

wpłynęło 05.03.2026

- 3) związki metropolitalne;
- 4) jednostki budżetowe;
- 5) samorządowe zakłady budżetowe;
- 6) agencje wykonawcze;
- 7) instytucje gospodarki budżetowej;
- 8) państwowe fundusze celowe;
- 9) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 10) Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 11) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- 12) uczelnie publiczne;
- 13) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- 14) państwowe i samorządowe instytucje kultury;
- 15) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicza, banków oraz spółek prawa handlowego;
- 16) Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

Z powyższego wynika, że fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego (dalej również BGK) na podstawie odrębnych ustaw, o których mowa w art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (t. j. Dz. U. z 2025, poz. 503) znajdują się poza sektorem finansów publicznych, a co za tym idzie, zobowiązania tych funduszy nie są zaliczane do państwowego długu publicznego, zgodnie z treścią art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Art. 216 ust. 5 Konstytucji stanowi, że nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny

przekroczy $\frac{3}{5}$ wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa.

Na tle konstytucyjnych unormowań budżetowych akcentuje się postulat racjonalności działań organów państwowych w sferze finansów publicznych, wykraczający poza doraźną perspektywę jednego roku budżetowego. Ponadto wskazuje się, że konstytucjonalizacja materii budżetowej prowadzi – z prawnego punktu widzenia – do materialnego i proceduralnego ograniczenia swobody ustawodawcy zwykłego, co wzmacnia potrzebę wykładni i stosowania unormowań budżetowych w sposób zapewniający ich realną skuteczność. Celem ustalonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji dopuszczalnego limitu państwowego długu publicznego jest nie tylko zakaz przekraczania wysokości długu (powstającego w wyniku zaciąganych pożyczek oraz udzielanych gwarancji i poręczeń finansowych), lecz także zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu państwa w kolejnych latach. Przyjęte rozwiązanie konstytucyjne powinno zwiększać gospodarczą międzynarodową wiarygodność państwa. Wynikający z tego przepisu zakaz adresowany jest do władz publicznych upoważnionych do zaciągania pożyczek oraz udzielania gwarancji i poręczeń, w szczególności do Rady Ministrów i NBP, a pośrednio do parlamentu, który nie może uchylać ustaw skutkujących obciążeniem państwa długiem publicznym przekraczającym ten konstytucyjny limit zadłużenia (zob. M. Zubik, *Problem deficytu budżetowego w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 6, za M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, wyd. 1, 2016). Jest w nim ujęty system ostrożnościowo-sanacyjny, którego celem musi być niedopuszczalność naruszenia granicy zadłużenia; w przeciwnym razie zniknęłaby podstawowa wartość, którą restrykcja konstytucyjna ma chronić. (...) Mechanizmy konstytucyjne i ustawowe powinny zapobiegać zagrożeniu, zamiast reagować na nie po fakcie, zwłaszcza gdy chodzi o inicjatywy ustawodawcze skutkujące powstaniem nowych zobowiązań państwa „wymuszających” zaciągnięcie nowych pożyczek (zob. T. Dębowska-Romanowska, *Konstytucyjne unormowania gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na cele publiczne, państwowy dług publiczny (art. 216 ust. 1 i 5 Konstytucji RP)*, [w:] *Ustrojowe i konstytucyjne prawo finansowe. Definicje instytucji, komentarze, 2025*).

Wreszcie, w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przy wykładni pojęć konstytucyjnych terminy 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. Tego rodzaju stanowisko prowadzi do usytuowania doktryny w szczególnej roli 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. Znaczenie przedmiotowych pojęć, a także konstytucyjny sens zakazu zależy od oceny równowagi budżetowej, uwarunkowanej przez kryteria wynikające z wybranej teorii ekonomicznej, 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. Artykuł 216 ust. 5 Konstytucji 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 kategorię 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 produktu krajowego brutto – jest w wypadku Polski różny, w zależności od sposobu jego obliczania. Liczony według „metodyki krajowej” różni się od liczonego według „metodyki unijnej”. Zdaniem Trybunału „różnica ta ma zasadnicze znaczenie”. Wypada podzielić ten pogląd, ponieważ to sposób obliczenia może decydować o tym, czy doszło do naruszenia konstytucyjnego zakazu. A zatem to ustawa – na

wpietyto 05.03.2026

mocy Konstytucji – ustala znaczenie pojęć, którymi posługuje się ustawa zasadnicza i to od ustawodawcy zależy, czy Konstytucja 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”. (tak: R. Piotrowski, *Uwagi o prawnym znaczeniu konstytucyjnego zakazu nadmiernego zadłużania państwa*, *Studia Iuridica LXXXVI*, 2020, s. 235 i przywołana tam literatura oraz orzecznictwo).

Inni komentatorzy, dzieląc tezę o autonomicznym charakterze pojęć konstytucyjnych zwracają uwagę, że termin „państwowy dług publiczny”, powinien być rozumiany jako dług wszystkich podmiotów publicznoprawnych działających w państwie polskim i dysponujących środkami finansowymi na podstawie ustaw, o których mowa w art. 216 ust. 1 Konstytucji, w ujęciu globalnym po potrąceniu wzajemnych rozliczeń, ze względu na wykładnię historyczną, związaną z „przeniesieniem” tej restrykcji z prawa unijnego. To prowadzi do wniosku, że koniecznym wydaje się przeniesienie także znaczenia tego terminu z prawa unijnego, czyli jako obejmującego cały sektor finansów publicznych danego państwa – członka UE (zob. T. Dębowska-Romanowska, op. cit.). Autorka ta podnosi, że zakres swobody ustawodawcy przy określaniu sposobu obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego jest ograniczony, gdyż „sposób obliczania” powinien odpowiadać znaczeniu ekonomicznemu pojęcia w nauce oraz szeroko pojętym prawodawstwie (...) ze względu na to, że wprowadzenie do Konstytucji restrykcji z art. 216 ust. 5 nie jest (...) zwykłym „przeniesieniem” postanowień traktatowych do prawa krajowego. Jako restrykcja konstytucyjna ma on najwyższą rangę oraz bezwarunkowy normatywny charakter. Pociąga to za sobą odpowiedzialność polityczną, konstytucyjną, a nawet prawnokarną osób pełniących funkcje publiczne, których zadaniem jest czuwanie nad zachowaniem procedur wyprzedzających powstanie nadmiernego długu i przestrzeganie zasad obsługi, zarządzania nim oraz spłaty. Nieuchronne próby obejścia tego przepisu poprzez tworzenie poza sektorem finansów publicznych tworów organizacyjnych (spółek, przedsiębiorstw) w celu ukrycia zwiększenia wydatków, o których mowa w art. 216 ust. 1 Konstytucji, powinny się spotkać z reakcją prawną taką, jaką towarzyszy łamaniu wprost zakazu (T. Dębowska-Romanowska, op. cit.). W tym kontekście istotny jest również wyrażony w piśmiennictwie pogląd, że kluczem do zrozumienia roli, jaką odgrywają fundusze działające w ramach Banku Gospodarstwa

Krajowego, w sztucznym obniżaniu wartości państwowego długu publicznego, jest zakres, w jakim w art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 9 tej ustawy określa jednostki sektora finansów publicznych oraz tytuły zobowiązań sektora finansów publicznych, które obejmuje państwowy dług publiczny. Obejmuje on bowiem wyłącznie zobowiązania jednostek sektora finansów publicznych wymienionych w art. 9 ustawy o finansach publicznych z enumeratywnie wymienionych tytułów wskazanych w art. 72 ust. 1 tej ustawy. Wyłączenie funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego, których spłata jest gwarantowana przez Skarb Państwa z sektora finansów publicznych powoduje niezaklasyfikowanie długu funduszy działających w jego ramach do państwowego długu publicznego (zob. Jacek Skowroński, *Gospodarka pozabudżetowa a przejrzystość finansów publicznych*, Kontrola Państwowa, Nr 4 lipiec- sierpień 2025).

Zgodnie z art. 1 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

W piśmiennictwie przyjmuje się, że raczej bezsporna jest formułowana w doktrynie ocena, że art. 1 wyraża „istotę państwa”, formułuje zasadę ustrojową, wyrażającą „filozofię państwa”, bądź że posiada fundamentalne znaczenie dla określenia współczesnego ustroju Rzeczypospolitej” (zob. M. Zubik, W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, wyd. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, art. 1.), tym niemniej objaśnianie dobra jest utrudnione m.in. ze względu na jego wieloaspektowość, „wielozródłowość”. Przyjmuje się, że dobrem wspólnym jest państwo rozumiane jako demokratycznie zorganizowana wspólnota upodmiotowionych obywateli, a nie tylko aparat państwowy, choćby i pojmowany najszerszej, jako całokształt (system) organów, urzędów i instytucji działających w imieniu i z upoważnienia zwierzchniej władzy państwowej. Dlatego nie wolno dobra wspólnego identyfikować z dobrem (interese) państwa w rozumieniu aparatu władzy, a w szczególności jakiegoś jednego ogniwa administracji państwowej czy też aktualnej politycznej większości, która zdominowała instytucje władzy publicznej. Byłoby to niezgodne z wyrażoną w konstytucji koncepcją państwa polskiego jako „rzeczypospolitej”, a więc swego rodzaju państwa obywatelskiego, w którym instytucje władzy publicznej są służebne wobec społeczeństwa i mają stąd wypływający obowiązek działania dla jego dobra, co znaczy dobra wspólnego wszystkich obywateli (M. Zubik, W. Sokolewicz, op.cit. i przywołana tam literatura). W aspekcie związanym z budżetem i finansami państwa Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 maja 2004 r., sygn. K 40/02 przyjął, że dobrem wspólnym jest zrównoważony stan finansów państwa, wskazując przy tym również, że dobrem konstytucyjnie chronionym

jest równowaga finansów publicznych i ochrona przed nadmiernym zadłużaniem się podmiotów publicznych; zarówno na poziomie państwa, jak i samorządu. Dobro to jest w hierarchii konstytucyjnych wartości aż tak wysoko usytuowane, że chroni je restrykcja konstytucyjna (czyli bezwzględny zakaz nadmiernego zadłużania się państwa), tj. art. 216 ust. 5 Konstytucji.

Z kolei stosownie do art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Artykuł 2 Konstytucji wyraża trzy zasady konstytucyjne, tj. zasadę państwa demokratycznego, zasadę państwa prawnego i zasadę sprawiedliwości społecznej, które są ze sobą powiązane funkcjonalnie i materialnie. Nie ma możliwości kompleksowego scharakteryzowania żadnej z nich bez uwzględnienia pozostałych. Zasady te są źródłem innych zasad ustrojowych, które również mają status zasad konstytucyjnych, choć w Konstytucji nie zostały *expressis verbis* uregulowane (zob. M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 2.). W doktrynie wskazuje się, że Konstytucja 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. Realne znaczenie zakazu określonego w tym przepisie określa ustawa i to ona wyznacza sens pojęć, do których odwołuje się Konstytucja. Zarazem jednak Konstytucja decyduje o sposobie rozumienia zawartego w niej zakazu. W związku z tym dokonując wykładni przepisu art. 216 ust. 5 Konstytucji należy uwzględnić wśród innych zasad konstytucyjnych również zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz zasadę sprawiedliwości społecznej, przy założeniu, że ochrona tych wartości nie ma charakteru ani absolutnego, ani też przeważającego w stosunku do innych wartości konstytucyjnych (zob. R. Piotrowski, *op.cit.*).

Szczegółowa argumentacja

Ewolucja orzecznictwa: od równowagi budżetowej do bezpieczeństwa państwa.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że właściwy stan finansów publicznych jest wartością konstytucyjnie chronioną, rekonstruowaną na podstawie całokształtu regulacji ustrojowych dotyczących gospodarki finansowej państwa.

W szczególności wartość ta wynika z art. 216 Konstytucji, który ustanawia zasady prowadzenia gospodarki finansowej państwa, oraz z art. 220 Konstytucji, wprowadzającego bezwzględny zakaz powiększania deficytu budżetowego przez Sejm w toku prac parlamentarnych. Przepisy te nie mają charakteru wyłącznie proceduralnego, lecz wyrażają konstytucyjną wolę ustawodawcy ustrojowego, aby finanse publiczne były prowadzone w sposób odpowiedzialny, przejrzysty i długofalowo zrównoważony.

Normy te pozostają w ścisłym związku z art. 1 Konstytucji, ustanawiającym Rzeczpospolitą Polską jako dobro wspólne wszystkich obywateli. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazuje, że dobro wspólne nie może być rozumiane wyłącznie jako suma indywidualnych interesów jednostek, lecz obejmuje także trwałość instytucjonalną państwa, jego zdolność do działania oraz stabilność podstaw materialnych, na których opiera się wykonywanie władzy publicznej.

Przełomowe znaczenie w tym zakresie ma wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12. Trybunał sformułował w nim jednoznaczną tezę, zgodnie z którą konieczność zachowania równowagi budżetowej oraz właściwego stanu finansów publicznych wyznacza granice urzeczywistniania praw i gwarancji wyrażonych w Konstytucji, w tym praw o charakterze socjalnym i majątkowym. Oznacza to, że stabilność finansowa państwa została uznana za wartość o charakterze nadrzędnym, zdolną do samodzielnego uzasadnienia ograniczeń innych praw i wolności konstytucyjnych.

Jeszcze wcześniej, w wyroku z dnia 24 listopada 2009 r. o sygn. SK 36/07, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że dbałość o finanse publiczne oraz przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużeniu państwa sytuują się bardzo wysoko w hierarchii dóbr konstytucyjnych. Trybunał powiązał wprost kondycję finansową państwa z jego zdolnością do działania (state capacity), wskazując, że państwo nadmiernie zadłużone traci realną suwerenność decyzyjną, stając się w istocie zakładnikiem rynków finansowych oraz wierzycieli. W takiej sytuacji państwo nie jest w stanie skutecznie realizować swoich podstawowych funkcji, w tym zapewniać bezpieczeństwa, porządku publicznego oraz ochrony praw obywateli.

W ten sposób orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego ewoluowało od postrzegania równowagi budżetowej jako elementu racjonalnej polityki fiskalnej do uznania stabilności finansów publicznych za komponent bezpieczeństwa państwa i fundament jego ustrojowej trwałości.

Prymat równowagi budżetowej nad prawami nabytymi.

wpiętyło 05.03.2026

Na tym tle szczególnego znaczenia nabiera fakt, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie dopuszczał daleko idące ingerencje w sferę praw jednostki, w tym praw nabytych, jeżeli były one uzasadnione koniecznością ochrony stabilności finansów publicznych. W wyroku z dnia 4 grudnia 2000 r., o sygn. K 9/00, Trybunał jednoznacznie stwierdził, że ze względu na konieczność utrzymania równowagi budżetowej oraz zdolności państwa do wywiązywania się z jego konstytucyjnych obowiązków dopuszczalne jest ograniczenie nawet praw nabytych, o ile spełnione są wymogi proporcjonalności i racjonalności.

Stanowisko to było konsekwentnie powtarzane w kolejnych orzeczeniach, w szczególności w sprawach dotyczących waloryzacji rent i emerytur (wyrok z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99) oraz ograniczania ulg podatkowych (wyrok z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01). Trybunał podkreślał, że prawa majątkowe jednostki, choć podlegają ochronie konstytucyjnej, nie mają charakteru absolutnego i mogą zostać ograniczone w imię nadrzędnych wartości ustrojowych, takich jak stabilność finansów publicznych i bezpieczeństwo ekonomiczne państwa.

Z powyższego wynika jednoznaczny wniosek argumentacyjny. Skoro Konstytucja dopuszcza realne i dotkliwe ograniczenia praw majątkowych obywateli – takie jak brak waloryzacji świadczeń czy ograniczenie preferencji podatkowych – w imię nieprzekraczania bezpiecznych progów zadłużenia i ochrony stabilności finansowej państwa, to tym bardziej Konstytucja nie może zezwalać władzy publicznej na manipulowanie samą definicją tego zadłużenia.

Obywatele, którzy ponoszą rzeczywiste koszty w postaci wyrzeczeń finansowych, mają konstytucyjne prawo oczekiwać, że wskaźniki służące ocenie stabilności finansów publicznych są ustalane w sposób rzetelny, przejrzysty i odpowiadający rzeczywistemu stanowi zobowiązań państwa. Akceptacja fikcyjnej lub selektywnej definicji długu publicznego (PDP), przy jednoczesnym faktycznym narastaniu zobowiązań ujmowanych w ramach procedury nadmiernego deficytu (EDP), prowadziłaby do podważenia zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, a także naruszałaby zasadę sprawiedliwości społecznej poprzez nierównomierne i nieprzejrzyste rozkładanie ciężarów finansowych.

W konsekwencji stabilność finansów publicznych, jako wartość konstytucyjna, implikuje nie tylko obowiązek ograniczania wydatków i zadłużenia, lecz także obowiązek uczciwego i prawdziwego ich mierzenia. Bez spełnienia tego warunku ochrona stabilności finansowej staje się pozorną, a konstytucyjne wyrzeczenia nakładane na obywateli tracą swoje normatywne uzasadnienie.

Ekonomiczny charakter pojęć konstytucyjnych.

Kluczowe dla argumentacji wniosku jest ustalenie znaczenia pojęcia „państwowy dług publiczny” na gruncie Konstytucji. Jak słusznie zauważa się w doktrynie (np. prof. Ryszard Piotrowski), pojęcia „dług publiczny” oraz „produkt krajowy brutto” odnoszą się do zjawisk par excellence ekonomicznych. Oznacza to, że ich treść nie może być definiowana przez ustawodawcę w sposób całkowicie arbitralny, w oderwaniu od wiedzy ekonomicznej i standardów międzynarodowych.

Pojęcie państwowego długu publicznego w Konstytucji ma na celu zobrazowanie całkowitego ciężaru zobowiązań, który spoczywa na państwie, i który będzie musiał zostać spłacony z przyszłych dochodów podatkowych. Jeżeli ustawodawca tworzy konstrukcje prawne (takie jak fundusze w Banku Gospodarstwa Krajowego), które ekonomicznie są długiem państwa (są przez państwo gwarantowane i spłacane), ale prawnie są wyłączone z definicji państwowego długu publicznego, to dochodzi do zafalszowania pojęcia konstytucyjnego.

W wyroku K 1/12 Trybunał Konstytucyjny dostrzegł problem rozbieżności sposobów obliczania państwowego długu publicznego w relacji do PKB. Wskazał wówczas: „Trybunał Konstytucyjny zauważa, że – nawet korzystając z oficjalnych wskaźników – ma trudności z kategorię oceną stanu polskich finansów publicznych (...). 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”. W 2011 r. różnica ta wynosiła ok. 3 punkty procentowe. Obecnie, jak wynika ze *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026-2029*, różnica ta ma wzrosnąć do blisko 16 punktów procentowych PKB w 2029 r. Taka skala rozbieżności zmienia jakość problemu – z kwestii technicznej staje się on kwestią omijania Konstytucji.

Dynamiczna interpretacja i zasada prewencji.

Niezwykle istotnym argumentem, który należy podnieść, jest tzw. interpretacja dynamiczna art. 216 ust. 5 Konstytucji. Koncepcja ta, wspierana przez Marszałka Sejmu w sprawie K 1/12 i zaaprobowana przez Trybunał, zakłada, że „im bardziej wysokość długu publicznego zbliża się do konstytucyjnego limitu, tym bardziej zdecydowane działania powinny podejmować władze publiczne”. Trybunał w tym wyroku odwołał się do maksym medycznych: *Morbum evitare quam curare facilius est* („łatwiej unikać choroby niż ją leczyć”) oraz *Principiis obsta, sero medicina paratur* („przeciwdziałaj początkom choroby, później i lekarstwa są bezskuteczne”). Wynika z tego konstytucyjny obowiązek prewencji. Władze publiczne nie

wpietyto 05.03.2026

mogą czekać, aż dług formalnie przekroczy 60% według najwęższej możliwej definicji. Muszą reagować na realne zagrożenie. Skoro metodyka unijna (EDP), uznawana na arenie międzynarodowej za standard oceny wiarygodności państw, wskazuje na przekroczenie progu 60% już w 2026 r. (66,2%), to bierność ustawodawcy i opieranie się na zaniżonym wskaźniku krajowym (PDP) jest naruszeniem obowiązku *principii obsta*. Zamiast leczyć finanse (redukować deficyt), władze zmieniają definicję choroby (redefiniują dług), co stoi w sprzeczności z teleologią art. 216 ust. 5 Konstytucji.

Zakaz arbitralności legislacyjnej.

Konstytucja w art. 216 ust. 5 zdanie drugie zawiera delegację ustawową: „Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa”. To właśnie ta delegacja stanowi oś sporu prawnego i ekonomicznego. Powstaje fundamentalne pytanie: jak daleko sięga swoboda ustawodawcy w kształtowaniu treści pojęcia „państwowy dług publiczny”? Czy ustawa może zdefiniować „dług” w sposób tak wąski lub specyficzny, że konstytucyjny limit 60% (3/5) stanie się w praktyce martwy, mimo że ekonomiczne zadłużenie państwa będzie znacznie wyższe?

Wykładnia tej delegacji nie może odbywać się w próżni. Musi uwzględniać art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego) oraz cel regulacji. Jeśli celem ustrojodawcy było ograniczenie zadłużenia, to delegacja do określenia „sposobu obliczania” ma charakter techniczny i wykonawczy. Ustawodawca ma prawo doprecyzować, jak przeliczać waluty, w jakim momencie księgować zobowiązanie, czy i jak sumować poszczególne tytuły dłużne. Nie ma jednak prawa do redefinicji pojęcia „dług” w sposób, który wyłączałby z niego zobowiązania *de facto* obciążające Skarb Państwa, lecz formalnie przesunięte do innych podmiotów. W doktrynie prawa przyjmuje się, że ustawodawca zwykły dysponuje tzw. autonomią pojęciową. Oznacza to, że na potrzeby konkretnej ustawy może definiować terminy w sposób odmienny od ich znaczenia w języku potocznym czy w innych gałęziach prawa. Jednakże, jak wykazuje zgromadzony materiał badawczy, autonomia ta nie jest absolutna, zwłaszcza gdy dotyka pojęć zakorzenionych w samej Konstytucji. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wyłania się teza, że definicja ustawowa nie może prowadzić do „wydrążenia” normy konstytucyjnej z jej treści. Jeżeli ustrojodawca ustanowił zakaz zadłużania ponad 60% PKB, to ustawodawca zwykły nie może poprzez kreatywną księgowość i manipulację definicjami (np. wyłączając pewne fundusze celowe z definicji długu) doprowadzić do sytuacji, w której realne zadłużenie przekracza ten próg, a wskaźnik ustawowy pozostaje w normie.

Takie działanie stanowiłoby obejście Konstytucji (fraus constitutionis). W sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, Trybunał badał granice swobody ustawodawcy w kształtowaniu systemu zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Trybunał orzekł, że chociaż ustawa zasadnicza pozostawia parlamentowi szeroki margines swobody w doborze środków, to swoboda ta nie jest absolutna. Ustawodawca nie może działać w całkowitym oderwaniu od intencji ustrojodawcy ani naruszać istoty danego prawa czy pojęcia konstytucyjnego. W przypadku emerytur oznaczało to, że nie można stworzyć systemu, który de facto pozbawia obywatela zabezpieczenia. Zaprezentowane powyżej podejście Trybunału Konstytucyjnego w świetle art. 216 ust. 5 Konstytucji prowadzi do następującej konkluzji: ustawodawca ma prawo doprecyzować w ustawie sposób obliczania państwowego długu publicznego (co czyni w ustawie o finansach publicznych), ale nie może określić tego długu w sposób sprzeczny z jego konstytucyjną i ekonomiczną istotą. Jeśli regulacja ustawowa zawarta w art. 72 ust. 1 w związku z art. 9 ustawy o finansach publicznych jest skonstruowana tak, że wyłącza z państwowego długu publicznego ogromne kwoty zobowiązań (sięgające setek miliardów złotych w funduszach Banku Gospodarstwa Krajowego), które ekonomicznie obciążają państwo, to regulacja staje się nierzetelna, a przede wszystkim narusza istotę konstytucyjnego zakazu zadłużania. Przywołany wyrok w sprawie K 1/12 jest kamieniem węgielnym dla analizy granic swobody ustawodawcy w zakresie definicji długu. Choć Trybunał nie uchylił zaskarżonych przepisów, jego uzasadnienie zawiera kluczowe tezy potwierdzające stanowisko, że manipulacja definicjami nie może służyć ukrywaniu prawdy o finansach publicznych. W tym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził: *Trybunał Konstytucyjny z jednej strony nie jest władny ocenić, która metodyka obliczania relacji długu publicznego do PKB 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 PKB obliczonej według „metodyki unijnej”.*

Analiza tego fragmentu prowadzi do następujących wniosków:

- Trybunał przyznaje, że nie jest organem statystycznym i nie rozstrzygnie sporu ekonomicznego o wyższości jednej metody nad drugą. Jest to wyraz powściągliwości sędziowskiej.
- Mimo braku kompetencji statystycznych, Trybunał stwierdza, że nie może „ignorować niepokojących wniosków”. Jest to kluczowy moment argumentacji. Gdyby ustawodawca miał absolutną swobodę, Trybunał powiedziałaby: „Skoro ustawa definiuje dług w sposób X, to

wptczyto 05.03.2026

wyniki metodyki Y są prawnie irrelewantne”. Trybunał jednak tego nie zrobił. Uznał metodykę unijną za relewantny punkt odniesienia dla oceny stanu finansów państwa.

- Uznanie wyników metodyki unijnej za źródło „niepokojących wniosków” jest de facto ostrzeżeniem dla ustawodawcy. Oznacza to, że jeśli różnica między metodykami stanie się tak drastyczna, że definicja ustawowa całkowicie oderwie się od rzeczywistości, Trybunał będzie zmuszony interweniować, uznając definicję ustawową za niekonstytucyjną ze względu na naruszenie art. 216 ust. 5 w zw. z art. 2 oraz w zw. z art. 1 Konstytucji.

Nieco wyżej w uzasadnienie przedmiotowego wyroku, Trybunał podniósł: *Trybunał Konstytucyjny zauważa, że - nawet korzystając z oficjalnych wskaźników - ma trudności z kategorię 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.* Powyższe potwierdza tezę, że ustawodawca, tworząc skomplikowany i niejednoznaczny system definicji, narusza standardy demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Ustawodawca ma obowiązek tworzyć przepisy w taki sposób, aby stan finansów publicznych był możliwy do kategorię oceną. Tworzenie przepisów niepełnych, niejednoznacznych „zaciemniających obraz” (poprzez wyłączenie długu do funduszy pozabudżetowych) jest działaniem sprzecznym z tym obowiązkiem.

Rzetelność metodyki a art. 2 Konstytucji.

Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika nakaz rzetelnej legislacji oraz zakaz tworzenia prawa pozornego. Ustawowe określenie państwowego długu publicznego, które w 2029 r. ma wykazywać dług na poziomie bezpiecznym (poniżej 60%), podczas gdy realne zadłużenie, wg standardów UE wyniesie 75% PKB, traci walor normy prawnej realizującej Konstytucję. Wzrost różnicy między metodykami (tzw. spread długu) z 11 pkt proc. w 2025 r. do 16 pkt proc. w 2029 r. jest dowodem na systemowe, celowe działanie ustawodawcy zmierzające do „ukrycia” długu poza definicją PDP. W świetle wyroku K 1/14, taka praktyka legislacyjna, polegająca na redefiniowaniu pojęć w celu ominięcia sztywnych barier konstytucyjnych, jest niedopuszczalna. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2021 r., sygn. SK 39/19, dotyczący podatku od nieruchomości, obrazuje sytuację, z jaką mamy do czynienia w niniejszym przypadku. Sprawa dotyczyła definicji „gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej”. Ustawodawca zdefiniował

ten związek w sposób bardzo szeroki: wystarczyło, że nieruchomość była w posiadaniu przedsiębiorcy, by została opodatkowana najwyższą stawką, nawet jeśli faktycznie nie była wykorzystywana do prowadzenia działalności gospodarczej. (np. nieużytki, budynki wyłączone z eksploatacji). Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności takiej definicji, stwierdzając, że ustawodawca nie może stosować automatyzmu (sam fakt posiadania), ignorując rzeczywisty stan rzeczy (brak związku z działalnością) oraz wskazał, że definicja ustawowa, która nakłada wyższy podatek w oparciu o fikcję prawną (że wszystko, co ma firma, służy firmie), stanowi „nieproporcjonalną ingerencję w prawo do własności” (art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 84 Konstytucji). W niniejszym przypadku mechanizm jest analogiczny. W przypadku państwowego długu publicznego, ustawodawca próbuje stworzyć fikcję, że pewne zobowiązania nie są długiem państwa, mimo że ekonomicznie go obciążają. Skoro w prawie podatkowym Trybunał zakazał ignorowania stanu faktycznego (rzeczywistego wykorzystania nieruchomości) na rzecz definicji formalnej, to tym bardziej w prawie finansowym nie można ignorować stanu faktycznego (rzeczywistego zadłużenia państwa) na rzecz formalnej „wygodnej” definicji wskaźnika długu. Ustawowe określenie państwowego długu publicznego musi odzwierciedlać ekonomiczną rzeczywistość obciążenia państwa, tak jak definicja przedmiotu opodatkowania musi odzwierciedlać rzeczywisty związek z działalnością gospodarczą.

Kryterium celu normy konstytucyjnej.

Ustawodawca narusza delegację ustawową, gdy tworzy definicję, która uniemożliwia realizację celu normy konstytucyjnej. Celem art. 216 ust. 5 Konstytucji jest zapobieżenie nadmiernemu zadłużeniu państwa, rozumianemu jako realne obciążenie gospodarki. Jeśli norma wynikająca z przepisu art. 72 ust. 1 w zw. z art. 9 ustawy o finansów publicznych określa państwowy dług publiczny w sposób, który pozwala na nieograniczone zadłużanie się poza limitem konstytucyjnym poprzez przesuwanie długu do Banku Gospodarstwa Krajowego, to norma ta czyni normę konstytucyjną „martwą”. Trybunał w wyroku K 1/12 zauważył ten problem, wskazując na „niepokojące wnioski” płynące z metodyki unijnej, która jest bardziej kompletna ekonomicznie i lepiej oddaje cel ochrony konstytucyjnej. „Dług” w rozumieniu konstytucyjnym ma swój rdzeń znaczeniowy. Ustawodawca może doprecyzować szczegóły (kursy walut, kategoryzację), ale nie może wyłączyć z określenia, co jest długiem, a co nie, całych kategorii zobowiązań, które w istocie są długiem państwowym.

Konstytucja wymaga, aby system prawny był transparentny (art. 2). Jeśli normy ustawowe wprowadzają „chaos informacyjny” (dualizm metodyki) i ukrywają rzeczywisty stan rzeczy

wpłynęło 05.03.2026

przed organami kontroli (Najwyższa Izba Kontroli) oraz społeczeństwem, naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego. Ustawodawca nie może tworzyć prawa, które jest niemożliwe do skontrolowania pod względem skutków finansowych. Dualizm metodyczny, który prowadzi do sprzecznych wniosków o bezpieczeństwie państwa, jest systemową dysfunkcją naruszającą Konstytucję.

Przedstawiając problem i argumentację w aspekcie ekonomicznym należy wskazać na następujące okoliczności.

Geneza i racjonalizacja reguł fiskalnych: problem inkonsystencji czasowej.

Istnienie reguł fiskalnych w nowoczesnych systemach gospodarczych nie jest jedynie kwestią technicznej organizacji finansów publicznych, lecz odpowiedzią na fundamentalne problemy ekonomii politycznej. W literaturze przedmiotu, w szczególności w pracach Kydlanda i Prescottta (1977) oraz Barro (1979), reguły te są interpretowane jako niezbędne narzędzie rozwiązania problemu inkonsystencji czasowej (time inconsistency). Teoria ta, pierwotnie rozwijana na gruncie polityki monetarnej, znajduje bezpośrednie i kluczowe zastosowanie w polityce fiskalnej. Problem inkonsystencji czasowej w polityce fiskalnej polega na strukturalnej rozbieżności między bodźcami, jakim podlegają decydenci polityczni w krótkim i długim okresie. Politycy, dążąc do maksymalizacji poparcia wyborczego lub realizacji bieżących celów politycznych, posiadają silne, naturalne bodźce do zwiększania wydatków publicznych i generowania deficytów w krótkim horyzoncie czasowym. Taka ekspansja fiskalna jest często postrzegana jako politycznie korzystna, gdyż stymuluje popyt, zaspokaja roszczenia grup interesu i tworzy iluzję dobrobytu, mimo że w długim okresie prowadzi do akumulacji długu, presji inflacyjnej i konieczności drastycznego podnoszenia podatków w przyszłości. Zjawisko to w literaturze ekonomicznej określane jest mianem „deficytowego biasu” (deficit bias) polityki fiskalnej. Decydenci podejmujący decyzje o wysokości deficytu w danym roku budżetowym często nie internalizują w pełni długookresowych kosztów swoich działań. Z perspektywy pojedynczego roku budżetowego, wysoki deficyt rzadko jest bezpośrednią przyczyną natychmiastowego kryzysu fiskalnego. Jednakże, sekwencja takich decyzji, powtarzana przez wiele lat, prowadzi do nieuchronnej erozji stabilności finansów publicznych i wzrostu kosztu obsługi długu. Reguły fiskalne mają za zadanie przerwać ten cykl poprzez nałożenie sztywnych ograniczeń na swobodę decyzyjną polityków. Sprawiają one, że abstrakcyjna granica bezpieczeństwa finansowego staje się „namacalna” poprzez skodyfikowane progi prawne, których przekroczenie wiąże się z konkretnymi sankcjami

politycznymi, prawnymi, a w skrajnych przypadkach – konstytucyjnymi. Reguły te pełnią zatem funkcję „technologii wiążącej ręce” (commitment technology). Pozwalają one rządzącym na wiarygodne zobowiązanie się do prowadzenia odpowiedzialnej polityki, co jest kluczowe dla rynków finansowych, ale przede wszystkim dla obywateli. Ponadto, reguły fiskalne pełnią funkcję ochronną wobec przyszłych pokoleń, zapobiegając nadmiernemu przerzucaniu kosztów dzisiejszej konsumpcji publicznej na przyszłych podatników. Wzmacniają one również wiarygodność całej polityki gospodarczej państwa, wspierając politykę pieniężną banku centralnego w utrzymaniu niskiej inflacji, co jest kluczowe dla stabilności makroekonomicznej.

Typologia reguł fiskalnych: od numerycznych do proceduralnych.

Współczesna architektura fiskalna wykorzystuje różnorodne instrumenty prawne, które można podzielić na dwie główne kategorie: reguły numeryczne oraz reguły proceduralne. W Polsce obserwujemy hybrydowe zastosowanie obu tych typów, co tworzy skomplikowaną sieć powiązań i zależności. Reguły numeryczne stanowią bezpośrednie, kwantyfikowalne ograniczenia nakładane na kluczowe agregaty fiskalne. Są one najczęściej stosowanym narzędziem dyscyplinującym. Do najważniejszych należą: (1) limity długu publicznego: określają maksymalny dopuszczalny poziom zadłużenia w relacji do PKB. W Polsce fundamentalną rolę odgrywa tu konstytucyjny limit 60% PKB (art. 216 ust. 5 Konstytucji RP). Reguły te są powszechnie stosowane zarówno w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się, stanowiąc ostateczną barierę przed niewypłacalnością państwa. Ich zaletą jest prostota i łatwość komunikacji, wadą zaś – podatność na kreatywną księgowość i przesuwanie długu poza zdefiniowany sektor finansów publicznych; (2) limity deficytu budżetowego: ograniczają wielkość rocznego deficytu (np. do 3% PKB zgodnie z kryteriami z Maastricht). W krajach rozwijających się często odnoszą się one do rzeczywistego salda budżetowego, co może prowadzić do polityki procyklicznej (cięcia wydatków w recesji). W gospodarkach rozwiniętych preferuje się cele oparte na saldzie strukturalnym, uwzględniającym cykl koniunkturalny, co pozwala na działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury; (3) reguły wydatkowe: ograniczają tempo wzrostu wydatków publicznych lub określają ich maksymalny pułap. Przykładem zaawansowanej reguły tego typu jest polska stabilizująca reguła wydatkowa (SRW). Jej celem jest coroczne wyznaczanie limitu wydatków sektora publicznego w taki sposób, aby w dobrych czasach wydatki rosły wolniej od dochodów (lub PKB), co pozwala na generowanie oszczędności na czasy dekoniunktury. Formuła SRW jest skomplikowana. SRW ma charakter antycykliczny i obejmuje szerszy zakres sektora finansów

wpiętyło 05.03.2026

publicznych niż „tradycyjny budżet państwa”; (4) reguły proceduralne koncentrują się na procesie zarządzania finansami publicznymi. Obejmują one zasady dotyczące przejrzystości, sprawozdawczości, harmonogramu prac nad budżetem oraz kompetencji poszczególnych organów władzy. Ich celem jest wzmocnienie transparentności i odpowiedzialności w zarządzaniu środkami publicznymi. W Polsce przykładem takich reguł są wymogi dotyczące uzasadnienia ustawy budżetowej, w tym obowiązek przedstawiania planów finansowych funduszy Banku Gospodarstwa Krajowego.

Dualizm polskich reguł fiskalnych – rozdźwięk zakresowy.

Analiza struktury prawnej finansów publicznych w Polsce ujawnia istnienie dwóch fundamentalnie odmiennych reżimów ograniczania ekspansji fiskalnej, które różnią się nie tylko metodologią, ale przede wszystkim zakresem podmiotowym. Ten dualizm prowadzi do sytuacji, w której państwo może formalnie przestrzegać jednej reguły (konstytucyjnej), jednocześnie wydatnie zwiększając zadłużenie w ramach drugiej (SRW/EDP). Jest to kluczowy mechanizm umożliwiający prowadzenie ekspansywnej polityki fiskalnej w latach 2025–2026.

Konstytucyjny limit długu i państwowy dług publiczny.

Fundamentem polskiego systemu bezpieczeństwa finansowego jest art. 216 ust. 5 Konstytucji, który zakazuje zaciągania pożyczek oraz udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczyłby $\frac{3}{5}$ (60%) wartości rocznego produktu krajowego brutto. Jest to reguła o najwyższej randze prawnej, trudna do zmiany i stanowiąca teoretycznie najsilniejszy bezpiecznik dla finansów państwa.

Istotą problemu jest jednak, że art. 75 ust. 1 w zw. z art. 9 ustawy o finansach publicznych określając tytuły zobowiązań sektora finansów publicznych, które obejmuje państwowy dług publiczny, pomija zobowiązania zaciągnięte przez fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw - takie jak Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 czy kluczowy dla 2026 roku Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych (dalej również FWSZ). Zobowiązania zaciągane przez BGK na rzecz tych funduszy (np. poprzez emisję obligacji, które są gwarantowane przez Skarb Państwa, ale emitowane przez podmiot spoza definicji sektora finansów publicznych) nie są wliczane do państwowego długu publicznego. W ten sposób konstytucyjny limit 60% PKB odnosi się do wielkości, która nie odzwierciedla pełnego zadłużenia państwa, a jedynie jego część.

Stabilizująca reguła wydatkowa (SRW) i sektor instytucji rządowych i samorządowych.

Drugim filarem systemu jest stabilizująca reguła wydatkowa (SRW), uregulowana w art. 112aa ustawy o finansach publicznych. Jej celem jest ograniczenie tempa wzrostu wydatków publicznych w taki sposób, aby zapewnić stabilność fiskalną w średnim okresie. W przeciwieństwie do limitu konstytucyjnego, SRW opiera się na znacznie szerszym zakresie podmiotowym, co czyni ją bardziej adekwatnym, choć prawnie słabszym (ustawowym, a nie konstytucyjnym) narzędziem kontroli.

Jak wskazała Rada Ministrów w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2026: „stabilizująca reguła wydatkowa, która determinuje ponad 90% wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych (...) obejmuje także te jednostki, które nie są objęte definicją sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych”.

Zakres SRW obejmuje m.in.: (1) organy władzy publicznej i jednostki budżetowe - objęte PDP, (2) państwowe fundusze celowe np. FUS, Fundusz Pracy - objęte PDP, (3) Narodowy Fundusz Zdrowia - objęty PDP, (4) Fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego (BGK), w tym Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych – nie objęte PDP. SRW została skonstruowana w taki sposób, aby być spójną z unijnymi wymogami dotyczącymi paktu stabilności i wzrostu. Dlatego też limit wydatków obliczany w ramach SRW uwzględnia fundusze BGK, które zgodnie z metodyką unijną (ESA2010) są zaliczane do sektora instytucji rządowych i samorządowych (General Government – GG). Włączenie funduszy BGK do SRW jest potwierdzeniem, że ekonomicznie stanowią one integralną część finansów państwa, nawet jeśli ustawa o finansach publicznych w art. 72 ust. 1 w zw. z art. 9 wyklucza je z „definicji” państwowego długu publicznego.

Rozdział metodologiczny i jego konsekwencje: statystyka długu.

Mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której Polska stosuje dwie równoległe reguły oparte na dwóch różnych definicjach długu i deficytu:

1. Reguła Konstytucyjna (PDP): wąski zakres, wyłączający fundusze BGK. Pozwala na wykazywanie niższego zadłużenia. Według *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2026–2029*, relacja państwowego długu publicznego do PKB ma wynosić ok. 59,5%, co technicznie pozwala na nieprzekroczenie progu konstytucyjnego 60%.
2. Reguła SRW / unijna (EDP): szeroki zakres, włączający fundusze BGK. Pokazuje rzeczywisty obraz zadłużenia. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (EDP) ma według prognoz wzrosnąć drastycznie, osiągając poziom ok. 75,3% PKB w 2029 roku.

wpłynęło 05.03.2026

Różnica między tymi dwoma wskaźnikami (PDP vs EDP) sięgnie 15,8% PKB w 2029 roku, według rządowych prognoz, co przekłada się na ponad 770 miliardów złotych długu, który realnie istnieje (trzeba go obsługiwać), ale jest "niewidoczny" dla konstytucyjnego „bezpiecznika”.

W uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2026 rok Rada Ministrów wprost potwierdza ten dualizm: "Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych jest determinowany zarówno wynikiem jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych (...), jak i tych jednostek, które spełniają kryteria zaliczenia je do sektora według metodyki unijnej, a które nie są częścią sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych". Dokument wprost wymienia tu fundusze BGK jako element wpływający na wynik sektora (i objęty SRW), ale znajdujący się poza państwowym długiem publicznym określonym na mocy art. 72 w zw. z art. 9 ustawy o finansach publicznych. Co więcej, w uzasadnieniu zaznaczono, że plany finansowe tych funduszy są dołączane do ustawy budżetowej w celu zapewnienia "jawności transferów środków publicznych", co jest milczącym przyznaniem, że bez tego zabiegu jawność ta nie byłaby zachowana w ramach standardowej struktury budżetu.

Tab. 1. Wielkość długu publicznego wg metodologii ustawowej i wg Eurostat w mld zł oraz proc. PKB w latach 2025-2029.

		2025	2026	2027	2028	2029
projekt budżetu państwa na 2026 r.						
PKB (odczyt GUS lub prognoza MF)	w mld zł	3901,2	4160,2	4396,3	4638,3	4881,6
państwowy dług publiczny	w mld zł	1907,4	2240,3			
	w % PKB	48,9%	53,9%			
dług wg definicji UE	w mld zł	2331,1	2753,6			
	w % PKB	59,8%	66,2%			
strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych 2026-2029 z września 2025						
państwowy dług publiczny	w % PKB	48,9%	53,8%	55,6%	58,3%	59,5%
dług wg definicji UE	w % PKB	59,8%	66,2%	69,1%	72,7%	75,3%
różnica w pkt. proc.	w % PKB	10,9%	12,4%	13,5%	14,4%	15,8%

Źródło: uzasadnienie ustawy budżetowej na 2026 r. oraz *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych 2026-2029*.

Dane przedstawione w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2026 rok wskazują na rosnącą wartość różnicy między poziomem długu wg polskiej definicji państwowego długu publicznego a definicją UE. W 2025 różnica ta wyniosła około 10,9% PKB czyli około 423 mld zł, a jednocześnie wartość ta w 2026 roku ma wynieść już 12,4% PKB czyli 513,3 mld zł.

wpłynęło 05.03.2026

Wzrost tej różnicy - z wartości 424 mld zł do 513,3 mld zł - czyli aż o 89,6 mld zł pokazuje skalę jej szybkiego powiększania się. Jednocześnie warto odnieść ten przyrost do poziomu deficytu na 2026 r. - 271,7 mld zł. Czyli różnica ta rośnie w tempie około 1/3 wartości deficytu budżetowego na 2026 r. Jeszcze przed 2020 rokiem, wartość całego rocznego deficytu sektora finansów publicznych wg metodologii UE była mniejsza od wspomnianych 89,6 mld zł. Pokazuje to znaczącą skalę środków publicznych, które powiększają różnicę między zadłużeniem liczonym wg obu metodologii. W konsekwencji różnica ta, powiększana istotnie co roku, będzie wyraźnie rosła. Według rządowej *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych 2026-2029*, opublikowanej we wrześniu 2025 r., a zatem razem z publikacją projektu ustawy budżetowej na 2026 rok, różnica w poziomie zadłużenia między obiema metodologiami wzrośnie do 15,8% PKB. Czyli korzystając z prognozy PKB opublikowanej w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2026 rok, różnica ta wzrośnie o około 258 mld zł ze wspomnianych wcześniej 513,3 mld zł w 2026 roku do 771,3 mld zł w 2029 r.

Te różnice pokazują, że rosnąca różnica między obiema metodologiami powoduje, że polska metodologia ustawowa przestała pełnić swoją funkcję trafnego wskazywania prawdziwego poziomu zadłużenia publicznego.

Splata zobowiązań PFR i BGK w budżecie na 2025 rok jako kolejny argument pokazujący fikcyjność metodyki ustawowej.

W ustawie budżetowej na 2025 rok przeznaczono 63,2 mld zł na spłatę obligacji wraz z odsetkami Polskiego Funduszu Rozwoju S. A. (34,7 mld zł) wyemitowanych w roku 2020 na sfinansowanie rządowego programu „Tarcz Finansowych” oraz przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w latach 2020-2023 (28,5 mld zł). Należy odtworzyć sekwencję zdarzeń. W 2020 roku, PFR i BGK wyemitowały obligacje, objęte gwarancjami Skarbu Państwa, które wg metodyki UE zostały zaliczone do długu publicznego Polski, a wg metodyki ustawowej nie zostały zaliczone do długu publicznego Polski. Następnie, po 5 latach, czyli w roku 2025, gdy nadszedł czas spłacenia obligacji czyli zwrotu długu, który te obligacje wygenerowały, równowartość obligacji i odsetek, choć formalnie, według ustawy, nie były to obligacje zaliczone do ustawowego państwowego długu publicznego, została uznana przez Radę Ministrów, a następnie przez ustawodawcę za zobowiązania, które Skarb Państwa zobowiązany jest zwrócić. Równowartość tych środków poprzez uwzględnienie w sumie wydatków budżetu Skarbu Państwa w 2025 roku, powiększyła wielkość deficytu budżetowego i w efekcie zdecydowano o emisji obligacji Skarbu Państwa, aby pokryć zobowiązania Skarbu Państwa wynikające z deficytu budżetowego. W tym właśnie

wpiętyło 05.03.2026 ✓

roku, w 2025, gdy Skarb Państwa zdecydował się na przekazanie środków finansowych na spłatę obligacji PFR i BGK, wyemitował z tego powodu obligacje Skarbu Państwa.

W sensie formalnym, realny dług stworzony w 2020 roku w związku z realizacją zadań PFR i PGK, stał się państwowym długiem publicznym dopiero w 2025 roku.

Funkcjonalna jedność wydatków na obronę – studium przypadku na 2026 rok.

Najbardziej jaskrawym dowodem na „fikcyjność” podziału na wydatki budżetowe i „pozabudżetowe” (BGK) jest konstrukcja finansowania obronności w projekcie budżetu na 2026 rok. Rada Ministrów, prezentując plany wydatkowe, dokonuje ich funkcjonalnej integracji, traktując je jako jedną ekonomiczną całość, mimo że formalnie pochodzą one z rozłącznych źródeł prawnych. W uzasadnieniu do ustawy budżetowej Rada Ministrów wskazuje: „na kolejny rok zabezpieczono rekordowe środki na obronę narodową (...) w wysokości 200,1 mld zł (...) co stanowi 4,81% planowanego do budżetu PKB roku 2026”. Ta liczba – 200,1 mld zł – jest kluczowa dla analizy „fikcyjności” PDP. Nie jest ona kwotą wydatków budżetu państwa w rozumieniu ustawy budżetowej (część 29). Jest to suma algebraiczna, sztucznie skonstruowana przez rząd na potrzeby komunikacji, która łączy dwa różne systemy finansowania.

Analiza struktury tej kwoty, w oparciu o dostępne dane, przedstawia się następująco:

Wydatki budżetu państwa: planowane na poziomie 124,829 mld zł (co stanowi ok. 3,0% PKB). Składają się na to wydatki w części 29 „Obrona narodowa” (ok. 118,639 mld zł) oraz w dziale 752 „Obrona narodowa” w innych częściach budżetu (ok. 6,189 mld zł).

Wydatki Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych (FWSZ): planowane na poziomie 79,510 mld zł. Fundusz ten jest zarządzany przez BGK i znajduje się poza budżetem państwa.

Korekta o transfery: aby uniknąć podwójnego liczenia (gdyż część środków FWSZ pochodzi z dotacji budżetowej), od sumy powyższych kwot należy odjąć dotację przekazywaną z budżetu państwa do FWSZ, która w 2026 roku ma wynieść 3,335 mld zł.

Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych: mechanizm „wypychania” długu.

Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych nie generuje własnych dochodów operacyjnych wystarczających na pokrycie wydatków rządu 79,5 mld zł. Jego plan finansowy opiera się w przeważającej mierze na finansowaniu dłużnym. BGK emituje obligacje na rzecz FWSZ, które są gwarantowane przez Skarb Państwa. Wpływy z tytułu wsparcia udzielonego wojskom obcym czy usług specjalistycznych są marginalne w stosunku do potrzeb zakupowych.

Z perspektywy ekonomicznej, wydatki FWSZ są tożsame z wydatkami realizowanymi bezpośrednio przez Ministerstwo Obrony Narodowej z budżetu (zakup amunicji, uposażenia żołnierzy, bieżące utrzymanie). Służą temu samemu celowi publicznemu (obrona narodowa), są decydowane przez tego samego dysponenta politycznego (rząd) i ostatecznie będą spłacane przez tego samego podatnika. Co więcej, w ramach planu FWSZ przewidziano 72,2 mld zł bezpośrednio na realizację celów Programu rozwoju Sił Zbrojnych, co potwierdza, że Fundusz ten dubluje funkcje budżetu w zakresie modernizacji armii.

W uzasadnieniu do budżetu Rada Ministrów omawia te wydatki łącznie, używając sformułowań takich jak "zabezpieczono niezbędne środki" czy "rekordowe środki na obronę narodową" w odniesieniu do całej zagregowanej kwoty. Nie rozróżnia się tu "lepiej" (budżetowych) i "gorszych" (funduszowych) pieniędzy – są one traktowane jako jednolity strumień finansowania priorytetu państwowego. Ta funkcjonalna jedność stoi w jaskrawej sprzeczności z prawnym rozdzieleniem długu.

Interpretacja funkcjonalna, a prawna „fikcja”.

Skoro Rada Ministrów interpretuje te wydatki funkcjonalnie jako jedną całość, to sztuczny podział prawny na "dług budżetowy" (wliczany do PDP) i "dług BGK" (niewliczany do PDP) traci rację bytu i staje się fikcją prawną. Wyłączenie FWSZ z definicji PDP w art. 72 ust. 1 w zw. z art. 9 ustawy o finansach publicznych jest zabiegiem czysto formalnym. Pozwala ono rządowi wykazać, że "państwowy dług publiczny" jest niski i bezpieczny (poniżej progu konstytucyjnego 60%), podczas gdy realne zadłużenie państwa (dług EDP) gwałtownie rośnie, przekraczając ten próg o ponad 15 punktów procentowych w perspektywie kilku lat. W uzasadnieniu do budżetu na 2026 rok Rada Ministrów przyznaje, że limit wydatków w ramach stabilizującej reguły wydatkowej obejmuje fundusze BGK. Oznacza to, że rząd jest w pełni świadom konieczności kontrolowania tych wydatków w ramach reguł unijnych i makroekonomicznych (SRW), ale celowo utrzymuje ich wyłączenie z definicji PDP, aby ominąć krajowy limit konstytucyjny. Jest to działanie celowe, mające na celu stworzenie przestrzeni fiskalnej, która w świetle Konstytucji nie powinna istnieć.

Wnioski.

Analiza struktury budżetu na 2026 rok oraz mechanizmów reguł fiskalnych prowadzi do jednoznacznego wniosku o niekonstytucyjnym charakterze regulacji zawartej w art. 72 ust. 1 w związku art. 9 ustawy o finansach publicznych. Przejawia się to w szczególności na trzech poziomach:

1. Poziom statystyczny: rozdźwięk pomiędzy PDP i EDP.

Prognozy długu publicznego zawarte w Strategii zarządzania długiem na lata 2026-2029 pokazują wydatne rozwieranie się „nożyc” między PDP a EDP. Podczas gdy PDP ma wynosić ok. 59,5% PKB (utrzymując się technicznie poniżej progu konstytucyjnego), państwowy dług publiczny liczony metodą unijną (EDP), obejmujący fundusze BGK, ma wzrosnąć do poziomu ok. 75,3% PKB w 2029 roku. Różnica ta, wynosząca blisko 16 punktów procentowych PKB (co przekłada się na około 770 mld złotych), to właśnie miara "fikcji" – jest to państwowy dług publiczny, który realnie istnieje, trzeba go obsługiwać (co kosztuje miliardy złotych rocznie), ale który "nie istnieje" w świetle regulacji art. 72 ust. 1 w zw. z art. 9 ustawy o finansach publicznych, a co za tym idzie nie przekłada się na poziom budżetu.

2. Poziom funkcjonalny: jedność celów, dualizm metod.

Przykład wydatków na obronność w 2026 roku (200,1 mld zł) dowodzi, że rząd traktuje FWSZ jako integralną część systemu finansów publicznych. Wydatki Funduszu (79,5 mld zł) są tylko technicznie wyodrębnione z budżetu. W rzeczywistości stanowią one realizację podstawowej funkcji państwa (bezpieczeństwo zewnętrzne). Wyłączenie zadłużenia zaciągniętego na ten cel z PDP jest zatem zabiegiem arbitralnym, niemającym uzasadnienia ekonomicznego, a jedynie "kreatywno-księgowe".

3. Poziom konstytucyjny: niezgodność z art. 216 ust. 5 w zw. z art. 2 oraz w zw. z art. 1 Konstytucji.

Konstytucyjny limit długu (60% PKB) miał stanowić "kotwicę" bezpieczeństwa finansowego. Poprzez stworzenie równoległego systemu finansowania w BGK i wyłączeniu go z regulacji art. 72 ust. 1 w zw. z art. 9 ustawy o finansach publicznych, limit ten został w rzeczywistości unieszkodliwiony. Państwo zadłuża się znacznie powyżej 60% PKB (wg EDP), nie łamiąc formalnie Konstytucji, ponieważ ustawa o finansach publicznych "nie widzi" długu w funduszach BGK. Jak wskazuje Najwyższa Izba Kontroli, prowadzi to do utraty przejrzystości finansów publicznych i osłabienia parlamentarnej kontroli nad budżetem, gdyż plany finansowe funduszy BGK są jedynie załącznikiem do uzasadnienia, a nie integralną częścią ustawy budżetowej podlegającą takiemu samemu reżimowi głosowania i kontroli. Parlament głosuje nad ustawą budżetową, ale nad planami funduszy BGK – które generują ogromny dług – ma kontrolę iluzoryczną.

Wpłynęło 05.03.2026

Podsumowanie.

Polska w 2026 roku funkcjonuje w systemie podwójnych standardów fiskalnych. Z jednej strony istnieje rygorystyczna, ale "dziurawa" reguła konstytucyjna „oparta” na regulacji ustawowej, która pomija kluczowe obszary wydatków państwa. Z drugiej strony funkcjonuje stabilizująca reguła wydatkowa (SRW), która – zgodnie z wymogami unijnymi – obejmuje całość sektora, w tym fundusze BGK i to ona w rzeczywistości ma znaczenie, choć nie ma rangi konstytucyjnej. Uzasadnienie do ustawy budżetowej na 2026 rok, poprzez narracyjne łączenie wydatków budżetowych i funduszowych w jedną całość, mimowolnie „demaskuje” ten mechanizm. Rząd przyznaje, że ekonomicznie jest to jeden system, podczas gdy prawnie utrzymuje fikcję rozdzielności, aby ominąć konstytucyjny limit zadłużenia. W rezultacie, określenie państwowego długu publicznego zawarte w art. 72 ust. 1 w zw. z art. 9 ustawy o finansach publicznych stało się wskaźnikiem oderwanym od rzeczywistej kondycji finansowej państwa, służącym jedynie do formalnego zadośćuczynienia wymogom konstytucyjnym, które w sferze ekonomicznej przestały skutecznie ograniczać zadłużanie się państwa.

Zważywszy na charakter podniesionych w uzasadnieniu wniosku wątpliwości, wnoszę o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją RP w zakresie określonym w *petitum* wniosku.

