

**Łukasz Kielin**

Absolwent Prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego

## **KONSTITUCYJNE INSTRUMENTY OGRANICZENIA DŁUGU PUBLICZNEGO W POLSCE**

*Słowa kluczowe: dług, Konstytucja, reguła zadłużenia, bezpieczeństwo finansów publicznych*

### **Wstęp**

Zapewnienie bezpieczeństwa finansów publicznych powinno być kwestią fundamentalną dla każdej ekipy rządzącej. W gruncie rzeczy chodzi o zagwarantowanie bezpieczeństwa ekonomicznego kraju. Błędna polityka fiskalna może prowadzić bowiem do powstawania kryzysów finansowych, które negatywnie wpływają na społeczeństwo i w dużej mierze wywołują niepokoje społeczne – szczególnie istotny po wybuchu kryzysu finansowego stał się problem nadmiernego zadłużenia państw.

Dług publiczny stanowi sumę zobowiązań finansowych państwa (władz publicznych) z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów, wyemitowanych obligacji i innych papierów wartościowych, udzielonych gwarancji i poręczeń finansowych oraz innych wymagalnych zobowiązań państwa. Zaciąganie długu publicznego stanowi przede wszystkim kosztowny sposób finansowania bieżących wydatków publicznych - koszty jego obsługi pomniejszają bowiem bieżące dochody budżetowe, co pośrednio może inicjować zaciąganie kolejnych zobowiązań<sup>1</sup>. Zadłużenie państwa pociąga więc za sobą obciążanie przyszłego pokolenia, prowadząc do jego zubożenia. Ponadto, w literaturze wymienia się inne negatywne konsekwencje zadłużenia (prowadzenie do zmniejszenia globalnej siły nabywczej, czy działania deflacyjne). Ich omówienie wychodzi poza ramy niniejszego opracowania.

Władze publiczne w celu realizacji odpowiedzialnej polityki fiskalnej powinny zwracać uwagę w szczególności na zachowanie kontroli nad poziomem długu publicznego, chociażby ze względu na ryzyko wystąpienia zjawiska pułapki zadłużenia oraz nieefektywnej alokacji dochodów państwa<sup>2</sup> z uwagi na rosnące koszty obsługi długu publicznego oraz ochronę państwa przed nadmiernym zadłużeniem zagranicznym, gdyż jego wysoki poziom w

---

<sup>1</sup> K. Nizioł, *Państwowy dług publiczny. Aspekty normatywne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2013, s. 379.

<sup>2</sup> M. Redo, P. Siemiątkowski, *Zewnętrzne bezpieczeństwo finansowe państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2017, str. 72.

dużym stopniu uzależnia gospodarkę finansową od podmiotów zewnętrznych, ponadto obniża autonomię krajowej polityki gospodarczej, zmniejsza wiarygodność kredytową państwa oraz utrudnia dostęp do kapitału<sup>3</sup>.

Zjawisko nadmiernego długu publicznego stanowi obecnie jeden z głównych tematów dyskusji nad koniecznością przeprowadzenia reform dotyczących zwiększenia dyscypliny finansów publicznych. Jednym ze sposobów przeciwdziałających temu problemowi jest wprowadzanie do porządku prawnego tzw. reguł fiskalnych. Najważniejsze z punktu widzenia polskich finansów publicznych tego rodzaju mechanizm został unormowany na gruncie Konstytucji RP<sup>4</sup>. Celem poniższego artykułu jest omówienie powyższej regulacji, wskazanie jej ewentualnych mankamentów oraz podkreślenie, że mimo kontrowersji zgłaszanych w toku prac nad Konstytucją stanowi pożądane i skuteczne rozwiązanie. W tym celu korzystam z metody „dogmatyczno-prawnej” – badam aktualne regulacje Konstytucji RP, prawa Unii Europejskiej, jak również dotychczasowy dorobek doktryny prawniczej opisujący przedmiotowe zagadnienie.

## 1. Prawnofinansowe środki ograniczenia długu publicznego

Współcześnie najczęstszym prawnym środkiem, mającym na celu przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużeniu państwa jest stosowanie tzw. „reguł fiskalnych”, które stanowią powszechny sposób stabilizacji budżetu i finansów publicznych, ponieważ są „permanentnym ograniczeniem polityki fiskalnej, odzwierciedlonej we wskaźnikach budżetowych, wskazujących na jej postępy”<sup>5</sup>. W oparciu o powyższe stwierdzenie oraz postulowane w literaturze<sup>6</sup> podnosi się najważniejsze rozwiązania zasady tworzenia reguły fiskalnej, wśród których wskazuje się:

1. adekwatność do założonych celów,
2. wiążący charakter normy zarówno na etapie opracowania ustawy budżetowej, jak również w trakcie jej wykonywania,
3. precyzyjność w definiowaniu zakresu wprowadzonych ograniczeń,
4. prostotę, dzięki której stosowana reguła stanie się zrozumiała dla przeciętnego odbiorcy i przez to społecznie akceptowalna.

---

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm., dalej jako Konstytucja RP.

<sup>5</sup> K. Marchewka - Bartkowiak, *Reguły fiskalne*, „Analizy BAS” nr 7 (32), Warszawa 2010, str. 3 .

<sup>6</sup> P. Panfil, *Stabilność fiskalna państw Unii Europejskiej*, [w:] *System Prawnofinansowy Unii Europejskiej*, red. A. Jurkowska – Zeidler, A. Drwilło, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s.109 .

Ponadto, do zasad tworzenia reguł fiskalnych zalicza się<sup>7</sup>:

1. dokładne określenie wskaźnika budżetowego, który obejmuje reguła,
2. wprowadzenie wysokiej rangi prawnej reguły, poprzez jej zapisanie w konstytucji lub ustawie (np. o finansach publicznych), co potwierdzi jej długoterminowy charakter,
3. zdefiniowanie sankcji za nieprzestrzeganie wyznaczonej reguły oraz zasad ich egzekwowania przez niezależny od władz organ,
4. wybór reguły spójnej z przyjętą średnio- i długoterminową strategią finansową i gospodarczą kraju.

Jak zaznaczono powyżej, do problemu zadłużenia odnoszą się regulacje zamieszczone w Konstytucji RP. Z kolei kluczowe postanowienia z punktu widzenia ograniczania deficytu i długu sektora członkowskich Unii Europejskiej - tzw. procedura unikania nadmiernego deficytu została wprowadzona na mocy Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>8</sup> (art. 126 TFUE). Akt ten zobowiązuje państwa członkowskie do unikania nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*). Komisja Europejska nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokość długu sektora *general government* w państwach członkowskich w celu wykrycia oczywistych błędów, badając:

a) czy stosunek między planowanym lub rzeczywistym deficytem sektora *general government* a PKB przekracza wartość odniesienia, chyba że:

- stosunek ten zmniejszył się znacznie oraz w sposób stały i osiągnął poziom bliski wartości odniesienia; lub

- przekroczenie wartości odniesienia ma charakter wyjątkowy oraz tymczasowy i stosunek ten pozostaje bliski wartości odniesienia;

b) czy stosunek między długiem sektora *general government* a PKB przekracza wartość odniesienia, chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości odniesienia w zadowalającym tempie (art. 126 ust. 2).

Przepisy uzupełniające te postanowienia traktatowe znajdują się w Protokole nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, załączonym do Traktatów. Zgodnie z nim wartości odniesienia są następujące: 3% dla stosunku planowanego lub rzeczywistego deficytu sektora *general government* do PKB wyrażonego w cenach rynkowych, 60% dla stosunku zadłużenia sektora *general government* do PKB wyrażonego w cenach rynkowych.

---

<sup>7</sup> K. Marchewka– Bartkowiak *Reguły fiskalne*, op. cit., str. 3.

<sup>8</sup>Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 26 października 2012r., Dz.Urz.UE.C Nr 326, z późn. zm, dalej jako TFUE.

Stwierdzić jednakże należy, że w przypadku decyzji podejmowanych przez Radę o uchyleniu procedury unikania nadmiernego deficytu decydującym kryterium jest wskaźnik wysokości deficytu sektora *general government*, nie zaś długu tego sektora procedurę unikania nadmiernego deficytu wielokrotnie uchylano wobec państw, które nie wypełniały kryterium zadłużenia<sup>9</sup>. Ponadto, już sam termin „procedura unikania nadmiernego deficytu” wskazuje, że nie poziom długu sektora *general government*, ale deficytu tego sektora, uważany jest za główne kryterium fiskalne<sup>10</sup>

Najważniejszą krajową regułą fiskalną odnoszącą się do długu publicznego jest z kolei art. 216 ust. 5 Konstytucji RP z 1997 r. ustanawiający zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny mógłby przekroczyć 3/5 wartości rocznego PKB. W przedmiotowym przepisie ujęto więc dwie kategorie o charakterze ekonomicznym – państwowy dług publiczny oraz PKB<sup>11</sup>, przez co dokonano ich konstytucjonalizacji i trwałego wprowadzenia do polskiego porządku prawnego.

## 2. Konstytucjonalizacja reguły zadłużenia

Polskie rozwiązanie zostało uznane za nowatorskie w historii prawa konstytucyjnego<sup>12</sup>. Pogląd ten wydaje się jednak tracić na aktualności. Konstytucja RP co prawda była pionierem wśród europejskich ustaw zasadniczych, jeżeli chodzi o umieszczenie w niej reguły zadłużenia, to współcześnie tego typu regulacje występują również w konstytucjach Hiszpanii, Niemiec, Węgier oraz Słowacji.

Unormowanie kwestii zadłużenia państwa w Konstytucji RP oraz przepisach prawa UE budzi wątpliwości wśród części przedstawicieli doktryny. W Sokolewicz twierdzi, że polski ustrojodawca w powyższym

---

<sup>9</sup> Szerzej: P. Lewkowicz, M. Tyniewicki, *Ocena unijnych i krajowych regulacji prawnych ograniczających dług publiczny* [w] *Prawo europejskie – 5 lat doświadczeń w polskim prawie finansowym*, red. H. Litwińczuk, „Oficyna prawa polskiego”, Warszawa 2010.

s. 70; E. Lotko, U.K. Zawadzka-Pąk, *Prawnofinansowe instrumenty ograniczania deficytu i długu w Polsce na tle doświadczeń europejskich*, wydawnictwo „Temida”, Białystok 2018 s.89; K. Marchewka- Bartkowiak K. *Problem długu publicznego w Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów z Maastricht*, Studia BAS nr 3/2010, s. 187.

<sup>10</sup> Lewkowicz, Tyniewicki, *Ocena unijnych i krajowych...*, op. cit.. s. 70.

<sup>11</sup> K. Nizioł, *Reguły fiskalne jako przykład ekonomizacji prawa finansowego – ewolucja oraz nowe tendencje w unormowaniach krajowych i unijnych* [w] *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, red. Z. Ofiarski, Wydawnictwo: Uniwersytet Szczeciński, Wydział Prawa i Administracji, Szczecin 2014, s.106

<sup>12</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 216*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005 r., s. 17.

zakresie wykazał „zbędną nadgorliwość”<sup>13</sup>. Jednakże przebieg światowego kryzysu gospodarczego oraz działania ustrojodawcy niemieckiego, hiszpańskiego i węgierskiego, którzy wprowadzają do swoich ustaw zasadniczych podobne regulacje, pokazują, że współcześnie powyższe stanowisko nie zasługuje na aprobatę. Ponadto, jak już wskazano, kryterium zadłużenia jest marginalizowane w unijnej procedurze nadmiernego zadłużenia, stąd krajowa regulacja stanowi uzupełnienie unijnych unormowań<sup>14</sup>, co świadczy o przezorności polskiego ustrojodawcy.

Niewątpliwym jest, że Polska jako członek Unii Europejskiej zobligowana została do przestrzegania postanowień traktatowych, w tym do postanowień art. 126 TFUE. Kryteria odniesienia do długu publicznego wynikające z Protokołu 12 dołączonego do TFUE i Konstytucji RP są zbieżne i wynoszą 60% PKB. Dochodzi więc do sytuacji, w której Polska zobowiązana została do przestrzegania reguł zadłużenia wynikających z prawa UE oraz porządku krajowego. Nie jest to sytuacja, którą należy poddać krytyce, ponieważ polskie rozwiązanie stanowi dodatkową podstawę bezpieczeństwa finansowego państwa. Unormowanie z art. 216. ust. 5 Konstytucji RP należy odczytywać jako wyraz szczególnej troski polskiego ustrojodawcy o stan zadłużenia państwa. Ten, znając bowiem uregulowania unijne w przedmiotowym zakresie postanowił wprowadzić podobne unormowanie do polskiego porządku prawnego. Ewidentnie więc zamiarem ustrojodawcy było wzmocnienie istniejących już reguł prawa wspólnotowego, poprzez unormowanie podobnej reguły zadłużenia w Konstytucji RP. Ponadto, tego rodzaju działanie ma również na celu pokazanie Polski jako państwa, które w istotnej mierze dba o stan finansów publicznych oraz polepszenie jego wizerunku jako potencjalnego pożyczkobiorcy.

Jak słusznie wskazuje T. Dębowska-Romanowska, nie jest to „zwykłe” przeniesienie postanowień traktatowych do porządku polskiego, bowiem umieszczenie reguły zadłużenia w akcie najwyższej wagi, jakim jest Konstytucja RP, zapewnia jej bezwarunkowo normatywny charakter. Ponadto, pociąga za sobą odpowiedzialność polityczną, konstytucyjną, jak również prawnokarną osób, których zadaniem jest czuwanie nad zachowaniem procedur wyprzedzających powstanie nadmiernego długu u przestrzeganie zasad obsługi zarządzania nim oraz spłaty<sup>15</sup>. Ponadto, gdyby odpowiednie organy (RM, ministrowie, Prezes NBP, organy NBP) zaciągnęły zobowiązania finansowe powyżej granicy ukonstytuowanej w

---

<sup>13</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 216r*, op. cit. s. 19.

<sup>14</sup> Panfil P., *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 233.

<sup>15</sup> T. Dębowska-Romanowska, *prawo finansowe wraz z częścią konstytucyjną*, CH. BECK, Warszawa 2009, s. 122.

art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, ich piastuni popełniliby delikt konstytucyjny<sup>16</sup>. Dodatkowo, Trybunał powinien uchylić, jako niezgodny z Konstytucją, akt prawny, w którym lub raczej na podstawie którego, zaciągnięto zobowiązania przekraczające powyższy pułap<sup>17</sup>.

Obecnie obowiązujące przepisy zapewniają trwałość przyjętej granicy zadłużenia i uniezależniają ją od bieżących potrzeb polityki fiskalnej. Ranga konstytucyjna regulacji stanowi bowiem barierę przed swobodą polityczną władz publicznych przy kształtowaniu wydatków budżetowych, przede wszystkim w perspektywie wieloletniej<sup>18</sup>. Pogląd ten częściowo zasługuje na aprobatę. Uregulowanie reguł zadłużenia w akcie w akcie rangi ustawowej nie zapewniałoby szczególnej ochrony finansowego bezpieczeństwa państwa, gdyż każda kolejna większość parlamentarna mogłaby dokonywać dowolnych zmian i z łatwością zmieniać granice zadłużenia. Jednakże nie sposób pominąć faktu, że ustrojodawca nakazał unormowanie „państwowego długu publicznego” i „produktu krajowego brutto” w ustawie. Rodzi to ze sobą niestety negatywne konsekwencje w zakresie stabilności i trwałości konstytucyjnej reguły zadłużenia. Ustawodawca zwykły może bowiem dla potrzeb natury politycznej zmieniać definicję wyżej wymienionych pojęć i *de facto* obchodzić konstytucyjnie wyznaczone granice. Trzeba jednak stanowczo podkreślić, że tego typu działanie zasługuje na dezaprobatę i jest obojętnym konstytucyjnie wartości jaką jest ochrona państwa przed nadmiernym zadłużeniem.

Problem ustawowego uregulowania „państwowego długu publicznego” powoduje zróżnicowaną metodologię jego obliczania. Obecnie bowiem w Polsce obowiązują różne metody obliczania zadłużenia – krajowa i ta, wynikająca z prawa wspólnotowego. Szczególnie istotne wydaje się porównanie polską metodologią liczenia długu publicznego a metodologią według kryterium z Maastricht - to na podstawie poziomu długu publicznego obliczonego metodą procedury nadmiernego deficytu określa się, czy państwa członkowskie i kandydujące do Unii Gospodarczej i Walutowej spełniają kryterium długu publicznego określone w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską<sup>19</sup>. W oficjalnych publikacjach Ministerstwa Finansów podawane są więc różne ujęcia poziomu zadłużenia.

---

<sup>16</sup> B. Banaszak W. *Komentarz do art. 216*, System Informacji Prawnej „Legalis”, n.10.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> E. Lotko, U.K. Zawadzka-Pąk, *Prawnofinansowe instrumenty...* op. cit., s.137 .

<sup>19</sup> D. Malinowski, *Dług publiczny w ujęciu ekonomicznym i prawnym. Zmienność długu publicznego w wybranych gospodarkach pozaeuropejskich na tle państw Unii Europejskiej* [w] „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace/Szkoła Główna Handlowa” 2015, nr 2 (22), str. 84.

Państwowy dług publiczny na koniec 2017 roku wynosił 965.199,0<sup>20</sup> mln złotych, co stanowiło 48,5% PKB, z kolei dług sektora *general government* był wyższy - 1.006.584,9<sup>21</sup> mln złotych, co stanowiło 50,6% PKB. Zwraca uwagę to, że poziom zadłużenia obliczanego metodą krajową jest mniejszy niż metodą brukselską.

Jak wskazuje K. Marchewka – Bartkowiak, w Polsce obowiązują różne miary liczenia długu publicznego, które dodatkowo ulegają ciągłym zmianom metodologicznym, ponadto nie podjęte zostały dotychczas działania, postulowane także przez Eurostat, w celu dostosowania zasad liczenia państwowego długu publicznego do obowiązujących w tym zakresie standardów, co dodatkowo może być przyczyną błędnych interpretacji i ocen zagranicznych obserwatorów dot. realizacji przez Polskę krajowych reguł długu<sup>22</sup>.

### 3. Problem stosowania konstytucyjnej reguły zadłużenia

Limity zadłużenia mogą być przekroczone na skutek wielorakich okoliczności - także z przyczyn niezależnych od działań podjętych przez organy władzy publicznej. Te niejednokrotnie mają ograniczone możliwości na kształtowanie się relacji zadłużenia do PKB<sup>23</sup>.

Polski ustrojodawca jednak nie przewidział w przepisach Konstytucji RP odstępstw od przestrzegania reguły zadłużenia. Z jednej strony można to tłumaczyć, podkreśleniem wagi bezpiecznego stanu finansów publicznych – Rada Ministrów powinna tak prowadzić politykę finansową państwa i utrzymywać stan zadłużenia na takim poziomie, aby uwzględnić ryzyko wystąpienia nieprzewidywalnych negatywnych dla finansów publicznych okoliczności. Z drugiej jednak strony trudno byłoby uzasadnić sytuację, w której Rada Ministrów ponosiłaby odpowiedzialność z tytułu przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia, kiedy do naruszenia przedmiotowej normy doszłoby wskutek działań niezależnych od rządu oraz w których ten nie przyczyniłby się do złamania art. 216 ust. 5 Konstytucji RP.

---

<sup>20</sup> Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017r., dostęp na stronie: [https://www.mf.gov.pl/documents/764034/6401579/20180601\\_Omowienie+sprawozdania+z+a+2017+r.pdf](https://www.mf.gov.pl/documents/764034/6401579/20180601_Omowienie+sprawozdania+z+a+2017+r.pdf), dostęp 01.02.2019r.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> K. Marchewka - Bartkowiak, *Konsekwencje różnicowania metodologii pomiaru długu publicznego w Polsce*, „Analizy BAS” nr 11 (100), Warszawa 2013, str. 8.

<sup>23</sup> P. Panfil, *Prawne i finansowe uwarunkowania...*, op. cit. s. 232.

Jak zauważa J. Wierzbowski<sup>24</sup>, konstytucyjny wymóg ma charakter bezwzględny i jest to jego podstawowa wada. Bezwzględność omawianej normy może bowiem utrudniać prowadzenie polityki gospodarczej na przykład w sytuacji ogólnoświatowej recesji i uniemożliwia władzom zwiększenie popytu.

Powyższe przykłady wskazują, że podnoszone wątpliwości z uwagi na bezwzględność normy z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP są zasadne. Nie wydaje się słusznym tak restrykcyjne normowanie relacji długu publicznego do PKB w sytuacji, w której nie zależy on jedynie od sytuacji finansowej państwa, ale jest również wynikiem kształtowania się koniunktury ogólnoświatowej. Dlatego też, jak słusznie wskazuje G. Kuca, należałoby zrelatywizować skutki prawne przekroczenia limitu, o którym mowa w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP. Ze sformułowania „nie wolno” wynika bowiem kategoryczność obowiązującej normy<sup>25</sup>, co jak wskazano wyżej, nie jest rozwiązaniem optymalnym.

#### **4. Ocena polskiego rozwiązania i postulaty *de lege ferenda***

Przyjęte rozwiązanie niewątpliwie należy ocenić pozytywnie. Od momentu przyjęcia Konstytucji RP państwowy dług publiczny ani razu nie przekroczył pułapu 3/5 wartości PKB, co świadczy o skuteczności przyjętych rozwiązań. Unormowanie granic zadłużenia w akcie o najwyższej mocy prawnej zapewnia jej trwałość, minimalizuje ryzyko zmian podyktowanych czynnikami politycznymi i wzmacnia reguły występujące w przepisach UE. Zdaniem E. Ruśkowskiego konstytucyjna reguła zadłużenia jest prawidłowym rozwiązaniem. Przy występującym konstytucyjnym ograniczeniu, poziom długu publicznego pozostawał w czasie kryzysu na umiarkowanym poziomie, dlatego też omawiane rozwiązanie sprawdziło się i powinno dalej obowiązywać na gruncie przepisów konstytucyjnych<sup>26</sup>. Konstytucyjna norma precyzyjnie definiuje wprowadzone ograniczenia, jej bezwarunkowość z kolei zapewnia wiążący charakter na każdym etapie procedury budżetowej, co powinno prowadzić do zrównoważenia budżetu. Wprowadzenie jej do aktu o najwyższej mocy prawnej powoduje, że osoby odpowiedzialne za jej przestrzeganie popełniają delikt konstytucyjny.

---

<sup>24</sup> J. Wierzbicki, *Rozwój ustrojowych regulacji polskich finansów publicznych*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace/Szkoła Główna Handlowa” 2014, nr 1, s. 55-56.

<sup>25</sup> G. Kuca., *Konstytucyjne limity...*, op cit. 144.

<sup>26</sup> E. Ruśkowski, *Wniosek z kryzysu – uwagi do dyskusji o projekcie zmian Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [w] O nowy model działalności regulacyjnej państwa w sferze finansów. Księga jubileuszowa prof. Stanisława Owsiaka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011 str. 182.

Polskie unormowanie posiada jednak pewne mankamenty. Zaliczyć do nich trzeba swobodę ustawodawcy zwykłego, który jest podmiotem politycznym przy określaniu państwowego długu publicznego, co pokazuje chociażby sytuacja z Krajowym Funduszem Drogowym. Ustawowe określanie zadłużenia może również prowadzić do zróżnicowania metodologii obliczania długu między rozwiązaniami krajowymi i wynikającymi z prawodawstwa unijnego. Dlatego należałoby ujednoczyć sposób obliczania długu. Przykładowo poprzez dokonanie konstytucjonalizacji odpowiednich aktów prawa wspólnotowego, na co zdecydował ustrojodawca niemiecki i hiszpański.

Problematyczny pozostaje również bezwzględny normy konstytucyjnej, co do której nie występują żadne wyjątki charakter normy konstytucyjnej. Ustrojodawca powinien jednak wskazać przypadki, w których odstępstwo od konstytucyjnej reguły zadłużenia stanie się możliwe. Oczywiście jest bowiem, że w pewnych sytuacjach losowych reguła zadłużenia nie powinna być priorytetem (np. stan wojny). Jednakże trzeba podkreślić, że obecne rozwiązanie sprawdziło się i stało się wzorem dla innych państw dokonujących konstytucjonalizacji reguł fiskalnych. Przyjęte rozwiązania w Polsce niewątpliwie były brane pod uwagę przy tworzeniu podobnych regulacji w państwach europejskich.

## **Bibliografia:**

- Banaszak B., *Komentarz do art. 216*, System Informacji Prawnej „Legalis”.
- Dębowska- Romanowska T., *Prawo finansowe wraz z częścią konstytucyjną*, C.H. BECK., Warszawa 2010.
- Kuca G., *Konstytucyjne limity zadłużenia w Polsce oraz wybranych państwach UE* [w:] *Ustroje tradycje i porównania*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015.
- Malinowski D., *Dług publiczny w ujęciu ekonomicznym i prawnym. Zmienność długu publicznego w wybranych gospodarkach pozaeuropejskich na tle państw Unii Europejskiej* [w] „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace/Szkoła Główna Handlowa” 2015, nr 2 (22).
- Lewkowicz P., Tyniewicki M., *Ocena unijnych i krajowych regulacji prawnych ograniczających dług publiczny* [w] *Prawo europejskie – 5 lat doświadczeń w polskim prawie finansowym*, red. H. Litwińczuk, „Oficyna prawa polskiego”, Warszawa 2010.
- Lotko E., Zawadzka-Pąk U., *Prawnofinansowe instrumenty ograniczania deficytu i długu w Polsce na tle doświadczeń europejskich*, wydawnictwo „Temida”, Białystok 2018.

- Marchewka – Bartkowiak K., *Konsekwencje zróżnicowania metodologii pomiaru długu publicznego w Polsce*, „Analizy BAS” nr 11 (100), Warszawa 2013.
- Marchewka - Bartkowiak K. , *Reguly fiskalne*, „Analizy BAS” nr 7 (32), Warszawa 2010.
- Nizioł K., *Państwowy dług publiczny. Aspekty normatywne*, Wydawnictwo: Uniwersytet Szczeciński Wydział Prawa i Administracji, Szczecin 2013.
- Nizioł K., *Reguly fiskalne jako przykład ekonomizacji prawa finansowego – ewolucja oraz nowe tendencje w unormowaniach krajowych i unijnych [w] XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, red. Z. Ofiarski, Wydawnictwo: Uniwersytet Szczeciński, Wydział Prawa i Administracji, Szczecin 2014.
- Panfil P., *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- P. Panfil, *Stabilność fiskalna państw Unii Europejskiej*, [w:] *System Prawnofinansowy Unii Europejskiej*, red. A. Jurkowska – Zeidler, A. Drwiłło, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Redo M., Siemiątkowski P., *Zewnętrzne bezpieczeństwo finansowe państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2017, str. 72.
- Ruśkowski E., *Wnioski z kryzysu – uwagi do dyskusji o projekcie zmian Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [w] O nowy model działalności regulacyjnej państwa w sferze finansów. Księga jubileuszowa prof. Stanisława Owsiaaka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011.
- Sokolewicz, *Komentarz do art. 216*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Wierzbicki J., *Rozwój ustrojowych regulacji polskich finansów publicznych*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace/Szkoła Główna Handlowa” 2014.

### **Akty prawne**

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 26 października 2012r., Dz.Urz.UE.C Nr 326, z późn. zm.

## **Streszczenie**

Problem zadłużenia państw stał się szczególnie widoczny w trakcie kryzysu finansowego. W celu zapobieżenia skutkom nadmiernego długu publicznego państwa wprowadzają do swoich porządków tzw. reguły fiskalne. Najważniejsza tego typu regulacja znajduje się w Konstytucji RP, która wyznacza granicę zadłużenia jako 3/5 PKB. Stanowi ona skuteczne rozwiązanie, bowiem pod jej rządami dług publiczny w Polsce nie przekroczył granicy 60%.

## Constitutional limitation of public debt in Poland

### **Summary**

The problem of countries' indebtedness became particularly evident during a financial crisis. In order to prevent the effects of excessive public debt, the states introduce so-called fiscal rules into the legal orders.

The most important regulation of this type is stipulated in the Constitution of the Republic of Poland, which determines the limit of debt as 3/5 of GDP.

It is the effective solution since public debt in Poland has never exceeded the 60% limit.