Komentarz do art. 216*, (w:) J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 1998
- Piotrowski R., *Opinia prawna na temat znaczenia normy konstytucyjnej zawartej w art. 216 ust. 5*, Warszawa 2020
- Piotrowski R., *Pojęcia zastane w Konstytucji RP. Dylematy teorii i praktyki*, (w:) T. Giaro (red.), *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2016
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 216*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005
- Stawecki T., Winczorek J. (red.), *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, Warszawa 2014
- Winczorek P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a prawo wspólnotowe*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 11
- Winczorek P., *Konstytucja i wartości*, (w:) J. Trzcíński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997
- Wronkowska S., *O niektórych osobliwościach konstytucji i jej interpretacji*, (w:) M. Smolak (red.), *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, Warszawa 2016
- Zubik M., *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001
- Zubik M., *Problem deficytu budżetowego w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 6