

Cytowanie

CHICAGO: Ł. Kielin, *Limit zadłużenia z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP w dobie pandemii wirusa COVID-19 oraz w obliczu agresji Rosji na Ukrainę*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 2, s. 39–50, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.02.03>

APA: Kielin, Ł. (2023), *Limit zadłużenia z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP w dobie pandemii wirusa COVID-19 oraz w obliczu agresji Rosji na Ukrainę*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 2, s. 39–50, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.02.03>

Łukasz Kielin

Uniwersytet Gdański

ORCID ID: 0000-0003-0046-9477

E-mail: kielin.lukasz1994@gmail.com

Limit zadłużenia z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP w dobie pandemii wirusa COVID-19 oraz w obliczu agresji Rosji na Ukrainę¹

Słowa kluczowe: stabilność fiskalna, Konstytucja RP, limit zadłużenia

Keywords: fiscal sustainability, debt limit, Constitution of Poland

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza propozycji zmian limitu zadłużenia z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP. Konstytucjonalizacja powyższego ograniczenia budziła wiele obaw i wątpliwości, które powróciły wraz z wybuchem epidemii wirusa COVID-19 oraz inwazji Rosji na Ukrainę w 2022. W toczącej się w ostatnich latach debacie proponowano m.in. podwyższenie powyższej wartości referencyjnej długu do 90% PKB, czy nieuwzględnianie przy obliczaniu wartości państwowego długu publicznego pożyczek, gwarancji i poręczeń finansowych służących finansowaniu potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej.

¹ Tekst jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na XXVI Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego pt. Pieniądże w Konstytucji RP, Brody 21–23 września 2022 r.

Podjmując się oceny zaproponowanych zmian autor w pierwszej kolejności omawia ratio legis przedmiotowej reguły fiskalnej oraz problematykę jej stosowania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń. Dokonana analiza pozwala na stwierdzenie, że niewątpliwie konstytucyjny limit zadłużenia wymaga nowelizacji jednakże przedłożone propozycje zmian nie rozwiązują istoty problemu i tym samym nie zasługują na uwzględnienie.

Abstract

Debt Limit from Article 216(5) of the Polish Constitution in Times of the COVID-19 Pandemic and the Russian-Ukrainian Conflict

The purpose of this article is to analyse proposed amendments to the debt limit from Article 216(5) of the Polish Constitution. The constitutionalization of the above limit raised many concerns and doubts, which returned in times the COVID-19 virus and Russia's invasion of Ukraine in 2022. In the ongoing debate in recent years, it was proposed to raise reference value of debt to 90% of GDP or to exclude defence spending from the rigour of the constitutional rule.

Undertaking an assessment of the proposed amendments the author first discusses the ratio legis of the fiscal rule and the problem of its application in extraordinary situations. The analysis allows the conclusion that undoubtedly the constitutional debt limit should be amended, however the above proposals do not solve the essence of the problem and thus do not deserve to be taken into account.

✱

I.

Wśród konstytucyjnych norm kształtujących system finansów publicznych niewątpliwie szczególne miejsce zajmuje limit zadłużenia wyrażony w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, zgodnie z którym nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w których następcie państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto.

Wprowadzenie reguł polityki fiskalnej (rozwiązań ograniczających poziom deficytu budżetowego lub długu publicznego) do przepisów rangi kon-

stytucyjnej nie stanowi nowej praktyki², jednakże ukształtowanie „maksymalnej” wysokości długu publicznego w stosunku do PKB nie miało w toku prac nad Konstytucją RP precedensu w konstytucjonalizmie państw demokratycznych³. Konstytucjonalizacja limitu zadłużenia budziła wiele obaw i wątpliwości, które powróciły wraz z wybuchem epidemii wirusa COVID-19 oraz inwazji Rosji na Ukrainę w 2022 r. W toczącej się w ostatnich latach debacie proponowano m.in. podwyższenie powyższej wartości referencyjnej długu do 90% PKB⁴, czy nieuwzględnianie przy obliczaniu wartości państwowego długu publicznego pożyczek, gwarancji i poręczeń finansowych służących finansowaniu potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej⁵.

W ocenie autora proponowane zmiany nie zasługują na uwzględnienie, dlatego też celem niniejszego artykułu jest analiza przedstawionych propozycji. Podejmując się tego zadania, w pierwszej kolejności za konieczne należy uznać omówienie *ratio legis* powyższej reguły oraz problematyki jej stosowania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń.

II.

Wprowadzenie maksymalnej wartości długu publicznego lub deficytu budżetowego na grunt konstytucyjny niewątpliwie stanowi samoograniczenie społeczeństwa i wyrzeczenie się znaczącej swobody politycznej⁶. Jednocześnie konstytucjonalizacja reguł fiskalnych staje się sposobem na „związanie rąk” rządzącym⁷ – zapewnia trwałość przyjętych ograniczeń i ogranicza ich

² Zob. G. Gerapetritis, *New Economic Constitutionalism in Europe*, London 2019, s. 6–44; T. Ginsburg, *Balanced Budget Provisions in Constitutions* [w:] *Constitutions in Times of Financial Crisis*, red. T. Ginsburg, M.D. Rosen, G. Vanberg, Cambridge 2019, s. 60.

³ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 216* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 17.

⁴ Zob. J. Sawulski, *Wychodząc z kryzysu, zaakceptujmy wyższy dług*, „Dziennik. Gazeta Prawna” z 1 lipca 2020 r.

⁵ Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Druk Sejmowy 2263 Sejmu IX Kadencji.

⁶ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 109.

⁷ J. Amick, T. Chapman, Z. Elkins, *On Constitutionalizing a Balanced Budget*, <http://comparativeconstitutionsproject.org/wp-content/uploads/amick-chapman-elkins-2019>.

podatność na zmiany. Ukształtowanie górnej granicy długu, zwłaszcza deficytu budżetowego, na gruncie konstytucyjnym w dużym stopniu wpływa na swobodę prowadzenia działań wydatkowych – tym samym ustrojodawcy zabezpieczają obecne, jak również przyszłe pokolenia przed skutkami ekspansywnej polityki fiskalnej. Konstytucyjne ograniczenia służą więc ochronie stabilności fiskalnej, którą można definiować jako utrzymanie optymalnego stanu finansów publicznych w perspektywie długoterminowej, który zapewnia wypłacalność państwa, przyczynia się do rozwoju gospodarczego oraz jest w stanie przewyciężyć różnego rodzaju zagrożenia wymagające zaangażowania znacznych środków publicznych ze strony państwa poprzez zachowanie odpowiedniej „przestrzeni fiskalnej”⁸.

W tym kontekście należy zauważyć, że wprowadzenie instrumentów ograniczających w istotny sposób swobodę prowadzenia polityki gospodarczej pozostałoby bezcelowe, gdyby utrzymywanie nadmiernego poziomu zadłużenia nie stanowiłoby zagrożenia dla wzrostu gospodarczego⁹. Wskazanie jednej uniwersalnej granicy bezpieczeństwa wydaje się w zasadzie niemożliwe, jak jednak zaznaczają C. Reinhart i K. Rogoff przekroczenie poziomu 90% PKB zasadniczo powoduje spadek tempa wzrostu gospodarczego państwa o co najmniej 1 punkt procentowy¹⁰. Dodatkowo nadmierny poziom zadłużenia potęguje ryzyko niekorzystnych wahań stóp procentowych i wzrostu gospodarczego, utrudnia prowadzenie antycyklicznej polityki fiskalnej a jego obsługa wymaga zwiększonego poziomu opodatkowania¹¹.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy więc zauważyć, że limit zadłużenia z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP stanowi rozwiązanie prorozwojowe – ma na celu utrzymanie poziomu zadłużenia, który nie będzie zagrażał wzrostowi gospodarczemu. Dodatkowo reguła ta zapewnia bufor bezpieczeństwa na wypadek wystąpienia istotnych wydarzeń inicjujących potrzebę zaangażowania znacz-

pdf?6c8912, s. 6 (18.01.2020).

⁸ E. Kielin, *Stabilność fiskalna jako wartość konstytucyjnie chroniona w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2022, s. 36.

⁹ P. Ciżkowicz, K. Michalska, A. Rzońca, *Determinanty bezpiecznego poziomu długu publicznego*, „Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2011, nr 4 28), s. 50.

¹⁰ C.M. Reinhart, K.S. Rogoff, *Growth in a Time of Debt*, „American Economic Review” 2010, nr 2(200), s. 575–577.

¹¹ C. Wyplosz, *Fiscal Discipline in a Monetary Union without Fiscal Union* [w:] *Rethinking Fiscal Policy after the Crisis*, red. L. Ódor, Cambridge 2017, s. 180–181.

nych środków publicznych ze strony państwa. Nawet przekroczenie wartości referencyjnej państwowego długu publicznego (3/5 PKB) nie musi skutkować bankructwem państwa. Omawiane ograniczenie pozostawia więc pewną „przestrzeń fiskalną” – utrzymywanie poziomu zadłużenia poniżej określonego w Konstytucji RP pułapu daje większą swobodę prowadzenia antycyklicznej polityki fiskalnej.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy więc zauważyć, że omawiany limit zadłużenia ma charakter instrumentalny – jego celem jest ochrona stabilności fiskalnej, która z kolei stanowi szczególne dobro z punktu widzenia funkcjonowania państwa¹². Poprzez wprowadzenie tego rodzaju ograniczeń ustrojodawcy zapewniają ochronę omawianej wartości, same zaś reguły polityki fiskalnej stanowią pewnego rodzaju „limit prędkości”, ograniczający przyrost zadłużenia¹³.

III.

Zgodnie z wykładnią językową art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, zakaz zadłużenia został sformułowany w kategoriach sposobu. W świetle powyższej regulacji „nie wolno” zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczyłby wartość 3/5 PKB. Jednocześnie w omawianym przepisie ustrojodawca nie wprowadził tzw. klauzul wyjścia, czyli możliwości odstępstw od rygoru omawianej regulacji. Klauzule te niejednokrotnie przybierają postać katalogu sytuacji, których wystąpienie umożliwia odejście od restrykcyjnej polityki fiskalnej – najczęściej katalog ten odnosi się do sytuacji związanych z klęskami żywiołowymi, stanem wojny czy sytuacją gospodarczą. Przykładowo, elementy uelastyczniające regułę fiskalną zostały unormowane w Konstytucji Węgier – tamtejszy limit zadłużenia (50% PKB) może zostać przekroczony w okresie obowiązywania nadzwyczajnego reżimu prawnego (m.in. stan wojny, stan zagrożenia kraju) oraz w razie trwałej i pogłębionej recesji w celu przywrócenia równowagi gospodarczej¹⁴. Z kolei w świetle niemieckich rozwiązań odstępstwa

¹² Podobnie: C. Wyplosz, *op.cit.*, s. 168.

¹³ Ginsburg, *op.cit.*, s. 70.

¹⁴ Art. 36 ust. 4 Konstytucji Węgier.

od konstytucyjnej reguły fiskalnej są możliwe w wypadku klęsk żywiołowych oraz sytuacji nadzwyczajnych niepoddających się kontroli państwa i w znacznym stopniu obciążających jego sytuację finansową. Konstytucyjna reguła może wówczas zostać przekroczona na podstawie uchwały podjętej większością głosów ogólnej liczby członków Bundestagu¹⁵. Jak słusznie więc zauważa J. Wierzbicki, bezwzględność art. 216 ust. 5 Konstytucji RP może utrudniać prowadzenie polityki gospodarczej np. w sytuacji ogólnoswiatowej recesji¹⁶.

Kategoryczność omawianej regulacji prowokuje pytanie, czy w przypadku ryzyka przekroczenia wartości referencyjnej, o której mowa w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, stabilności fiskalnej każdorazowo należy przyznać pierwszeństwo w przypadku kolizji z inną wartością konstytucyjną. Odwołując się do stanowisk doktryny, wywnioskować można, że omawiany zakaz zadłużenia nie ma charakteru absolutnego – granica ta może bowiem zostać przekroczona w imię jakiejś nagłej konieczności (np. zagrożenia egzystencji państwa), którą określa się jako stan wyższej konieczności państwowej¹⁷. Jak wskazuje T. Dębowska-Romanowska, w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki okażą się niewystarczające, zwiększenie zadłużenia może okazać się konieczne, po ustaniu tych zagrożeń obowiązuje jednak jak najszybszy powrót do rygorów konstytucyjnego limitu¹⁸. W podobnym tonie wypowiedział się również R. Piotrowski, którego zdaniem art. 216 ust. 5 Konstytucji RP nie ma charakteru absolutnego¹⁹. W doktrynie można też spotkać stanowiska odmienne²⁰.

W tym kontekście należy wskazać, że w omawianym przepisie ustrojodawca nie wyznacza granicy zadłużenia jako wartości nominalnej, lecz jako stosunek do PKB – do naruszenia przedmiotowej normy może więc dojść pod wpływem

¹⁵ Art. 115 ust. 2 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec.

¹⁶ J. Wierzbicki, *Rozwój ustrojowych regulacji polskich finansów publicznych*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społeczne. Studia i Prace” 2014, nr 1, s. 55–56.

¹⁷ W. Sokolewicz, *op.cit.*, s. 21.

¹⁸ T. Dębowska-Romanowska, *op.cit.*, s. 119.

¹⁹ R. Piotrowski, *Opinia prawna na temat znaczenia normy konstytucyjnej zawartej w art. 216 ust. 5, w szczególności dla procedowania w parlamencie ustawy, na podstawie której możliwe jest zaciągnięcie zobowiązania powodującego przekroczenie 3/5 produktu krajowego brutto*, s. 3, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5609/plik/oe-304.pdf> (29.10.2022).

²⁰ M. Bitner, *Opinia dotycząca wybranych problemów związanych z konstytucyjnym zakazem zawartym w art. 216 ust. 5*, s. 12, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5610/plik/oe-305.pdf> (29.10.2022).

zdarzeń, które skutkują spadkiem PKB. Jednocześnie w sytuacjach kryzysowych konieczna może okazać się intensyfikacja działań wydatkowych, która zapobiegnie powstaniu recesji. Paradoksalnie więc ścisła ochrona konstytucyjnego limitu zadłużenia w wyjątkowych sytuacjach mogłaby się stać zagrożeniem dla ochrony stabilności fiskalnej. Jak słusznie wskazuje P. Panfil, bierna postawa władz publicznych i brak podjęcia działań wydatkowych mogłyby doprowadzić do redukcji PKB i tym samym do samoczynnego naruszenia omawianego limitu, przy czym nastąpiłoby to w gorszej sytuacji społeczno-gospodarczej²¹.

Biorąc więc powyższe pod uwagę, w ocenie autora należy podzielić stanowiska prezentowane w doktrynie i uznać, że konstytucyjny limit zadłużenia nie ma charakteru absolutnego. Przekroczenie wartości referencyjnej z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP jest możliwe w celu ochrony innej wartości, jednakże po ustaniu zagrożenia konieczny staje jak najszybszy powrót do rygoru konstytucyjnego ograniczenia. Kluczowe w przypadku naruszenia granicy zadłużenia pozostaje uwzględnienie kontekstu oraz konieczności uczynienia tego w celu ochrony innych wartości konstytucyjnych²². W tym aspekcie, w ocenie autora, należy rozważyć m.in.:

- czy podstawą przekroczenia wartości referencyjnej jest ochrona innej wartości chronionej konstytucyjnie;
- czy wartości tej należy przyznać pierwszeństwo w przypadku kolizji z ochroną stabilności fiskalnej;
- czy ochrona tej wartości nie jest możliwa bez przekroczenia progu zadłużenia;
- czy ścisła ochrona limitu zadłużenia paradoksalnie nie pogłębi kryzysu gospodarczego i nie doprowadzi do przekroczenia wartości referencyjnej na skutek spadku PKB²³.

Jednocześnie z całą stanowczością trzeba podkreślić, że naruszenie wartości referencyjnej poprzez intensyfikację działań wydatkowych może nastąpić jedynie w wyjątkowych sytuacjach i nie powinno do niego dochodzić w wyniku okoliczności, u podstaw których leżą czynniki wyłącznie natury politycznej. Dodatkowo przekroczenie limitu zadłużenia w przypadku kolizji dwóch wartości konstytucyjnych powinno zainicjować podjęcie możli-

²¹ P. Panfil, *Reguły i iluzje fiskalne w Polsce. Ujęcie prawnofinansowe*, Gdańsk 2021, s. 334.

²² B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1047.

²³ Ł. Kielin, *op.cit.*, s. 198.

wych działań oszczędnościowych w innych obszarach funkcjonowania państwa i niezagrażających ochronie pozostałych wartości konstytucyjnych, tak aby skala naruszenia pozostawała jak najmniejsza.

Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie autora, ogólnoswiatowa pandemia wirusa COVID-19 oraz zagrożenie militarne ze strony Rosji stanowią niebezpieczeństwa, które potencjalnie mogłyby uzasadniać odstępstwo od rygoru konstytucyjnego limitu. Podjęcie odpowiednich działań wydatkowych ograniczających negatywne następstwa gospodarcze pandemii służyłoby ochronie zasady społecznej gospodarki rynkowej²⁴. Koncepcja ta, jak wskazywał w swoim orzecznictwie TK, zakłada bowiem, że państwo może ingerować w zależności od koniunktury lub recesji w stosunki gospodarcze, tak aby łagodzić skutki mechanizmów rynkowych w celu utrzymania równowagi makroekonomicznej; kreować działania równoważące rynek, a także pełnić funkcje ogólnospołeczne²⁵. Brak działań wydatkowych ze strony państwa w odpowiedzi na pandemię, prowadziłby do pogłębienia kryzysu gospodarczego i w konsekwencji przyczyniłby się do samoistnego przekroczenia wartości referencyjnej z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP. Z kolei brak intensyfikacji wydatków zbrojeniowych w dobie zagrożenia konfliktu zbrojnego mógłby utrudniać ochronę niepodległości i nienaruszalności granic Rzeczypospolitej Polskiej (art. 5 Konstytucji RP), jednocześnie wybuch konfliktu zbrojnego miałby dewastujący wpływ na stan gospodarki.

Autor podziela pojawiające się w doktrynie stanowiska, zgodnie z którymi przekroczenie wartości referencyjnej jest możliwe w celu ochrony innej wartości, jednakże zdaje sobie sprawę, że praktyka ta może negatywnie wpływać na skuteczność konstytucyjnej reguły i w konsekwencji prowadzić do jej obchodzenia. Dlatego też koniecznym jest wprowadzenie do art. 216 ust. 5 tzw. klauzul wyjścia, czyli możliwości odstępstw od rygoru konstytucyjnej regulacji. Klauzule te mogłyby przybrać formę katalogu nadzwyczajnych zdarzeń, takich jak np. katastrofy naturalne, trwała recesja gospodarcza lub formę ogólnej klauzuli, która pozwalałaby na odstępstwo od reżimu limitu zadłużenia po uzyskaniu zgody Sejmu wyrażoną kwalifikowaną większością głosów.

²⁴ P. Panfil, *op.cit.*, 334–335.

²⁵ Wyrok TK z 30 stycznia 2001 r. sygn. akt K 17/00, OTK ZU 1/2001, poz. 4; zob. też: A. Krzywoń, *Ustrój gospodarczy RP [w:] XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, red. M. Zubik, Warszawa 2012, s. 23.

W ocenie autora, stworzenie wyczerpującego katalogu sytuacji uzasadniających odstępstwo od reżimu art. 216 ust. 5 Konstytucji RP mogłoby jednak być nieskuteczne – określenie wszelkich zagrożeń, które niosą ryzyko przekroczenia wartości referencyjnej wydaje się niemożliwe. Z kolei utworzenie „katalogu otwartego” mogłoby prowadzić do powstawania wątpliwości interpretacyjnych oraz negatywnie wpływać na skuteczność konstytucyjnej reguły. W ocenie autora możliwość przekroczenia wartości referencyjnej należy badać *a casu ad casum*. Dlatego też autor skłaniałby się do wprowadzenia ogólnej klauzuli, która pozwalałaby na przekroczenie limitu zadłużenia w razie wystąpienia szczególnej sytuacji po uzyskaniu odpowiedniej większości parlamentarnej. Dodatkowo klauzula ta powinna zawierać obowiązek powrotu do rygoru konstytucyjnego limitu w razie ustania nadzwyczajnych zdarzeń. Jednocześnie przekroczenie wartości referencyjnej z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP powinno być ocenione przez niezależne organy, dlatego też, w ocenie autora, warto powrócić do debaty nad powołaniem rady polityki fiskalnej.

Powyższa propozycja może stanowić przyczynek do dyskusji dotyczącej polskich ram fiskalnych – szczegółowy kształt tego rodzaju rozwiązania powinien być poprzedzony rzetelną debatą z udziałem przedstawicieli nauk ekonomicznych oraz prawniczych. Niezależnie jednak od formy klauzul wyjścia, dyskusja nad ich wprowadzeniem wydaje się konieczna – w sytuacjach różnego rodzaju nadzwyczajnych zagrożeń potrzebne są bowiem przejrzyste wytyczne umożliwiające prowadzenie odpowiedzialnej polityki fiskalnej z poszanowaniem innych wartości konstytucyjnych.

Proponowane zmiany wyłączenia wydatków zbrojeniowych z konstytucyjnej reguły oraz podwyższenie wartości referencyjnej nie wprowadzają rozwiązań uelastyczniających omówionych powyżej. Jednocześnie obecne zagrożenia stanowiły pretekst dla władz publicznych do wyłączania kolejnych kategorii wydatkowych z reżimu konstytucyjnej reguły (negatywnie wpływając na jej skuteczność) i ograniczając tym samym ryzyko przekroczenia wartości referencyjnej. Zjawisko to w sposób szczególny nasiliło się w dobie pandemii COVID-19, kiedy to znaczną część programów pomocowych zaczęto realizować za pośrednictwem Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 umieszczony w Banku Gospodarstwa Krajowego. W konsekwencji w ostatnich latach widoczna jest powiększająca się rozbieżność między poziomem długu publicznego obliczonego według metody krajowej a poziomem zadłużenia obliczo-

nego za pomocą metodologii unijnej – w 2021 r. państwowy dług publiczny obliczany metodologią krajową wynosił 43,8% PKB, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych – 53,8% PKB. W ujęciu nominalnym różnica ta w drugim kwartale 2022 r. sięgnęła blisko 280 mld złotych²⁶.

Powyższa praktyka stoi w sprzeczności z *ratio legis* reguły zadłużenia – stosowanie tego rodzaju usprawnień rachunkowych utrudnia ocenę stanu finansów publicznych poprzez „pogłębienie” ich nieprzejrzystości, przyczynia się do powstawania iluzji fiskalnych²⁷ oraz w konsekwencji utrudnia ochronę konstytucyjnej wartości, jaką jest stabilność fiskalna. W tym kontekście należy zauważyć, że propozycja wyłączenia wydatków na finansowanie potrzeb obronnych z rygoru limitu zadłużenia wpisuje się w powyższą praktykę, co w konsekwencji może doprowadzić do zwiększenia problemów z przejrzystością finansów publicznych²⁸. Rozwiązanie to w długoterminowej perspektywie mogłoby więc negatywnie wpłynąć na ochronę stabilności fiskalnej – patrząc na obecne działania, zasadne w ocenie autora jest założenie, w świetle którego proponowane rozwiązanie stanowiłoby „furtkę” do wyłączenia kategorii wydatkowych, które jedynie pozornie związane są z finansowaniem potrzeb obronnych.

Jednocześnie należy zauważyć, że Polska jako członek UE jest zobowiązana do przestrzegania wartości odniesienia dotyczących deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych wynoszących, zgodnie z TFUE, odpowiednio 3 i 60% PKB. Dlatego też przyjęcie proponowanych rozwiązań, zwłaszcza podwyższenia wartości referencyjnej, stałoby w sprzeczności z powyższymi ograniczeniami i mogłoby stanowić sygnał, że władze publiczne w Polsce nie zamierzają wywiązywać się z obowiązku ich przestrzegania.

IV.

Podsumowując, w ocenie autora ogólnoswiatowy kryzys pandemiczny i związane z nim spowolnienie gospodarcze unaocznili jedną z największych wad

²⁶ Zadłużenie sektora finansów publicznych II kw./2022, <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych> (29.10.2022).

²⁷ Zob. P. Panfil, *op.cit.*, s. 235–249.

²⁸ S. Dudek, L. Kotecki, M. Kurtek, *Zagrożenie nadmiernego długu publicznego*, Warszawa 2022, s. 50.

konstytucyjnego limitu zadłużenia, jaką jest jego ponadprzeciętna kategoryczność, która utrudnia m.in. prowadzenie antycyklicznej polityki fiskalnej. Zaproponowane nowelizacje art. 216 ust. 5 Konstytucji RP nie rozwiązują istoty tego problemu.

Propozycje zmian omawianego ograniczenia pod wpływem rosnącego zadłużenia *de facto* przeczą celowi, dla którego reguła ta została unormowana na gruncie konstytucyjnym. Konstytucjonalizacja reguł fiskalnych ma bowiem zapewnić ich niezmiennosc pod wpływem pogarszającego się stanu finansów publicznych. Próby podwyższenia wartości referencyjnej z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP oraz wyłączenie wydatków obronnych z jej reżimu stanowią próbę pisania prawa pod konkretny stan faktyczny – dyskusja nad kolejnym zwiększeniem granicy lub wyłączeniem kolejnej kategorii wydatków z reżimu omawianej reguły powróci wraz z przyrastającym zadłużeniem. Konstytucjonalizacja ograniczeń polityki fiskalnej ma trwale chronić przed prowadzeniem zbyt ekspansywnej polityki fiskalnej – istotą konstytucyjnego limitu zadłużenia jest wprowadzenie takiego ograniczenia, który wymuszałby konieczność przeprowadzenia reform finansów publicznych w przypadku ryzyka przekroczenia wartości referencyjnej. Tymczasem przedstawione propozycje stanowią próbę obejścia problemu.

Biorąc powyższe rozważania pod uwagę, należy stwierdzić, że omawiany limit zadłużenia niewątpliwie wymaga nowelizacji, jednakże proponowane zmiany stanowią działania krótkowzroczne i nie rozwiązują istoty problemu. Należy w tym miejscu postulować chociażby wprowadzenie klauzul wyjścia, jednakże dyskusja nad ich kształtem powinna stanowić część szerszej debaty na temat kształtu konstytucyjnych norm regulujących finanse publiczne, tak aby w jak najlepszym stopniu chroniły stabilność fiskalną.

Literatura

Amick J., Chapman T., Elkins Z., *On Constitutionalizing a Balanced Budget*, <http://comparativeconstitutionsproject.org/wp-content/uploads/amick-chapman-elkins-2019.pdf?6c8912>.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

- Bitner M., *Opinia dotycząca wybranych problemów związanych z konstytucyjnym zakazem zawartym w art. 216 ust. 5*, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5610/plik/oe-305.pdf>.
- Ciżkowicz P., Michalska K., Rzońca A., *Determinanty bezpiecznego poziomu długu publicznego*, „Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2011, nr 4(28).
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010.
- Dudek S., Kotecki L., Kurtek M., *Zagrożenie nadmiernego długu publicznego*, Warszawa 2022.
- Ginsburg T., *Balanced Budget Provisions in Constitutions* [w:] *Constitutions in Times of Financial Crisis*, red. T. Ginsburg, M.D. Rosen, G. Vanberg, Cambridge 2019.
- Gerapetritis G., *New Economic Constitutionalism in Europe*, London 2019.
- Kielin Ł., *Stabilność fiskalna jako wartość konstytucyjnie chroniona w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2022.
- Krzywoń A., *Ustrój gospodarczy RP* [w:] *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, red. M. Zubik, Warszawa 2012.
- Panfil P., *Reguły i iluzje fiskalne w Polsce. Ujęcie prawnofinansowe*, Gdańsk 2021.
- Piotrowski R., *Opinia prawna na temat znaczenia normy konstytucyjnej zawartej w art. 216 ust. 5, w szczególności dla procedowania w parlamencie ustawy, na podstawie której możliwe jest zaciągnięcie zobowiązania powodującego przekroczenie 3/5 produktu krajowego brutto*, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5609/plik/oe-304.pdf>.
- Reinhart C.M., Rogoff K.S., *Growth in a Time of Debt*, „American Economic Review” 2010, nr 2(200).
- Sawulski J., *Wychodząc z kryzysu, zaakceptujmy wyższy dług*, „Dziennik. Gazeta Prawna” z 1 lipca 2020 r.
- Sokolewicz W., *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” 2014, nr 1.
- Wyplosz C., *Fiscal Discipline in a Monetary Union without Fiscal Union* [w:] *Rethinking Fiscal Policy after the Crisis*, red. L. Ódor, Cambridge 2017.