

*Dominik Kossak*<sup>1</sup>

## Konstytucyjny limit zadłużenia w doświadczeniach Polski i Hiszpanii

### Streszczenie

Opracowanie analizuje konstytucyjne limity zadłużenia w państwach członkowskich Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Polski i Hiszpanii. W polskiej Konstytucji limit zadłużenia wynosi 3/5 wartości rocznego PKB, a jego naruszenie grozi poważnymi konsekwencjami. Autor podkreśla, że brak elastyczności tej regulacji może utrudniać dostosowanie się do zmieniających się warunków makroekonomicznych. W Hiszpanii limit zadłużenia został wprowadzony w reakcji na kryzys finansowy. Istnieje możliwość tymczasowego przekroczenia tego limitu w sytuacjach wyjątkowych, takich jak katastrofy naturalne czy recesja. Jednak sama procedura wprowadzenia zmian w Konstytucji budziła kontrowersje z powodu braku dialogu i pośpiechu, w jakim się ona odbywała. Autor analizuje także konsekwencje przekroczenia limitów zadłużenia w ramach procedury unikania nadmiernego deficytu w Unii Europejskiej. Zastanawia się, czy pandemia zmieni podejście do limitów zadłużenia i czy konieczne będzie dostosowanie konstytucyjnych zapisów do nowej rzeczywistości ekonomicznej. Ostatecznie analiza wskazuje na różnice między państwami w podejściu do regulacji zadłużenia oraz na wyzwania związane z utrzymaniem równowagi finansów publicznych w obliczu zmieniających się warunków gospodarczych.

209

**Słowa kluczowe:** limit zadłużenia, Hiszpania, Polska, konstytucja, procedura unikania nadmiernego deficytu, równowaga finansów publicznych

### Abstract

The text analyzes constitutional limits on debt in European Union member states, with a particular focus on Poland and Spain. In the Polish Constitution, the debt limit is set at 3/5 of the annual GDP, and its violation carries serious consequences. The author emphasizes that the lack of flexibility in this regulation may hinder adaptation to changing macroeconomic conditions. In Spain, the debt limit was introduced in response to the financial crisis. There is a possibility of temporarily exceeding this limit in exceptional situations, such as natural disasters or a recession. However, the procedure for amending the Constitution itself was controversial due to a lack of dialogue

---

<sup>1</sup> Dominik Kossak – magister, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Katedra Prawa Finansowego, <https://orcid.org/0000-0002-0680-5104>

and the haste with which these changes were introduced. The author also analyzes the consequences of exceeding debt limits within the framework of the excessive deficit procedure in the European Union. The author wonders whether the pandemic will change the approach to debt limits and whether it will be necessary to adjust constitutional provisions to the new economic reality. Ultimately, the analysis points to differences between countries in their approach to debt regulation and the challenges associated with maintaining the balance of public finances in the face of changing economic conditions.

**Keywords:** debt limit, Spain, Poland, constitution, excessive deficit procedure, public finance balance

## 1. Konstytucyjne limity zadłużenia w państwach członkowskich Unii Europejskiej

We współczesnych realiach ekonomicznych związanych z epidemią koronawirusa temat limitów zadłużenia i ich aktualnego pułapu stał się niezwykle istotną kwestią. Widać to w decyzji senatu Stanów Zjednoczonych z końca 2021 r. o tymczasowym podwyższeniu limitu zadłużenia do kwoty 28,9 trylionu dolarów<sup>2</sup>. Temat ten pojawia się w dyskusji publicznej także w państwach europejskich. Na szczególną uwagę zasługują państwa, które limit zadłużenia zapisały w swoich ustawach zasadniczych, podnosząc sprawę utrzymywania zadłużenia na odpowiednim poziomie do wartości chronionej konstytucyjnie.

Do tych państw zalicza się m.in. Polskę, która zawarła przepisy dotyczące limitu zadłużenia w art. 216 ustawy zasadniczej, Hiszpanię (art. 135 konstytucji<sup>3</sup>), a także Niemcy (art. 109 konstytucji<sup>4</sup>), Węgry

<sup>2</sup> R. Cowan, M. Brice, *U.S. Senate approves temporary lift of debt ceiling, averts default federal government's \$28.4 trillion debt limit*, 2021, <https://www.reuters.com/world/us/us-senate-democrats-republicans-haggle-over-short-term-debt-fix-2021-10-07/> (dostęp: 30.11.2021).

<sup>3</sup> Constitución Española, „BOE”, 29.12.1978, nr 311.

<sup>4</sup> Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r., Kancelaria Sejmu, b.r., [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy\\_pol\\_010711.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy_pol_010711.pdf) (dostęp: 27.11.2021). Ł. Kielin, *Constitutionalisation of fiscal rules in times of financial crises – a cure or a trap?*, „Financial Law Review” 2021, vol. 22(2), s. 97. Więcej o *Schuldenbremse* („hamulcu zadłużenia”) – C. Paetz, K. Rietzler, A. Truger, *Die Schuldenbremse im Bundeshaushalt seit 2011: Die wahre Belastungsprobe steht noch aus*, IMK Report, No. 117, Düsseldorf 2016.

(art. 36 konstytucji<sup>5</sup>), Włochy (art. 81 konstytucji<sup>6</sup>), Słowację (Konstytucyjny Akt o odpowiedzialności fiskalnej<sup>7</sup>) i Słowenię (art. 148 konstytucji<sup>8</sup>).

Podstawową różnicą, jaką można zaobserwować w regulacjach fiskalnych, jest to, że w przypadku Hiszpanii, Niemiec, Słowenii i Włoch nacisk położony został na deficyt budżetowy, a w przypadku Polski, Węgier i Słowacji na relację między długiem publicznym a PKB<sup>9</sup>. Reguły fiskalne dotyczące długu publicznego są bardziej elastyczne i odnoszą się bardziej do długoterminowej stabilności finansów niż do bieżącej polityki fiskalnej. Dopuszcza to sytuacje, w których deficyt budżetowy może zmieniać się w zależności od aktualnej sytuacji makroekonomicznej, ale wysokość długu publicznego jako sumy deficytów musi być utrzymywana na rozsądnym poziomie<sup>10</sup>.

Dodatkową różnicą, która pojawiła się wraz z pojawianiem się w kolejnych państwach konstytucyjnych reguł fiskalnych, są klauzule pozwalające wyjątkowo przekroczyć zapisany w ustawie zasadniczej limit zadłużenia. Taka sytuacja jest jednak dozwolona tylko w przypadku wyjątkowych zdarzeń, które mają wpływ na stabilność finansową państwa, jak np. kryzysy gospodarcze, wojny czy katastrofy naturalne.

Z obu przedstawionych grup państw regulujących limity zadłużenia na poziomie ustaw zasadniczych na szczególną uwagę zasługują konstytucyjne uregulowania Polski i Hiszpanii. Powstawały one w innych warunkach oraz – mimo pozornych podobieństw – odmiennie został określony ich zakres, a z perspektywy czasu istnieje możliwość ich oceny.

211

<sup>5</sup> Ustawa Zasadnicza Węgier, Magyarország Alaptörvénye, Wydawnictwo sejmowe, Warszawa 2015 [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/12/Wegry\\_2016-popr.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/12/Wegry_2016-popr.pdf) (dostęp: 27.11.2021).

<sup>6</sup> Konstytucja Republiki Włoskiej z dnia 27 grudnia 1947 r., Kancelaria Sejmu, 2012, <https://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje-swiata-wlochy/> (dostęp: 27.11.2021).

<sup>7</sup> Ústavný Zákon č. 493/2011 Z. z. z 8. decembra 2011 o rozpočtovej zodpovednosti (akt konstytucyjny z 8 grudnia 2011 r. o odpowiedzialności fiskalnej), 2011, <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2011/493/20150101> (dostęp: 27.05.2024).

<sup>8</sup> Constitution, Official Gazette of the Republic of Slovenia, Nos. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06, and 47/13, <http://www.us-rs.si/legal-basis/constitution/?lang=en> (dostęp: 27.11.2021).

<sup>9</sup> Ł. Kielin, *Constitutionalisation...*, s. 104.

<sup>10</sup> M. Antos, *Fiscal Stability Rules in Central Europe Constitutions*, [w:] M. Adams, F. Fabbrini, P. Larouche (red.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford 2014, s. 212.

## 2. Konstytucyjny limit zadłużenia w Polsce

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>11</sup> limit zadłużenia został przewidziany już na etapie jej uchwalania i określono go na poziomie 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (art. 135).

Jest to forma recypowania do polskiego porządku prawnego jednego z fiskalnych warunków konwergencji sformułowanych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>12</sup>. Jak wskazuje T. Dębowska-Romanowska, nie jest to „zwykłe” przeniesienie postanowień traktatowych do porządku polskiego, umieszczenie reguły zadłużenia w akcie najwyższej wagi, jakim jest Konstytucja RP, zapewnia jej bowiem bezwarunkowo normatywny charakter. Pociąga to za sobą odpowiedzialność polityczną, konstytucyjną, jak również prawnokarną osób, których zadaniem jest czuwanie nad zachowaniem procedur wyprzedzających powstanie nadmiernego długu i przestrzeganie zasad obsługi zarządzania nim oraz spłaty<sup>13</sup>.

212

Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie podkreślał, że art. 216 Konstytucji RP, w powiązaniu z jej art. 1, nakazuje uznać zachowanie równowagi budżetowej oraz właściwy stan finansów publicznych za wartości konstytucyjnie chronione<sup>14</sup>. Trybunał Konstytucyjny za wartość podlegającą ochronie uznał również przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużeniu<sup>15</sup> i podkreślał, że wszystkie te wartości w hierarchii dóbr konstytucyjnych sytuują się wysoko, bo od ich realizowania w życiu publicznym zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych problemów<sup>16</sup>.

Obecność konstytucyjnego limitu zadłużenia wpływa pozytywnie na atrakcyjność oferowanych dłużnych instrumentów finansowych oraz wysokość żądanej przez pożyczkodawców premii za ryzyko.

<sup>11</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. – dalej Konstytucja RP.

<sup>12</sup> Dz.Urz. UE. C nr 326 ze zm. – dalej: TFUE.

<sup>13</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe wraz z częścią konstytucyjną*, Warszawa 2009, s. 122.

<sup>14</sup> Wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294 i z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 6.

<sup>15</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 2004 r., sygn. K 40/02, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 38.

<sup>16</sup> Wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 71 i z dnia 24 listopada 2009 r., sygn. SK 36/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 151.

Konstytucyjny limit długu odgrywa także istotną rolę z punktu widzenia ewentualnego członkostwa Polski w Unii Gospodarczo-Walutowej<sup>17</sup>.

W związku z umieszczeniem limitu zadłużenia w Konstytucji RP władze publiczne mają jednak ograniczony wpływ na kształtowanie się relacji długu publicznego do PKB. Do przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia może dojść nawet przy stosunkowo niewielkim spadku tempa wzrostu gospodarczego, nie wspominając już o poważnym kryzysie gospodarczym.

Polski ustrojodawca nie przewidział w przepisach Konstytucji RP odstępstw od przestrzegania reguły zadłużenia. Można to tłumaczyć podkreśleniem wagi bezpiecznego stanu finansów publicznych. Trudno jednak uzasadnić sytuację, w której Rada Ministrów ponosiłaby odpowiedzialność za przekroczenie konstytucyjnego limitu zadłużenia, gdyby do naruszenia tej normy doszło wskutek działań niezależnych od rządu<sup>18</sup>.

To rozwiązanie zapewnia trwałość przyjętego limitu i niezależnia go od potrzeb bieżącej polityki fiskalnej. Przekroczenie progu jest równoznaczne z naruszeniem przepisów Konstytucji RP, co powinno skutkować podaniem się Rady Ministrów do dymisji i pociągnięciem jej członków do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Minimalizuje to ryzyko niekontrolowanego narastania długu publicznego, kształtując pozytywny wizerunek Polski jako pożyczkobiorcy. Treść art. 216 ust. 5 ustawy zasadniczej utrudnia jednak egzekwowanie odpowiedzialności za naruszenie tego zakazu, co powoduje, że przepis ten jest pozbawiony tak naprawdę realnej sankcji<sup>19</sup>. Podlegający zakazowi ustawodawca sam bowiem ustala treść zakazu. Wynika to z faktu, że sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa. Ustawowe określanie zadłużenia może również prowadzić do zróżnicowania metodologii obliczania długu między rozwiązaniami krajowymi i wynikającymi z prawodawstwa unijnego<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> P. Panfil, *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa*, Warszawa 2011, s. 233.

<sup>18</sup> Ł. Kielin, *Konstytucyjne instrumenty ograniczenia długu publicznego w Polsce*, „Zeszyty Studenckie Nasze Studia” 2019, nr 9, s. 136–146, <https://czasopisma.bg.ug.edu.pl/index.php/naszestudia/article/view/3390> (dostęp: 30.11.2021).

<sup>19</sup> R. Piotrowski, *Opinia prawna na temat znaczenia normy Konstytucyjnej zawartej w art. 216 ust. 5*, Warszawa 2020, s. 3, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatek-spertyzy/5609/plik/oe-304.pdf> (dostęp: 30.11.2021); A. Łabno, J. Sułkowski, *La protección del equilibrio presupuestario en la Constitución de Polonia*, „Teoría y Realidad Constitucional” 2012, nr 29, s. 368.

<sup>20</sup> Ł. Kielin, *Konstytucyjne...*, s. 144.

### 3. Konstytucyjny limit zadłużenia w Hiszpanii

W konstytucji Hiszpanii limit zadłużenia pojawił się dopiero w 2011 r., czyli 33 lata po jej uchwaleniu. Nowelizacja, na mocy której limit zadłużenia znalazł się w konstytucji, była drugą i ostatnią zmianą hiszpańskiej ustawy zasadniczej. Pierwsza zmiana nastąpiła w 1992 r. i miała na celu zaimplementowanie postanowień traktatu z Maastricht.

W 2008 r. doszło do załamania na hiszpańskim rynku nieruchomościowym, co wiązało się z załamaniem na rynkach finansowych. Wskutek przedłużającego się kryzysu, w obliczu rosnącego zadłużenia państwa i kurczenia się gospodarki Hiszpanii postanowiono podjąć działania mające na celu uspokojenie rynków, Europejskiego Banku Centralnego oraz osi francusko-niemieckiej w celu uratowania Hiszpanii przed potencjalną interwencją z zewnątrz i odbudowania wiarygodności państwa<sup>21</sup>.

Temat zmiany konstytucji pojawił się po raz pierwszy na forum parlamentu 23 sierpnia 2011 r. w ramach debaty nad pakietem ustaw antykryzysowych. Nieoczekiwanie premier José Luis Zapatero zapowiedział konieczność zmiany konstytucji. Propozycja zyskała od razu aprobatę dwóch największych partii hiszpańskiego parlamentu<sup>22</sup>.

Zmiany trzeba było jednak procedować wyjątkowo szybko, by zdążyć przed rozwiązaniem parlamentu w związku z kończącą się kadencją ówczesnej legislatury. Wkrótce został przedstawiony projekt. Poprawki do projektu można było zgłaszać jedynie przez 48 godzin (gdy zwyczajowo czas na to przeznaczony wynosi 15 dni). W dniu 2 września projekt został zaaprobowany przez Izbę Deputowanych, a 5 dni później przez Senat. Poparło go ponad 90% parlamentarzystów. Wobec tego, że żadna z izb nie skorzystała w ciągu kolejnych 15 dni z możliwości żądania przeprowadzenia referendum, 27 września król usankcjonował reformę i tego samego dnia nowe prawo zostało ogłoszone w oficjalnym publikatorze<sup>23</sup>.

Od pojawienia się projektu nowelizacji do jego wejścia w życie minęły więc zaledwie 32 dni, z czego sama debata nad projektem trwała 12.

<sup>21</sup> A. Bar Cendón, *La reforma constitucional y la Gobernanza económica de la Unión Europea*, „UNED. Teoría y Realidad Constitucional” 2012, nr 30, s. 74.

<sup>22</sup> O. Salazar Benítez, *La Constitución domesticada: algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE*, „Teoría Y Realidad Constitucional” 2012, nr 29, s. 403.

<sup>23</sup> R. Escudero Alday, *Texto y contexto de la reforma constitucional exprés de agosto de 2011*, „Eunomía, Revista en Cultura de la Legalidad” 2012, nr 2, s. 86–98.

Motywy zmiany zostały określone w tekście reformy<sup>24</sup>: „Ponad trzydzieści lat po wejściu w życie Konstytucji, odkąd Hiszpania stała się członkiem Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej, która umacnia i poszerza swoje kompetencje w ramach nabierającego coraz większej wagi jednolitego zarządzania, i gdy coraz bardziej oczywiste stają się reperkusje gospodarczej i finansowej globalizacji, stabilność budżetowa nabiera prawdziwie strukturalnego znaczenia i staje się warunkiem zdolności państwa do działania, utrzymania i rozwoju państwa socjalnego proklamowanego w art. 1 ust. 1 ustawy zasadniczej oraz – w swoich najdalej idących konsekwencjach – obecnego i przyszłego dobrobytu naszych obywateli. Tak duże znaczenie stabilności budżetowej uzasadnia zapisanie jej w Konstytucji – tak aby w formie aktu normatywnego najwyższej rangi ograniczyć i ukierunkować działania władz publicznych”.

Tak procedowana zmiana została poddana krytyce za brak dialogu w zakresie wprowadzanych zmian, za ogromny pośpiech wprowadzanych rozwiązań, za nieuwzględnienie w projekcie innych istotnych postulatów dotyczących zmiany konstytucji, za brak przeprowadzenia referendum, za uległość wobec władz Unii Europejskiej. Profesor Pérez Royo określiła, że „nie była to reforma w całym tego słowa znaczeniu, ale konstytucjonalizacja wyjątkowo pilnej sytuacji ekonomicznej”<sup>25</sup>.

W kwestiach prawnych krytykowano także ustalenie limitu zadłużenia poprzez odwołanie się do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, czyli aktu niezależnego od ustawodawstwa hiszpańskiego. Rodzi to niepewność w sytuacji zmiany traktatu lub jego derogowania. Ponadto podkreśla się, że to nie traktat określa maksymalny dozwolony poziom długu, ale załączony do niego protokół.

W art. 135 napisano nie tylko o relacji między długiem publicznym a PKB, ale odwołano się także do limitu deficytu. Ograniczenie wielkości długu publicznego jest priorytetowym celem stabilności budżetowej, a zakaz nadmiernego zaciągania deficytu jest właściwie czysto instrumentalną zasadą, którą należy stosować, by dług administracji publicznej nie ulegał zwiększeniu<sup>26</sup>. Ustalenie maksymalnego limitu deficytu strukturalnego pozostawiono jednak do uregulowania w odpowiedniej ustawie ogranicznej.

<sup>24</sup> *Reforma del artículo 135 de la Constitución Española*, „BOE”, 27.09.2011, nr 233, s. 101931–101941, tłumaczenie Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r., s. 373 [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Hiszpania\\_pol\\_300612.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Hiszpania_pol_300612.pdf) (dostęp: 30.11.2021).

<sup>25</sup> O. Salazar Benítez, *La Constitución...* s. 426.

<sup>26</sup> J. García-Andrade Gómez, *La reforma del artículo 135 de la constitución española*, „Revista de Administración Pública” 2012, nr 187, s. 50.



## 4. Konsekwencje przekroczenia limitów zadłużenia w Unii Europejskiej

Kluczowe postanowienie z punktu widzenia ograniczania deficytu i długu publicznego państw członkowskich Unii Europejskiej – tzw. procedura unikania nadmiernego deficytu – zostało wprowadzone na mocy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 126 TFUE – dawny artykuł 104 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską – TWE).

Komisja Europejska nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokość długu publicznego w państwach członkowskich w celu wykrycia oczywistych błędów. Bada poszanowanie dyscypliny budżetowej na podstawie dwóch poniższych kryteriów:

- 1) czy stosunek między planowanym lub rzeczywistym deficytem publicznym a produktem krajowym brutto 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;
- 2) stosunek między długiem publicznym a produktem krajowym brutto przekracza wartość odniesienia, chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości odniesienia w zadowalającym tempie.

Wartości odniesienia są sprecyzowane w protokole w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, który jest załączony 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.

Stwierdzić jednakże należy, że w przypadku decyzji podejmowanych przez Radę Unii Europejskiej 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>27</sup>. Ponadto już

<sup>27</sup> Szerzej: P. Lewkowicz, M. Tyniewicz, *Ocena unijnych i krajowych regulacji prawnych ograniczających dług publiczny*, [w:] H. Litwińczuk (red.), *Prawo europejskie – 5 lat doświadczeń w polskim prawie finansowym*, Warszawa 2010.



sam termin „procedura unikania nadmiernego deficytu” wskazuje, że w tym przypadku to nie poziom długu publicznego, ale deficytu tego sektora uważany jest za główne kryterium fiskalne<sup>28</sup>.

Obecnie obowiązują różne metody obliczania zadłużenia – krajowa i ta wynikająca z prawa wspólnotowego. To na podstawie poziomu długu publicznego obliczonego metodą procedury nadmiernego deficytu określa się, czy państwa członkowskie spełniają kryterium długu publicznego określone w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>29</sup>.

Mówiąc o konstytucyjnych limitach zadłużenia, warto wspomnieć także o traktacie z dnia 2 marca 2012 r. o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej<sup>30</sup>. Nakłada on na państwa strefy euro wymogi dotyczące ich polityk budżetowych i zaleca, aby te wymagania uregulować w ramach aktów rangi konstytucyjnej.

Mimo paktu niewiele państw zdecydowało się zaimplementować jego postanowienia do swoich ustaw zasadniczych. Polska i Hiszpania pozostają więc nadal pewnym ewenementem w ramach Unii Europejskiej.

## 5. Podsumowanie

217

Obecnie może pojawić się pytanie, czy pandemia SARS-CoV-2 zmieniła myślenie o równowadze w finansach państwa na tyle, aby pozbyć się z konstytucji zapisu o limicie długu publicznego.

Myślenie o roli państwa w przeciwdziałaniu skutkom kryzysu jest dzisiaj inne niż to po kryzysie z 2008 r. Idzie to w parze z naturą samego załamania: w 2008 r. wynikało ono z ryzykownego podejścia sektora bankowego, a współcześnie wynika z zakazów nakładanych na

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 70.

<sup>29</sup> D. Malinowski, *Dług publiczny w ujęciu ekonomicznym i prawnym. Zmienność długu publicznego w wybranych gospodarkach pozaeuropejskich na tle państw Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace/Szkoła Główna Handlowa” 2015, nr 2(22), s. 84.

<sup>30</sup> Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malta, Królestwem Nederlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzony w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1258).

przedsiębiorców, co skutkuje utrudnieniami w prowadzeniu działalności gospodarczej i wymaga następczego wsparcia ze strony rządu.

Polska reguła konstytucyjna w przypadku limitu poziomu długu publicznego nie dopuszcza okoliczności, które umożliwiłyby jego przekroczenie. W celu uniknięcia jego naruszenia istnieje pokusa modyfikowania ustawowej definicji produktu krajowego brutto albo tworzenia podmiotów, których zobowiązania nie są traktowane jako składowe długu publicznego. Takie działania mogą prowadzić do braku przejrzystości finansów publicznych.

W tym ujęciu warto spojrzeć raz jeszcze na konstytucję Hiszpanii (art. 135 ust. 4), gdzie zdecydowano się na zabieg pozwalający w pewnych przypadkach przekroczyć konstytucyjny limit zadłużenia. Może on zostać przekroczony jedynie w przypadku katastrof naturalnych, recesji gospodarczej lub nagłych wyjątkowych sytuacji, które wymknęłyby się spod kontroli państwa i szkodziłyby w znaczącym stopniu sytuacji finansowej albo równowadze społeczno-gospodarczej państwa, według oceny absolutnej większości członków Kongresu Deputowanych.

218 Kongres Deputowanych w Hiszpanii w 2021 r. drugi rok z rzędu zawiesił stosowanie reguł fiskalnych, tym razem na 2022 r. ze względu na utrzymującą się pandemię<sup>31</sup>. Jest to informacja niezwykle czytelna dla obywateli i pozytywnie wpływająca na przejrzystość finansów publicznych, choć może budzić obawy z powodu nieograniczanego potencjału wzrostu zadłużenia.

Wskazuje się współcześnie, że nie ma jednoznacznych dowodów, które potwierdzałyby, że reguły fiskalne zagwarantowane w ustawach zasadniczych są skuteczniejsze niż reguły fiskalne wprowadzone w aktach niższego rzędu<sup>32</sup>. Nie można z tego jednak wyprowadzać wniosku o braku skuteczności takich rozwiązań, stanowią one bowiem swego rodzaju „limit prędkości”<sup>33</sup> i ograniczają rząd w zwiększaniu wydatków.

Jednocześnie, według niektórych autorów, kraje z konstytucyjnymi zasadami zrównoważonego budżetu są mniej skłonne do tworzenia deficytów budżetowych, częściej osiągają nadwyżkę budżetową, a ich

<sup>31</sup> *El Congreso aprecia que persisten las condiciones de excepcionalidad que justifican mantener suspendidas las reglas*, 2021, [https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2021/130921-reglas\\_fiscales.aspx](https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2021/130921-reglas_fiscales.aspx) (dostęp: 30.11.2021).

<sup>32</sup> Ł. Kielin, *Constitutionalisation...*, s. 106.

<sup>33</sup> T. Ginsburg, *Balanced Budget Provisions in Constitutions*, [w:] T. Ginsburg, M.D. Rosen, G. Vanberg (red.), *Constitutions in times of financial crisis*, Cambridge 2019, s. 69–70.

polityka fiskalna prowadzona na podstawie norm konstytucyjnych jest bardziej spójna<sup>34</sup>.

Podsumowując, polskie unormowanie limitów zadłużenia ma pewne mankamenty. Zaliczyć do nich należy m.in. swobodę ustawodawcy zwykłego, który jest podmiotem politycznym przy określaniu składowych państwowego długu publicznego i definicji produktu krajowego brutto, brak elementów konstrukcyjnych limitu zadłużenia, pozwalających w wyjątkowych przypadkach przekroczyć konstytucyjne limity zadłużenia, a także sztywne proporcje długu do PKB.

## Bibliografia

- Amick J., Chapman T., Elikins Z., *On Constitutionalizing a Balanced Budget*, „The Journal of Politics” 2020, vol. 82(3).
- Antos M., *Fiscal Stability Rules in Central Europe Constitutions*, [w:] M. Adams, F. Fabbrini, P. Larouche (red.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford 2014.
- Bar Cendón A., *La reforma constitucional y la Gobernanza económica de la Unión Europea*, „UNED. Teoría y Realidad Constitucional” 2012, nr 30.
- Constitución Española, „BOE”, 29.12.1978, nr 311.
- Constitution, Official Gazette of the Republic of Slovenia Nos. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06, and 47/13, <https://www.us-rs.si/legal-basis/constitution/?lang=en> (dostęp: 27.11.2021).
- Cowan R., Brice M., *U.S. Senate approves temporary lift of debt ceiling, averts default*, 2021, <https://www.reuters.com/world/us/us-senate-democrats-republicans-haggle-over-short-term-debt-fix-2021-10-07/> (dostęp: 30.11.2021).
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe wraz z częścią konstytucyjną*, Warszawa 2009.
- El Congreso aprecia que persisten las condiciones de excepcionalidad que justifican mantener suspendidas las reglas*, 2021, [https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2021/130921-reglas\\_fiscales.aspx](https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2021/130921-reglas_fiscales.aspx) (dostęp: 30.11.2021).
- Escudero Alday R., *Texto y contexto de la reforma constitucional exprés de agosto de 2011*, „Eunomía, Revista en Cultura de la Legalidad” 2012, nr 2.
- García-Andrade Gómez J., *La reforma del artículo 135 de la constitución española*, „Revista de Administración Pública” 2012, nr 187.
- Ginsburg T., *Balanced Budget Provisions in Constitutions*, [w:] T. Ginsburg, M.D. Rosen, G. Vanberg (red.), *Constitutions in times of financial crisis*, Cambridge 2019.

<sup>34</sup> J. Amick, T. Chapman, Z. Elikins, *On Constitutionalizing a Balanced Budget*, „The Journal of Politics” 2020, vol. 82(3), s. 1078–1096.

- Kielin Ł., *Constitutionalisation of fiscal rules in times of financial crises – a cure or a trap?*, „Financial Law Review” 2021, vol. 22(2).
- Kielin Ł., *Konstytucyjne instrumenty ograniczenia długu publicznego w Polsce*, „Zeszyty Studenckie Nasze Studia” 2019, nr 9, <https://czasopisma.bg.ug.edu.pl/index.php/naszestudia/article/view/3390> (dostęp: 30.11.2021).
- Konstytucja Republiki Włoskiej z dnia 27 grudnia 1947 r., Kancelaria Sejmu, 2012, <https://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje-swiata-wlochy/> (dostęp: 27.11.2021).
- Lewkowicz P., Tyniewicz M., *Ocena unijnych i krajowych regulacji prawnych ograniczających dług publiczny*, [w:] H. Litwińczuk (red.), *Prawo europejskie – 5 lat doświadczeń w polskim prawie finansowym*, Warszawa 2010.
- Łabno A., Sułkowski J., *La protección del equilibrio presupuestario en la Constitución de Polonia*, „Teoría y Realidad Constitucional” 2012, nr 29.
- Malinowski D., *Dług publiczny w ujęciu ekonomicznym i prawnym. Zmienność długu publicznego w wybranych gospodarkach pozaeuropejskich na tle państw Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace/Szkoła Główna Handlowa” 2015, nr 2(22).
- Paetz C., Rietzler K., Truger A., *Die Schuldenbremse im Bundeshaushalt seit 2011: Die wahre Belastungsprobe steht noch aus*, IMK Report, No. 117, Düsseldorf 2016.
- Panfil P., *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa*, Warszawa 2011.
- Piotrowski R., *Opinia prawna na temat znaczenia normy Konstytucyjnej zawartej w art. 216 ust. 5*, Warszawa 2020, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5609/plik/oe-304.pdf> (dostęp: 30.11.2021).
- Reforma del artículo 135 de la Constitución Española*, „BOE”, 27.09.2011, nr 233.
- Salazar Benítez O., *La Constitución domesticada: algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE*, „Teoría y Realidad Constitucional” 2012, nr 29.
- Ústavný Zákon č. 493/2011 Z. z. z 8. decembra 2011 o rozpočtovej zodpovednosti (akt konstytucyjny z 8 grudnia 2011 r. o odpowiedzialności fiskalnej), <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2011/493/20150101> (dostęp: 27.05.2024).
- Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r., Kancelaria Sejmu, b.r., [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy\\_pol\\_010711.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy_pol_010711.pdf) (dostęp: 27.11.2021).
- Ustawa Zasadnicza Węgier, Magyarország Alaptörvénye, Wydawnictwo sejmowe, Warszawa 2015, [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/12/Wegry\\_2016-popr.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/12/Wegry_2016-popr.pdf) (dostęp: 27.11.2021).