

BEATA KUCIA–GUŚCIORA

ROLA
MINISTRA WŁAŚCIWEGO DO SPRAW FINANSÓW PUBLICZNYCH
W KSZTAŁTOWANIU ZAKRESU
PAŃSTWOWEGO DŁUGU PUBLICZNEGO.
WYBRANE PROBLEMY

1. UWAGI WSTĘPNE

Tematyka niniejszego artykułu stanowi próbę oceny roli ministra właściwego do spraw finansów publicznych¹ w obszarze długu publicznego². Naukowe podjęcie tej problematyki uzasadnione jest kilkoma czynnikami. Po pierwsze, problematyka długu publicznego i zarządzania nim wpisuje się we współczesne ujęcie normatywne finansów publicznych. Po drugie, jest to zagadnienie powszechnie kojarzone ze stanem finansów publicznych, a w związku z tym poddawane badaniom naukowym pod różnorodnym kątem. Po trzecie, analiza normatywna potwierdza, że w tym obszarze minister właściwy do spraw finansów publicznych zajmuje pozycję szczególną. Wynika ona z przyznanych mu uprawnień i wyznaczonych obowiązków do wielowymiarowego działania zarówno w skali globalnej, jak i szczegółowych zadań, tak na płaszczyźnie stanowienia, jak i stosowania

Dr hab. BEATA KUCIA–GUŚCIORA – adiunkt w Katedrze Finansów i Prawa Finansowego, Instytut Prawa, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II; Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin; e-mail: beakuc@kul.lublin.pl

¹ W niniejszym opracowaniu została zastosowana nazwa „minister właściwy do spraw finansów publicznych”, która *expressis verbis* nawiązuje do zakresu kompetencji przyznanych obecnie Ministrowi Rozwoju i Finansów rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 września 2016 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Finansów, Dz. U. poz. 1595.

² Zob. szerzej na temat stanu badań w obszarze długu publicznego: Z. OFIARSKI, *Dług publiczny w Polsce*, [w:] *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa Profesor Alicji Pomorskiej*, red. J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szołno–Koguc, Lublin: Wydawnictwo UMCS 2008, s. 253 n.

prawa, a także w zróżnicowanej kategorialnie aktywności: programistycznej, kreującej, wykonawczej, koordynacyjnej. W niniejszej pracy przeanalizowane zostaną zagadnienia służące ustaleniu roli ministra właściwego do spraw finansów publicznych w kształtowaniu zakresu państwowego długu publicznego, które na tle jego wszystkich kompetencji w tym obszarze mogą być uznane jako kompetencje ogólne, gdyż odnoszą się do istoty państwowego długu publicznego. Okazuje się, bowiem że normatywne ujęcie państwowego długu publicznego nie opiera się na definicji wyraźnej. Nadto, pojęcie to nie jest kategorią jednorodną podmiotowo i przedmiotowo. Na tym tle jawią się generalne kompetencje ministra właściwego do spraw finansów publicznych oparte o ustawowe upoważnienie do doprecyzowywania kształtu zakresu podmiotowego i przedmiotowego państwowego długu publicznego, a także dookreślenia metodologii jego obliczania.

2. NORMATYWNE UJĘCIE DŁUGU PUBLICZNEGO

O normatywnym ujęciu długu publicznego w Polsce można mówić dopiero³ w kontekście rozwiązań Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. dotyczących wprowadzenia limitu zadłużenia⁴, a następnie użycia go w ustawodawstwie z zakresu prawa finansowego w kolejnych ustawach o finansach publicznych z 1998 r.⁵, z 2005 r.⁶ oraz obecnej z 2009 r.⁷ Dostrzec należy, że w Konstytucji RP

³ Do tego czasu zarówno w uregulowaniach ustaw zasadniczych, jak i w ustawodawstwie zwykłym albo posługiwano się innymi określeniami (np. dług Państwa, dług i pożyczka państwowa) albo nie używano w ogóle tego sformułowania. Zob. art. 8 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej, Dz. U. RP Nr 44, poz. 267 z późn. zm.; art. 31, art. 46 ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. RP Nr 30, poz. 227; ustawa z dnia 25 września 1922 r. o kontroli nad długami Państwa, Dz. U. RP Nr 89, poz. 805; ustawa z dnia 2 stycznia 1936 r. o wykonywaniu kontroli parlamentarnej nad długami Państwa, Dz. U. RP Nr 2, poz. 3. Takich regulacji brak w ustawie konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. RP Nr 18, poz. 71 z późn. zm. oraz w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., Dz. U. RP Nr 33, poz. 232 z późn. zm. Ustawodawstwo prawnofinansowe także nie posługiwało się tym terminem. Zob. ustawa z dnia 1 lipca 1958 r. o prawie budżetowym, Dz. U. RP Nr 45, poz. 221 z późn. zm.; ustawa z dnia 27 listopada 1970 r. – Prawo budżetowe, Dz. U. RP Nr 29, poz. 244; ustawa z dnia 3 grudnia 1984 r. – Prawo budżetowe, Dz. U. RP Nr 56, poz. 283 z późn. zm.; ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe, Dz. U. RP Nr 4, poz. 18 z późn. zm. Zob. na ten temat Z. OFIARSKI, *Państwowy dług publiczny*, [w:] *System Prawa Finansowego. Prawo finansowe sektora finansów publicznych. Tom II*, red. E. Ruśkowski, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer 2010, s. 139 n.

⁴ Art. 216 ust. 5, art. 221, art. 226 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. RP Nr 78, poz. 483 z późn. zm. [dalej cyt.: Konstytucja RP].

⁵ Art. 9 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm. [dalej cyt.: u.f.p. z 1998 r.].

użyte zostały dwa terminy: „państwowy dług publiczny” oraz „dług publiczny”, co jest uznawane w doktrynie prawa finansowego za kwestię problematyczną⁸. Ponadto, w Konstytucji RP obok wskazanych pojęć także użyto sformułowania „stan zadłużenia państwa” (zob. art. 216 ust 1, art. 221, art. 226). Natomiast odnosząc się do ustawy o finansach publicznych, która co prawda precyzuje termin „państwowy dług publiczny”, stwierdzić należy, że jednocześnie w zakresie uprawnień w jakie został wyposażony minister właściwy do spraw finansów publicznych, posługuje się ona również pojęciem „długu Skarbu Państwa” (zob. m.in. art. 77, art. 78, art. 78a-h u.f.p.), a także związaną z powyższymi inną kategorią prawną: pożyczkowymi potrzebami budżetu państwa (art. 76, art. 77 u.f.p.). Przy tej okazji można jedynie wzmiankować, że nieprawnicze (pozanormatywne) ujęcie długu w nauce w szczególności w ekonomii obejmuje jeszcze bardziej zróżnicowane pojęcia, takie jak: dług rządowy, dług narodowy, dług państwa⁹, a jego szczegółowa kwalifikacja prowadzi do dalszej dyferencjacji¹⁰.

Aktualna ustawa o finansach publicznych, w przeciwieństwie do sformułowań zawartych we wcześniejszych ustawach z 1998 r. i 2005 r., nie posługuje się definicją wyraźną, w której byłoby określone bezpośrednio *definiendum* i *definiens* pojęcia państwowego długu publicznego¹¹. Historycznie odniesienie uprawnia do stwierdzenia, że obecna regulacja wskazując przedmiotowo tytuły zaliczane do

⁶ Art. 10 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm. [dalej cyt.: u.f.p. z 2005 r.].

⁷ Art.72 n ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm. [dalej cyt.: u.f.p.].

⁸ Zob. Wątpliwości takie zgłaszała na gruncie u.f.p. z 1998 r. A ZALCEWICZ, *Państwowy dług publiczny na tle obowiązujących przepisów prawnych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 6 (2000), s. 8-13. Podobnie P. Panfil negatywnie ocenia nadawanie różnym pojęciom takiego samego znaczenia, uznając to za poważny błąd metodologiczny. Zob. P. PANFIL, *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa*, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer 2011, s. 33 n.

⁹ Zob. M. BITNER, E. CHOJNA-DUCH, *Dług publiczny i deficyt sektora finansów publicznych*, [w:] *Prawo finansowe*, red E. Chojna-Duch, H. Litwińczuk, Warszawa: Wydawnictwo Oficyna Prawa Polskiego 2009, s. 119 n.; E. LOTKO, U. ZAWADZKA-PAK, *Problemy terminologiczne i definicyjne deficytu i długu w polskim i unijnym prawie finansów publicznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2 (2016), s. 51-67 opubl. <http://apcz.umk.pl/czasopisma/index.php/PBPS/article/view/File/PBPS.2016.009/8995> [dostęp: 10.07.2017].

¹⁰ Zob. A. WIERNIK, *Problemy definicji długu publicznego*, [w:] *Zadłużenie Polski*, red G. Gołbiowski, Z. Szpringer, „Studia BAS” 4 (2011), s. 9 n.; PANFIL, *Prawne i finansowe*, s. 33; K. MARCHEWKA-BARTKOWIAK, *Zarządzanie długiem Skarbu Państwa. Implikacje dla strefy euro*, Warszawa: Wydawnictwo Difin 2011, s. 33 n.

¹¹ Taki model definicji zastosowany był w art. 9 u.f.p. z 1998 r., który brzmiał „Przez państwowy dług publiczny rozumie się nominalne zadłużenie podmiotów sektora finansów publicznych ustalane po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy podmiotami należącymi do tego sektora.” Podobne ujęcie miało miejsce w art. 10 u.f.p. z 2005 r.

państwowego długu publicznego (zob. art. 72 u.f.p.)¹² oraz sposób jego obliczania (art. 73 u.f.p.) kreuje definicję kontekstową.

Z punktu widzenia omawianej problematyki zasadne jest retrospektywne spojrzenie na dług publiczny przez pryzmat jego zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego¹³. Takie ujęcie pozwoli na sprecyzowanie roli w tym względzie Ministra Finansów i Rozwoju.

3. WPŁYW MINISTRA WŁAŚCIWEGO DO SPRAW FINANSÓW PUBLICZNYCH NA ZAKRES PODMIOTOWY DŁUGU PUBLICZNEGO

Ustawa o finansach publicznych wskazuje, że podmiotowo państwowy dług publiczny odnosi się do „zobowiązań sektora finansów publicznych” (art. 72 u.f.p.) oraz do „zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych” (art. 73 u.f.p.). Takie dualistyczne ujęcie jest kontrowersyjne z prawnego punktu widzenia, z uwagi na trudność wskazania w wymienionych zobowiązaniach podmiotu dłużnika. Użyty termin „zobowiązanie” determinuje przecież strony stosunku zobowiązaniowego – wierzyciela i dłużnika. Jak wskazuje nauka prawa finansowego, użyte sformułowanie „zobowiązania sektora finansów publicznych” nie jest precyzyjne, z uwagi na to, że sektor finansów publicznych nie ma podmiotowości prawnej, więc jako taki nie może być podmiotem zobowiązaniem¹⁴. Należy więc uznać, że stroną stosunków zobowiązaniowych w tym zakresie są jednostki zaliczone do sektora finansów publicznych. Z tym jednak zastrzeżeniem, że niektóre jednostki, na przykład jednostki budżetowe, nie posiadając osobowości prawnej działają jako *stationes fisci*, czyli w płaszczyźnie długu publicznego zaciągają zobowiązania w imieniu Skarbu Państwa¹⁵. Nadto Skarb Państwa, jako osoba prawna, nie

¹² Krytycznie o takim ujęciu zob. C. KOSIKOWSKI, *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa: Wydawnictwo Lexis Nexis 2010, s. 216.

¹³ W literaturze przedmiotu wskazuje się, że wyliczenie zawarte w art. 72 u.f.p. ma charakter przedmiotowo-podmiotowy. Tak: P. POMORSKI *Komentarz do art. 72*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2014, s. 511.

¹⁴ Tak: M. TYNIEWICKI, *Komentarz do art. 72*, [w:] *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, red. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, Gdańsk: Wydawnictwo Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr 2011, s. 253 n.; J. GLUMIŃSKA-PAWLIC, *Państwowy dług publiczny a rozwój gospodarki lokalnej*, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, red. J. Szolno-Koguc, A. Pomorska, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer 2011, s. 428.

¹⁵ Zob. PANFIL, *Prawne i finansowe*, s. 29 n. oraz powołaną tam literaturę. M. PRZYCHODZKI, *Glosa do wyroku TK z dnia 7 maja 2001 r., K. 19/00*, „Radca Prawny” 3 (2002), s. 97 n.

został zaliczony przecież do sektora finansów publicznych¹⁶, chociaż dług Skarbu Państwa stanowi kategorię objętą zakresem państwowego długu publicznego.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy zgodzić się, że dług publiczny nie jest kategorią podmiotowo jednorodną¹⁷. Obejmuje on swym zakresem wszystkie jednostki sektora finansów publicznych (art. 9 u.f.p.). Odnosząc się do wymienionych w katalogu ustawowym jednostek, należy stwierdzić, że podmiotowo pojęcie państwowego długu publicznego jest bardzo szerokie. Dotyczy organów władzy publicznej tak rządowych, jak i samorządowych, heterogenicznych jednostek o zróżnicowanym statusie prawnym, finansowym tak z uwagi na ich powiązania z budżetem, jak i rodzaj zadań publicznych, które realizują, jak i jednostek imiennie oznaczonych m.in.: PAN, NFZ, ZUS¹⁸. Co więcej, od strony redakcyjnej, analiza przepisu ustawy, w którym zawarty jest ów katalog, nie prowadzi do jednoznacznego stwierdzenia, że jest to wyliczenie enumeratywne¹⁹, co w konsekwencji mo-

¹⁶ W piśmiennictwie problem ten jest szeroko komentowany. Zob. POMORSKI *Komentarz do art. 72*, s. 512; A. BORODO, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, wyd. 2, Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora” 2005, s. 167 n.; M. TYNIEWICKI, *Komentarz do art. 72*, s. 254 n.; WIERNIK, *Problemy definicji długu*, s. 9 n.

¹⁷ Użyte w ustawie o finansach publicznych sformułowanie „państwowy” nie jest rozstrzygające dla określenia zakresu podmiotowego długu jedynie do tych jednostek sektora, które mają charakter instytucji rządowych. W piśmiennictwie proponuje się podtrzymanie nomenklatury niemającej, co prawda odzwierciedlenia w aktualnej ustawie o finansach publicznych, która nawiązuje do podziału sektora finansów publicznych na trzy podsektory: rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych. W tym kontekście nie można rozumieć państwowego długu publicznego jako długu jedynie jednostek zaliczanych do podsektora rządowego. Zob. P. PANFIL, *Dług publiczny*, [w:] *Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Drwiłło, D. Maśniak, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2009, s. 81. A. Wiernik postulował na etapie prac legislacyjnych nad ustawą o finansach publicznych z 2005 r., aby zrezygnować z określenia państwowy, jako zbędnego i nieadekwatnego z uwagi na zakres długu obejmujący nie tylko państwowe, ale i samorządowe zadłużenie. Zob. A. WIERNIK, *Opinia o rządowym projekcie ustawy o finansach publicznych* (Druk Sejmowy Nr 1844, Sejm IV kadencji), s. 4.

¹⁸ W literaturze przedmiotu normatywne ujęcie sektora finansów publicznych pod wieloma względami uznawane jest za wadliwe. Nie dziwi, więc fakt podnoszonych w doktrynie licznych wątpliwości w tym zakresie. Z uwagi na charakter niniejszego opracowania nie będą one odrębnie prezentowane. Niemniej podkreślenia wymaga fakt, że mimo ujęcia w katalogu ustawowym jednostek sektora niekiedy ich prawna klasyfikacja nastrocza szereg problemów interpretacyjnych. Szerzej zob. C. KOSIKOWSKI, *Sektor finansów publicznych w Polsce*, Warszawa: Dom Wydawniczy ABC, Wolters Kluwer Polska 2006, s. 34 n.; A. MIERZWA, *Komentarz do art. 9*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, s. 152 n.; K. SAWICKA, *Komentarz do art. 9*, [w:] M. KARLIKOWSKA, W. MIEMIEC, Z. OFIARSKI [I IN.], *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wrocław: Wydawnictwo Presscom 2010, s. 37.

¹⁹ Chodzi tu w szczególności o sformułowanie art. 9 pkt 14 u.f.p. Na tym tle doktryna prezentuje dwa odmienne podejścia. Jedni autorzy uważają, że katalog jednostek ma charakter zamknięty (tak: np. P. LEWKOWICZ, *Komentarz do art. 9*, [w:] *Nowa ustawa o finansach publicznych*, s. 79), inni natomiast twierdzą, że art. 9 pkt 14 świadczy o braku wyliczenia enumeratywnego a więc katalogu

że sprawić, że w praktyce nastąpiłoby znaczne rozszerzenie katalogu jednostek zaliczanych do sektora, czyli w omawianym kontekście jednostek zaciągających zobowiązania składające się na dług publiczny²⁰. Odrębną uwagę należy zwrócić na objęcie zakresem podmiotowym państwowego długu publicznego także jednostek samorządu terytorialnego²¹. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę że, mimo iż dług jednostek samorządu terytorialnego stanowi integralną część zadłużenia sektora finansów publicznych, to jego udział jest stosunkowo niewielki, odnotować nadto można znaczne zróżnicowanie ujęcia tego długu²². Nie ulega jednak wątpliwości, że ogólne reguły zarządzania państwowym długiem publicznym, a także kontroli jego poziomu i związane z tym uprawnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych obejmują także „dług samorządowy”.

Jak wspomniano wyżej, dług Skarbu Państwa jest odrębną kategorią, jaką posługuje się wielokrotnie ustawa o finansach publicznych (zob. m.in. art. 73-75, art. 77-79, art. 97 u.f.p.), jednocześnie jej nie definiując, ani nie wskazując jednostek sektora, których to zadłużenie dotyczy²³. Wydaje się, że taki stan normaty-

otwartym, zob. MIERZWA, *Komentarz do art. 9*, s. 154. Należy przychylić się w związku z tym do opinii, że w praktyce może to sprawiać trudności w jednoznacznym określeniu czy dana jednostka jest czy nie jest zaliczana do sektora finansów publicznych, tak: K. NIZIOŁ, *Państwowy dług publiczny. Aspekty normatywne*, Szczecin: Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego 2013, s. 77.

²⁰ W doktrynie wskazuje się na prawne wątpliwości ujęcia katalogu jednostek sektora finansów publicznych zob. szerzej: T. DĘBOWSKA-ROMANOWSKA, *Artykuł 9 ustawy o finansach publicznych – a art. 33 oraz 40 par. 1 i 3 KC*, [w:] *Finanse Publiczne i Prawo Finansowe. Realia i perspektywy zmian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, red. L. Eteł, M. Tyniewicki, Białystok: Wydawnictwo Temida 2 2012, s. 175-190.

²¹ E. KORNBERGER-SOKOŁOWSKA, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis 2012, s. 194; GLUMIŃSKA-PAWLIC, *Państwowy dług publiczny a rozwój gospodarki lokalnej*, s. 430; A. MŁYNARCZYK, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego a państwowy dług publiczny*, „Finanse Komunalne” 1-2 (2012), s. 45; K. SAWICKA, *Dług publiczny jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, red. J. Glumińska-Pawlic, K. Sawicka, Zielona Góra: Wydawnictwo Zachodnie Centrum Organizacji 2002, s. 125 n.

²² Z. OFIARSKI, *Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 1-2 (2010), s. 25 n.; M. PONIATOWICZ, *Dobry dług versus zły dług, czyli o specyfice zadłużenia sektora samorządowego*, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania*, s. 494; J.M. SALACHNA, *Nowe formy prawne ograniczenia deficytu oraz zadłużenia samorządu terytorialnego – próba oceny*, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania*, s. 521; G. GOŁĘBIOWSKI, *Dług jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Polityka finansowa Polski wobec aktualnych i przyszłych wyzwań*, red. J. Kulawik, E. Mazurkiewicz, tom II, Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej 2005, s. 57.

²³ Zarówno w art. 9 ust 2 u.f.p. z 1998 r., jak i art. 10 ust 2 u.f.p. z 2005 r. była przewidziana definicja legalna długu Skarbu Państwa: „Przez dług Skarbu Państwa rozumie się nominalne zadłużenie Skarbu Państwa”. Ujęcie takie spotkało się z krytyką doktryny prawa finansowego, zob. m.in. C. KOSIKOWSKI *Ustawa o finansach publicznych*, „Państwo i Prawo” 3 (1999), s. 11; E. RUŚKOWSKI, *Komentarz do art. 10*, [w:] *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, red. E. Ruśkowski, J.M. Sala-

wny ma głębsze podłoże: jest pokłosiem braku kompleksowej definicji Skarbu Państwa²⁴. Na gruncie finansowoprawnym sytuacja ta prowadzi do wielu wątpliwości, których nie rozstrzyga ustawa o finansach publicznych²⁵. Ponadto w akcie tym, paradoksalnie Skarb Państwa bywa utożsamiany z budżetem państwa²⁶. Nor-

chna, Gdańsk: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr 2007, s. 87; L. LIPIEC, *Komentarz do ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*, LEX/el. 2008.

²⁴ Należy zwrócić uwagę, że mimo iż w art. 218 Konstytucji RP przewidziano konieczność określenia organizacji i sposobu zarządzania majątkiem Skarbu Państwa w odrębnej ustawie, w sposób kompleksowy nie została ta dyspozycja jak dotąd wykonana. Sama Konstytucja nie definiuje Skarbu Państwa. Podejmując próbę jej skonstruowania należy wziąć pod uwagę dorobek innych gałęzi prawa. W ujęciu podmiotowym, Skarb Państwa występuje zarówno w sferze dominium, jak i imperium. Na gruncie prawa cywilnego, Skarb Państwa jest osobą prawną występującą w stosunkach cywilnoprawnych jako podmiot praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nie należącego do innych państwowych osób prawnych, zob. art. 33 i 34 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2017 r., poz. 459 z późn. zm. [dalej cyt.: k.c.]. Z mocy ustaw szczególnych Skarb Państwa może mieć określone uprawnienia majątkowe, które ograniczą prawo własności innych państwowych osób prawnych. Zob. Z. ŚWIDERSKI, *Komentarz do art. 34, [w:] Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz*, red. P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer 2014, LEX/el. W konsekwencji także Skarb Państwa na gruncie Kodeksu postępowania cywilnego (art. 67 ust. 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2014 r., poz. 101 z późn. zm.) jest stroną postępowania, zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2002 r., sygn. akt IV CKN 1302/00; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III CKN 295/00 opubl. www.sn.pl [dostęp 10 lipca 2017 r.] oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 1999 r., sygn. akt I CKN 1148/97, opubl. OSNC 1999 Nr 12, poz. 205; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2010 r., sygn. akt III CZP 62/10, LEX Nr 602464. Natomiast na gruncie prawa publicznego, np. prawa administracyjnego, przysługują Skarbowi Państwa uprawnienia władcze (imperium), zob. M. MAĆZYŃSKI, *Wybrane zagadnienia ustrojowe Skarbu Państwa*, „Przegląd Sejmowy” 6 (2003), s. 25. Wskazać także należy, że ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. z 2012 r., poz. 1224) mimo, że określa podmioty reprezentujące Skarb Państwa i kompetencje w zakresie tej reprezentacji, to nie precyzuje jednoznacznie pojęcia Skarbu Państwa. W efekcie okazuje się, że instytucja ta ma skompilowany i niejednoznaczny charakter. Precyzyjnego określenia statusu Skarbu Państwa nie przewidują przepisy prawa finansowego. Zob. C. KOSIKOWSKI, *W poszukiwaniu nowej koncepcji Skarbu Państwa*, „Państwo i Prawo” 12 (1992), s. 3-14.

²⁵ Ustaleniu zakresu podmiotowego długu Skarbu Państwa nie sprzyja także rezygnacja w aktualnej ustawie z podziału sektora finansów publicznych na podsektory rządowy, samorządowy i ubezpieczeniowy. Doktryna prawa i ekonomii w celu ułatwienia dookreślenia zakresu podmiotowego odwołuje się do nieobowiązującego już podziału na wskazane podsektory, konstatując, że dług Skarbu Państwa to zadłużenie podsektora rządowego, tak: OFIARSKI, *Państwowy dług publiczny*, s. 148; PANFIL, *Prawne i finansowe*, s. 40.

²⁶ Świadczą o tym choćby następujące przepisy ustawy o finansach publicznych: art. 76 – gdzie jest mowa o pożyczkowych potrzebach budżetu państwa, w art. 118 ust. 4, w którym użyto sformułowania „zobowiązania budżetu państwa” czy art. 224 ust. 1 dotyczący „pożyczki z budżetu państwa”. W każdym ze wskazanych powyżej przypadków nie chodzi o plan finansowy, jakim jest budżet, ale o podmiot zaciągający zobowiązania lub udzielający pożyczki, czyli Skarb Państwa. W literaturze prawnofinansowej ta problematyka była przedmiotem dogłębnych analiz, zob. NIZIOŁ, *Państwowy dług publiczny*, s. 65 n.; PANFIL, *Prawne i finansowe*, s. 33 n.

matywnie posługiwanie się pojęciem długu Skarbu Państwa na gruncie ustawy o finansach publicznych prowadzi do konstatacji, że ujęcie to nie jest jednolite. Po pierwsze, ustawa ta używa tego pojęcia na określenie pomiotu zaciągającego zobowiązania w imieniu państwa (zob. art. 80 u.f.p.), który w omawianym zakresie ma uprzywilejowaną pozycję względem jednostek sektora finansów publicznych (zob. art. 93 u.f.p.). Po drugie, Skarb Państwa jest traktowany jako dłużnik właściciela skarbowych papierów wartościowych, który jest zobowiązany wobec niego do spełnienia określonego świadczenia, które może mieć charakter pieniężny lub niepieniężny. Istotne znaczenie ma także w powyższej kwestii normatywne ujęcie odpowiedzialności Skarbu Państwa, który ponosi ją całym majątkiem za zobowiązania wynikające z wyemitowanych lub wystawionych skarbowych papierów wartościowych²⁷. Po trzecie, wielokrotnie w ustawie o finansach publicznych jest mowa o zarządzaniu długiem Skarbu Państwa (zob. art. 74 ust. 2, art. 75, art. 77, art. 78, art. 78a, art. 79 u.f.p.). Wspomniana ustawa sygnalizuje także kwestię udzielania przez Skarb Państwa poręczeń i gwarancji (zob. m.in. art. 75 u.f.p.), które stanowią dług publiczny potencjalny²⁸. We wszystkich wskazanych powyżej płaszczyznach dotyczących długu Skarbu Państwa, szczególną rolę odgrywa minister właściwy do spraw finansów publicznych.

Wydaje się, że na gruncie obowiązującego prawa można stwierdzić, że dług Skarbu Państwa stanowi integralną część państwowego długu publicznego²⁹. Na dowód tego warto powołać się na pierwotne brzmienie ustawy o finansach publicznych z 2009 r., w którym zawarta była ustawowa delegacja dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych do wydania rozporządzenia określającego szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego w tym do długu Skarbu Państwa³⁰. W obowiązującej wersji

²⁷ Szerzej na temat odpowiedzialności zob. NIZIOŁ, *Państwowy dług publiczny*, s. 68.

²⁸ K. MARCHEWKA-BARTKOWIAK, *Gwarancje i poręczenia państwowe jako źródło ryzyka fiskalnego – analiza doświadczeń międzynarodowych i polskich*, Warszawa: Wydawnictwo Narodowego Banku Polskiego 2006, s. 9; TAŻ, *Gwarancje i poręczenia Skarbu Państwa – niewykorzystane możliwości?*, „Infos BAS” 9 (2007), s. 2.

²⁹ Merytorycznie rzecz ujmując, taka konstatacja jest uprawniona, choćby z tego powodu, że skoro do sektora finansów publicznych zaliczane są orany władzy publicznej, administracji rządowej i podległe im państwowe jednostki (budżetowe), ochrony prawa, sądy, trybunały, to oznacza również zobowiązania Skarbu Państwa. Tak: KOSIKOWSKI, *Ustawa o finansach*, s. 3-19.

³⁰ Zob. nieobowiązujące rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, Dz. U Nr 252, poz.1692.

ustawy o finansach publicznych delegacja ustawowa w sposób zbiorczy odnosi się do państwowego długu publicznego (art. 72 ust. 2 u.f.p.)³¹.

Na koniec rozważań o zakresie podmiotowym długu publicznego warto wspomnieć, że jego dookreślenie jest także podejmowane poprzez pryzmat przepisów Unii Europejskiej. Niestety także w prawie unijnym nie jest ta kwestia ujęta w sposób jednolity. Nomenklatura unijna posługuje się dwiema definicjami długu *general government*: statystyczną³² oraz prawną wykorzystywaną w związku z procedurą nadmiernego deficytu³³. W literaturze przedmiotu słusznie podkreśla się, że w ramach instytucji rządowych na szczeblu centralnym klasyfikacja podmiotowa długu w przepisach Unii Europejskiej nie uwzględnia tradycyjnej terminologii długu Skarbu Państwa³⁴.

W końcu należy stwierdzić, że do dookreślenia zakresu podmiotowego długu publicznego mogą posłużyć przepisy wykonawcze wydane na podstawie ustawy o finansach publicznych dotyczące sprawozdawczości jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³⁵. Znamienne jest, że wskazany akt wykonawczy wydany został przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Adresatami tego aktu zobowiązanymi do sporządzania i przekazywania sprawozdań dotyczących ogółu operacji finansowych w szczególności w za-

³¹ Zob. także obowiązujące rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, Dz. U. Nr 298, poz. 1767 [dalej cyt.: rozporządzenie MF w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego z 2011 r.].

³² Rozdział II rozporządzenia Rady (WE) Nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we wspólnocie, Dz. Urz. UE L z 1996 r. Nr 310, s. 1 z późn. zm. oraz Rozdział 20 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L z 2013 r. Nr 174, s. 1. Zob. także *Statystyka sektora instytucji rządowych i samorządowych*, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny 2010, opubl. http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rn_statystyka_sektora.pdf [dostęp: 18.11.2016].

³³ Art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 z późn. zm.; zob. także: Rozporządzenie Rady (WE) NR 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE. L z 2009 r. Nr 145, s. 1 z późn. zm.

³⁴ Tak: MARCHEWKA–BARTKOWIAK, *Zarządzanie długiem Skarbu Państwa*, s. 35. Autorka ta wskazuje jednocześnie, że w ramach zarządzania finansami publicznymi powinno się oddzielić funkcje budżetowe, czyli planowania i wykonania budżetu, od zarządzania aktywami i pasywami rozumianego jako funkcje skarbowe. Te względy przesądzają o wyodrębnieniu w ramach problematyki długu podmiotu, jakim jest Skarb Państwa.

³⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, Dz. U. z 2014 r., poz. 1773 [dalej cyt.: Rozporządzenie MF w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych].

kresie należności i zobowiązań, w tym państwowego długu publicznego, udzielonych poręczeń i gwarancji, są jednostki sektora finansów publicznych. W ich imieniu sprawozdania są sporządzane i przekazywane przez: dysponentów środków budżetowych wszystkich stopni, dysponentów państwowych funduszy celowych, przewodniczących zarządów jednostek samorządu terytorialnego, kierowników jednostek podległych jednostkom samorządu terytorialnego, w tym kierowników samorządowych zakładów budżetowych, Prezesa ZUS, Prezesa KRUS, a także kierowników pozostałych jednostek posiadających osobowość prawną³⁶. Ostatecznie zbiorcze sprawozdania przekazywane są do Prezesa GUS, który w określonych w rozporządzeniu terminach przekazuje je do Ministra Finansów³⁷. Z powyższego wynika, że realizacja zadań ministra właściwego do spraw finansów publicznych związanych z długiem publicznym związana jest z szeroko ukształtowanym wachlarzem oddziaływania na jednostki sektora finansów publicznych, bez zawężania tego pola jedynie do klasycznie ujmowanego Skarbu Państwa, czy jednostek objętych budżetem państwa.

4. ROLA MINISTRA WŁAŚCIWEGO DO SPRAW FINANSÓW PUBLICZNYCH W KSZTAŁTOWANIU ZAKRESU PRZEDMIOTOWEGO DŁUGU PUBLICZNEGO ORAZ SPOSOBU JEGO OBLICZANIA

Rozwiązaniem normatywnym przyjętym w obowiązującej ustawie o finansach publicznych w odniesieniu do zakresu przedmiotowego długu publicznego jest wskazanie tytułów dłużnych stanowiących zobowiązania sektora finansów publicznych. Dług publiczny tworzą cztery źródła obejmujące: wyemitowane papiery wartościowe opiewające na wierzytelności pieniężne; zaciągnięte kredyty i pożyczki; przyjęte depozyty; a także wymagalne zobowiązania wynikające z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych, oraz uznane za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem (art. 72 ust. 1 u.f.p.). Doktryna i judyka-

³⁶ Zob. § 6 rozporządzenia MF w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. Dodać należy, że przedmiotowe jednostkowe sprawozdania są przekazywane także przez NFZ, samodzielne zoz-y, jednostki organizacyjne PAN, uczelnie publiczne, państwowe instytucje kultury, itd. Zob. Załączniki Nr 6, 7, 8 Rozporządzenia MF w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

³⁷ Zob. § 8 rozporządzenia MF w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

tura są zgodne, co do traktowania tego wyliczenia jako enumeratywne³⁸, jak również co do tego, że pierwsze trzy z wymienionych tytułów mają charakter bezwarunkowy, zaś ostatni warunkowany jest wymagalnością³⁹. Odnotowania wymaga kwestia, że wskazane tytuły dłużne nie zostały zdefiniowane w samej ustawie o finansach publicznych, natomiast są to instytucje zdefiniowane w ustawodawstwie polskim z zakresu różnych dziedzin prawa (bankowego, cywilnego)⁴⁰.

Zauważyć należy, że jednocześnie dla potrzeb finansów publicznych uszczegółowienie wskazanej w ustawie klasyfikacji tytułów dłużnych powierzono na podstawie delegacji ustawowej ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (art. 72 ust. 2 u.f.p.)⁴¹. Na tym tle warto zwrócić uwagę na kilka zagadnień, które będą pomocne w ocenie statusu tego ministra.

Minister właściwy do spraw finansów publicznych w ramach przyznanego mu upoważnienia doprecyzował sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego poprzez wskazanie rodzajów zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych w kontekście ich przedmiotu, okresu zapadalności i wierzyciela. Doprecyzowanie to w tekście omawianego aktu wykonawczego oparte zostało na ustawowym czwórpodziale⁴² tytułów dłużnych. Uszczegółowienie ustawowo wskazanych tytułów dłużnych następuje przy uwzględnieniu kryte-

³⁸ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 maja 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 24/10, opubl. www.nsa.gov.pl [dostęp 18.11.2016]; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 maja 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 23/10, LEX Nr 675037; W. MIEMIEC, *Kategoria kredytu i pożyczki jako tytułów zaliczanych do państwowego długu publicznego w ustawie o finansach publicznych i w rozporządzeniu wydanym na jej podstawie*, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania*, s. 188; PANFIL, *Prawne i finansowe*, s. 40; POMORSKI, *Komentarz do art. 72*, s. 514.

³⁹ M. MAZURKIEWICZ, *Problem zgodności z Konstytucją art. 72 ust. 1 i 2 u.f.p. w zw. z § 3 jej rozporządzenia wykonawczego – zagadnienia dyskusyjne*, „Finanse Komunalne” 4 (2011), s. 7.

⁴⁰ Z uwagi na charakter niniejszego opracowania zaniechano rozwinięcia zagadnień związanych z istotą prawną tych instrumentów, ograniczając się do odniesienia do tej problematyki jedynie w kontekście kompetencji Ministra Finansów. Taki zabieg jest podyktowany także tym, że zagadnienia te są przedmiotem licznych opracowań, w tym prawnofinansowych. Zob. m.in: PANFIL, *Prawne i finansowe*, s. 167-262; NIZIOŁ, *Państwowy dług publiczny*, s. 179-239; J. CIAK, *Źródła finansowania deficytu budżetu państwa w Polsce*, Warszawa: CeDeWu 2012, s. 57-156.

⁴¹ W oparciu o ustawowe upoważnienie Minister Finansów pod rządami u.f.p. wydał najpierw wspomniane wyżej rozporządzenie z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa. Następnie zastąpił ten akt aktualnie obowiązującym rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego.

⁴² Chodzi tu o podział tytułów na papiery wartościowe, kredyty i pożyczki, przyjęte depozyty i wymagalne zobowiązania, zob. art. 72 ust. 1 u.f.p. i § 3 rozporządzenia MF w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego z 2011 r.

rium terminu wykupu (krótko i długoterminowe), kryterium rezydencji wierzyciela (dług krajowy i dług zagraniczny), a także poprzez wyliczenie, jakie kategorie umów są zaliczane do określonej kategorii dłużnych. Ta ostatnia metoda została przyjęta w odniesieniu do pożyczek i kredytów⁴³.

Działanie ministra właściwego do spraw finansów publicznych polegające na doprecyzowaniu ustawowo określonych pojęć, spotkało się z szeroką krytyką nie tylko ze strony doktryny, ale także organów administracji rządowej i samorządowej. Podstawowe zarzuty dotyczyły: przekroczenia przez tegoż ministra upoważnienia ustawowego poprzez rozszerzenie zakresu pojęciowego przyjętego na gruncie prawa bankowego i cywilnego definicji pożyczki i kredytu, zrównanie tych dwóch kategorii prawnych mimo jurydycznych różnic tych zobowiązań, włączenie do tej kategorii innych umów, zwłaszcza zawieranych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, a także pozbawienia wskazanych „innych umów” istotnej ustawowo wskazanej przesłanki ich wymagalności. Takie działanie zostało w sposób jednoznaczny uznane za sprzeczne z ustawą zasadniczą⁴⁴. Stanowisko takie zostało odrzucone jednak przez ówczesnego Ministra Finansów, który nie tylko nie dokonał zmiany kwestionowanego rozporządzenia z 2010 r., ale wydał w niemal identycznym brzmieniu rozporządzenie regulujące tę kwestię w 2011 r.⁴⁵ Dodać wypada, że brak zmiany w podejściu ministra właściwego do spraw finansów publicznych odbierać należy jako konsekwentne. Taka bowiem

⁴³ Minister Finansów w § 3 pkt 2 rozporządzenia MF w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego z 2011 r. wskazał, iż do kategorii kredyty i pożyczki zalicza się również umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona, umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, a także umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, z uwzględnieniem podziału na: a) krótkoterminowe – o pierwotnym terminie zapłaty nie dłuższym niż rok lub podlegające spłacie na żądanie; b) długoterminowe – o pierwotnym terminie zapłaty dłuższym niż rok.

⁴⁴ Zob. stanowisko: MIEMIEC, *Kategoria kredytu i pożyczki*, s. 192; MAZURKIEWICZ, *Problem zgodności z Konstytucją*, s. 11; R. ŚLUSARCZYK, *Rosnące zadłużenie gmin a partnerstwo publiczno-prywatne*, LEX, ABC Nr 182427; M. BITNER, M. KULESZA, *Nowa definicja długu publicznego? Problemy związane z interpretacją przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 23.12.2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego w tym do długu Skarbu Państwa*, „Samorząd Terytorialny” 7-8 (2011), s. 27 n.; T. WOŁOWIEC, D. REŠKO, *Nowe reguły zadłużania jednostek samorządu terytorialnego – konsekwencje prawne i ekonomiczne*, „Finanse Komunalne” 11 (2012), s. 42.

⁴⁵ Zob. Pismo Ministra Finansów z dnia 14 marca 2011 r., sygn. DP 14/657/47/MKT/2011/1161, opubl. http://www.ppp.gov.pl/Poradnik_inwestora/Documents/Dlug_interpretacjaMF_14032011.pdf [dostęp: 10.07.2017].

koncepcja uszczegółowienia tytułów dłużnych zaprezentowana została także w rozporządzeniu dotyczącym sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁴⁶.

Tytułem podsumowania można stwierdzić, że sformułowana w ustawie o finansach publicznych delegacja przyznająca ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych kompetencje do wydania aktu wykonawczego określającego szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego „w tym rodzajów zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych” została w doktrynie uznana za upoważnienie blankietowe, nieposiadające cechy wystarczającej określoności⁴⁷. Można zatem uznać, że sytuacja ta stworzyła pole do działań dyskrejonalnych tego ministra. Przedmiotowo sytuacja ta rodzi poważne wątpliwości co do konstytucyjności przyjętego rozwiązania, skoro z Konstytucji wynika zasada ustawowego określenia sposobu obliczenia państwowego długu publicznego (art. 216 ust. 5 Konstytucji RP). Niewątpliwie jednym z elementów niezbędnych do wypełnienia tego konstytucyjnego obowiązku jest ustalenie tytułów dłużnych⁴⁸. W tej zatem materii, minister dokonał ich uszczegółowienia, co w konsekwencji ocenić należy jako rozszerzenie zakresu przedmiotowego długu określonego w samej ustawie⁴⁹. Skutki praktyczne oddziaływania ministra

⁴⁶ Zob. Instrukcja sporządzania sprawozdań, załącznik Nr 9 do rozporządzenia MF w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

⁴⁷ W swoim wywodzie M. Bitner i M. Kulesza wskazują, że „wynikająca z przepisu art. 72 ust. 1 u.f.p. systematyka jest następująca: pojęciem nadrzędnym jest „tytuł dłużny”, podrzędnym w stosunku do „tytułu dłużnego” jest „tytuł dłużny zaliczany do państwowego długu publicznego”, pojęciami podrzędnymi w stosunku do „tytułu dłużnego zaliczanego do państwowego długu publicznego” powinny być zaś pojęcia określone w rozporządzeniu. Czym innym jest zatem klasyfikacja tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, czy innym natomiast – ustalenie rodzajów zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych”. Tak: BITNER, KULESZA, *Nowa definicja długu*, s. 29.

⁴⁸ Szczegółowa analiza i argumenty z powołaniem na orzecznictwo TK, zob. BITNER, KULESZA, *Nowa definicja długu*, s. 28 n.

⁴⁹ Dodatkowo należy wskazać, że z Pisma Ministra Finansów wyjaśniającego przyjęte stanowisko wynika, że Minister wskazał, iż kierował się Rozporządzeniem Rady (WE) Nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie, Dz. Urz. UE L z 1996 r. Nr 310, s. 1 [dalej cyt.: Rozporządzenie ESA 95]. Należy zaznaczyć jednak, że zgodnie z art. 1 ust. 3 Rozporządzenia ESA 95 rozporządzenie to nie zobowiązuje żadnego Państwa Członkowskiego do stosowania ESA przy sporządzaniu rachunków do jego własnych celów. Na tę kwestię zwrócił uwagę WSA we Wrocławiu który stwierdził, że powoływanie się na przedmiotowe rozporządzenie ESA 95 nie stało się automatycznie elementem porządku prawnego obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej w całym jego zakresie regulacji, tak jak inne rozporządzenia Rady (WE) – zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 maja 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 23/10. Można zatem stwierdzić, że właśnie Minister Finansów komentowanym aktem wykonawczym wprowadził unijną metodologię w omawianym zakresie. Zob. powoływane wyżej: Pismo Ministra Finansów z dnia 14 marca 2011 r., sygn. DP

właściwego do spraw finansów publicznych, niezależnie od sporu o konstytucyjność wskazanych wyżej rozwiązań, odnotowały jednostki samorządu terytorialnego, gdyż wprowadzona redefinicja pojęcia „kredyty i pożyczki” przyniosła istotne zmiany w ich pozycji finansowej. Zobowiązania te, niezależnie od ich wymagalności, zaczęły powiększać poziom zadłużenia m.in. gmin czy miast na prawach powiatu, w skutek czego nastąpiło pogorszenie ich sytuacji finansowej⁵⁰.

Problematyka zagadnień ogólnych z zakresu państwowego długu publicznego wymaga także odniesienia do sposobu obliczania tej wielkości. Zgodnie z Konstytucją RP, sposób obliczania państwowego długu publicznego określa ustawa (zob. art. 216 ust. 5 Konstytucji RP). Ustawa o finansach publicznych przyjmuje zasadę, że państwowy dług publiczny oblicza się, jako wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu zobowiązań między jednostkami tego sektora (zob. art. 73 ust. 1 u.f.p.)⁵¹, precyzując jednocześnie, co rozumie przez wartość nominalną oraz wartość nominalną zobowiązań indeksowanych i kapitalizowanych. Dodać wypada, że przepisy te znajdują zastosowanie do obliczania kwot niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji niezaliczanych do państwowego długu publicznego, a także odpowiednio do obliczania długu Skarbu Państwa oraz kwot niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji niezaliczanych do długu Skarbu Państwa (zob. art. 73 ust. 4 u.f.p.).

Z punktu widzenia niniejszego opracowania, istotne wydaje się zastosowanie w ustawie o finansach publicznych delegacji ustawowej przekazującej ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych uprawnienie do uszczegółowienia sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji. Nie można w tym miejscu jednak nie podnieść relacji między powołanym konstytucyjnym nakazem ustawowego ustalenia sposobu obliczania długu publicznego a jego realizacją w przepisach ustawy o finansach publicznych, która poprzestając na ogólnym sformułowaniu tej metody odsyła do aktu wykonawczego w zakresie kwestii szczegółowych. Zasadne jest pytanie, czy zastosowane rozwiązanie normatywne odpowiada standardom konstytucyjnym. Doktryna wska-

14/657/47/MKT/2011/1161. W. Miemieć jednoznacznie ocenia działanie Ministra Finansów jako naruszenie zasady wyłączności ustawy w zakresie określania długu publicznego, w odniesieniu do zastosowania „nowej, rozszerzonej definicji pożyczek i kredytów. Tak: MIEMIEĆ, *Kategoria kredytu i pożyczki*, s. 193, podobnie: WOŁOWIEC, REŚKO, *Nowe reguły zadłużenia*, s. 38.

⁵⁰ Wnioski takie na podstawie badań prezentuje R. ŚLUSARCZYK, *Rosnące zadłużenie gmin a partnerstwo publiczno-prywatne*, LEX, ABC Nr 182427.

⁵¹ Odpowiednikiem wskazanego przepisu był art. 68 u.f.p. z 2005 r., a wcześniej art. 9 u.f.p. z 1998 r.

zuje, że unormowania ustawowe dotyczące wartości nominalnej nie są metodologicznie właściwe z uwagi na definiowanie jej identycznym zwrotem⁵². Brak *de facto* sformułowania definicji ogólnej wartości nominalnej, zastąpiono wskazaniem w odniesieniu, do jakich tytułów dłużnych należy ją stosować. Jednocześnie ustawa zapowiada, że szczegółowy sposób ustalenia wartości zobowiązań nastąpi w rozporządzeniu wydanym przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Zatem dopiero o wskazaniu właściwego sposobu obliczania państwowego długu publicznego można mówić na gruncie rozporządzenia wykonawczego⁵³. Dodatkowo, należy zwrócić uwagę, że delegacja ustawowa nakazuje uwzględnienie klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, którą także szczegółowo ustala się w akcie wykonawczym. Z powyższego można zatem wyprowadzić wniosek, że szczegółowy sposób obliczania państwowego długu publicznego określony został przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w rozporządzeniu. W tym też znaczeniu można mieć wątpliwości, co do konstytucyjności zaprezentowanego rozwiązania. Jednocześnie powyższe uprawnia do konstatacji, że minister właściwy do spraw finansów publicznych dokonując uszczegółowienia w akcie wykonawczym *de facto* określa szczegółową metodykę obliczania państwowego długu publicznego. W obliczu braku określenia w ustawie precyzyjnych zasad w tym zakresie, przekazanie kompetencji ministrowi może prowadzić do wniosku o pozostawieniu mu dość dużego pola do działań dyskrecjonalnych. W związku z tym, w doktrynie postuluje się, aby problematyka ta w szerszym stopniu została ujęta w akcie rangi ustawy, co gwarantowałoby większą pewność i niezmienną regulacji⁵⁴. Poparcie tych sugestii można także motywować poważnymi konsekwencjami prawnymi: najpierw w zakresie ustalenia relacji państwowego długu publicznego do PKB, a następnie wpływem tych wielkości na ewentualne uruchomienie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych (art. 86-88 u.f.p.).

⁵² Z. OFIARSKI, *Komentarz do art. 73*, [w:] KARLIKOWSKA, MIEMIEC, OFIARSKI [I IN.], *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, s. 206.

⁵³ Ogólne sformułowania ustawowe zostają rozwinięte w rozporządzeniu. Np. „wartość wyemitowanych papierów wartościowych oblicza się według wartości nominalnej rozumianej jako: ...” [podkreślenie – B.K.-G.], itd.

⁵⁴ Tak: NIZIOŁ, *Państwowy dług publiczny*, s. 364.

5. UWAGI KOŃCOWE

Przeprowadzona analiza uprawnia do stwierdzenia, że na płaszczyźnie definiowania państwowego długu publicznego ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych przyznano kompetencje doprecyzowania jego ujęcia zarówno podmiotowego, przedmiotowego, jak i metodologii obliczania. Zauważyć należy, że konstytucyjny nakaz ustawowego określenia sposobu obliczenia państwowego długu publicznego nie wyczerpuje się jedynie w przyjętej metodologii obliczania, czy ustawowo określonej zasady konsolidacji. Wpływ na sposób obliczania państwowego długu publicznego ma zarówno określenie jednostek, jakich zadłużenie dotyczy, jak doprecyzowanie tytułów dłużnych. Jak wykazano w niniejszym opracowaniu, konstrukcja prawna delegacji ustawowych, nawet przy pominięciu często podnoszonych zarzutów niekonstytucyjności, musi prowadzić do wniosku, że przyznanie ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych bardzo szerokich prerogatyw jest płaszczyzną dla jego dyskrejonalnych działań. Potwierdzeniem tej tezy jest opisany wyżej sposób realizacji przedmiotowych kompetencji przez tego ministra. Przede wszystkim przejawiający się udzieleniu ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych upoważnień blankietowych, nieposiadających cech wystarczającej określoności, co z kolei w sferze realizacji doprowadziło m.in. do rozszerzenia zakresu przedmiotowego długu określonego w samej ustawie, a to z kolei przełożyło się na sytuację finansową jednostek sektora finansów publicznych, a w szczególności jednostek samorządu terytorialnego. Nadto, zastosowanie w ustawie o finansach publicznych delegacji ustawowej przekazującej ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych uprawnienie do uszczegółowienia sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji, przy jednoczesnym braku *de facto* sformułowania definicji ogólnej wartości nominalnej doprowadziło do sytuacji, w której dopiero o wskazaniu właściwego sposobu obliczania państwowego długu publicznego można mówić na gruncie rozporządzenia wykonawczego wydanego przez tegoż ministra. Wnioskując *de lege ferenda* nie można oczywiście kwestionować potrzeby stworzenia elastycznych instrumentów działania dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych w przypadku określania zakresu państwowego długu publicznego. Wydaje się jednak, że – zgodnie ze standardami konstytucyjnymi – problematyka ta powinna zostać ujęta w szerszym stopniu w akcie rangi ustawy, co gwarantowałoby większą pewność i niezmiennność regulacji. Poparcie tych sugestii można także motywować poważnymi konsekwencjami prawnymi przyjętej metodyki określania zakresu państwowego długu publicznego: najpierw

w zakresie ustalenia relacji państwowego długu publicznego do PKB, a następnie wpływem tych wielkości na ewentualne uruchomienie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, co z kolei wymusza poważne zmiany w prowadzeniu gospodarki finansowej w państwie zarówno na płaszczyźnie ustawodawczej, jak i wykonawczej.

BIBLIOGRAFIA

ŹRÓDŁA PRAWA

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej, Dz. U. RP Nr 44, poz. 267 z późn. zm.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. Nr 30, poz. 227.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 18, poz. 71 z późn. zm.
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., Dz. U. Nr 33, poz. 232 z późn. zm.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 25 września 1922 r. o kontroli nad długami Państwa, Dz. U. RP Nr 89, poz. 805.
- Ustawa z dnia 2 stycznia 1936 r. o wykonywaniu kontroli parlamentarnej nad długami Państwa, Dz. U. Nr 2, poz. 3.
- Ustawa z dnia 1 lipca 1958 r. o prawie budżetowym, Dz. U. Nr 45, poz. 221 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2014 r., poz. 101 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 listopada 1970 r. – Prawo budżetowe, Dz. U. Nr 29, poz. 244.
- Ustawa z dnia 3 grudnia 1984 r. – Prawo budżetowe, Dz. U. Nr 56, poz. 283 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe, Dz. U. Nr 4, poz. 18 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, Dz. U. z 2012 r., poz. 1224.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady (WE) Nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we wspólnocie, Dz. Urz. UE L z 1996 r. Nr 310, s. 1 z późn. zm.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L z 2013 r. Nr 174, s. 1.
- Rozporządzenie Rady (WE) NR 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE L z 2009 r. Nr 145, s. 1 z późn. zm.

- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, Dz. U. z 2014 r., poz. 1773.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, Dz. U. Nr 252, poz. 1692.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, Dz. U. Nr 298, poz. 1767.

ORZECZNICTWO

- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2010 r., sygn. akt III CZP 62/10, LEX Nr 602464.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III CKN 295/00 opubl. www.sn.pl [dostęp: 10.07.2017].
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2002 r., sygn. akt IV CKN 1302/00, opubl. www.sn.pl [dostęp: 10.07.2017].
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 1999 r., sygn. akt I CKN 1148/97, opubl. OSNC 1999 Nr 12, poz. 205.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 maja 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 24/10, opubl. CBOŚA.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 maja 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 23/10, LEX Nr 675037.

LITERATURA

- BITNER Michał, CHOJNA–DUCH Elżbieta: Dług publiczny i deficyt sektora finansów publicznych, [w:] Prawo finansowe, red E. Chojna–Duch, H. Litwińczuk, Warszawa: Wydawnictwo Oficyna Prawa Polskiego 2009, s 117-152.
- BITNER Michał, KULESZA Michał: Nowa definicja długu publicznego? Problemy związane z interpretacją przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 23.12.2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego w tym do długu Skarbu Państwa, *Samorząd Terytorialny* 7-8 (2011), s. 15-30.
- BORODO Andrzej: Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny, wyd. 2, Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora” 2005.
- CIĄK Jolanta: Źródła finansowania deficytu budżetu państwa w Polsce, Warszawa: CeDeWu 2011.
- DĘBOWSKA–ROMANOWSKA Teresa: Artykuł 9 ustawy o finansach publicznych – a art. 33 oraz 40 par. 1 i 3 KC, [w:] *Finanse Publiczne i Prawo Finansowe. Realia i perspektywy zmian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskemu*, red. L. Etel, M. Tyniewicki, Białystok: Wydawnictwo Temida 2 2012, s. 175-190.
- GLUMIŃSKA–PAWLIC Jadwiga: Państwowy dług publiczny a rozwój gospodarki lokalnej, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, red. J. Szołno–Koguc, A. Pomorska, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer 2011, s. 427-443.

- GOŁĘBIEWSKI Grzegorz: Dług jednostek samorządu terytorialnego, [w:] *Polityka finansowa Polski wobec aktualnych i przyszłych wyzwań*, red. J. Kulawik, E. Mazurkiewicz, t. II, Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej 2005, s. 57-66.
- KORNBERGER-SOKOŁOWSKA Elżbieta: *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis 2012.
- KOSIKOWSKI Cezary: *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis 2010.
- KOSIKOWSKI Cezary: *Sektor finansów publicznych w Polsce*, Warszawa: Dom Wydawniczy ABC, Wolters Kluwer Polska 2006.
- KOSIKOWSKI Cezary: *Ustawa o finansach publicznych*, *Państwo i Prawo* 3 (1999), s. 3-19.
- KOSIKOWSKI Cezary: *W poszukiwaniu nowej koncepcji Skarbu Państwa*, *Państwo i Prawo* 12 (1992), s. 3-14.
- LEWKOWICZ Paweł: *Komentarz do art. 9, [w:] Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, red. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, Gdańsk: Wydawnictwo Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr 2011, s. 72-94.
- LIPIEC Ludmiła: *Komentarz do ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*, LEX/el. 2008.
- LOTKO Ewa: *Zawadzka-Pąk Urszula, Problemy terminologiczne i definicyjne deficytu i długu w polskim i unijnym prawie finansów publicznych*, *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu* 2 (2016), s. 51-67, opubl. <http://apcz.umk.pl/czasopisma/index.php/PBPS/article/viewFile/PBPS.2016.009/8995> [dostęp: 10.07.2017].
- MARCHEWKA-BARTKOWIAK Kamilla: *Gwarancje i poręczenia państwowe jako źródło ryzyka fiskalnego – analiza doświadczeń międzynarodowych i polskich*, Warszawa: Wydawnictwo Narodowego Banku Polskiego 2006.
- MARCHEWKA-BARTKOWIAK Kamilla: *Gwarancje i poręczenia Skarbu Państwa – niewykorzystane możliwości?* *Infos BAS* 9 (2007), s. 1-4
- MARCHEWKA-BARTKOWIAK Kamilla: *Zarządzanie długiem Skarbu Państwa. Implikacje dla strefy euro*, Warszawa: Wydawnictwo Difin 2011.
- MAZURKIEWICZ Marek: *Problem zgodności z Konstytucją art.72 ust. 1 i 2 u.f.p. w zw. z § 3 jej rozporządzenia wykonawczego – zagadnienia dyskusyjne*, *Finanse Komunalne* 4 (2011), s. 5-13.
- MAĆZYŃSKI Maciej: *Wybrane zagadnienia ustrojowe Skarbu Państwa*, *Przegląd Sejmowy* 6 (2003), s. 19-34.
- MIEMIEC Wiesława: *Kategoria kredytu i pożyczki jako tytułów zaliczanych do państwowego długu publicznego w ustawie o finansach publicznych i w rozporządzeniu wydanym na jej podstawie, [w:] Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, red. J. Szołno-Koguc, A. Pomorska, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer 2011, s. 183-196.
- MIERZWA Andrzej: *Komentarz do art. 9, [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2014, s. 158-201.
- MŁYNARCZYK Alicja: *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego a państwowy dług publiczny*, *Finanse Komunalne* 1-2 (2012), s. 44-51.
- NIZIOŁ Krystyna: *Państwowy dług publiczny. Aspekty normatywne*, Szczecin: Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego 2013.
- OFIARSKI Zbigniew: *Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 1-2 (2010), s. 25-33.
- OFIARSKI Zbigniew: *Dług publiczny w Polsce, [w:] Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa Profesor*

- Alicji Pomorskiej, red. J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szolno-Koguc, Lublin: Wydawnictwo UMCS 2008, s. 253-264.
- OFIARSKI Zbigniew: Komentarz do art. 73, [w:] Maria KARLIKOWSKA, Wiesława MIEMIEC, Zbigniew OFIARSKI [I IN.], Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Wrocław: Wydawnictwo Presscom 2010, s. 204-208.
- OFIARSKI Zbigniew: Państwowy dług publiczny, [w:] System Prawa Finansowego. Prawo finansowe sektora finansów publicznych. Tom II, red. E. Ruśkowski, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer 2010, s. 139-177.
- PANFIL Przemysław: Dług publiczny, [w:] Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć, red. A. Drwiłło, D. Maśniak, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2009, s. 79-85.
- PANFIL Przemysław: Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer 2011.
- POMORSKI Piotr: Komentarz do art. 72, [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, red. P. Smoleń, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2014, s. 508-520.
- PONIATOWICZ Marzanna: Dobry dług versus zły dług, czyli o specyfice zadłużenia sektora samorządowego, [w:] Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego, red. J. Szolno-Koguc, A. Pomorska, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer 2011, s. 488-499.
- PRZYCHODZKI Marcin: Glosa do wyroku TK z dnia 7 maja 2001 r., K. 19/00, *Radca Prawny* 3 (2002), s. 97-104.
- RUŚKOWSKI Eugeniusz: Komentarz do art. 10, [w:] Finanse publiczne. Komentarz praktyczny, red. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, Gdańsk: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr 2007, s. 87-88.
- SALACHNA Joanna M.: Nowe formy prawne ograniczenia deficytu oraz zadłużenia samorządu terytorialnego – próba oceny, [w:] Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego, red. J. Szolno-Koguc, A. Pomorska, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer 2011, s. 521-530.
- SAWICKA Krystyna: Dług publiczny jednostki samorządu terytorialnego, [w:] Budżet jednostki samorządu terytorialnego, red. J. Glumińska-Pawlic, K. Sawicka, Zielona Góra: Wydawnictwo Zachodnie Centrum Organizacji 2002, s. 125-192.
- SAWICKA Krystyna: Komentarz do art. 9, [w:] Maria KARLIKOWSKA, Wiesława MIEMIEC, Zbigniew OFIARSKI [I IN.], Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Wrocław: Wydawnictwo Presscom 2010, s. 36-46.
- ŚLUSARCZYK Radosław: Rosnące zadłużenie gmin a partnerstwo publiczno-prywatne, LEX, ABC Nr 182427.
- ŚWIDERSKI Zbigniew: Komentarz do art. 34, [w:] Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz, red. P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer 2014, LEX/el.
- TYNIEWICKI Marcin: Komentarz do art. 72, [w:] Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny, red. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, Gdańsk: Wydawnictwo Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr 2011, s. 251-260.
- WIERNIK Andrzej: Opinia o rządowym projekcie ustawy o finansach publicznych (Druk Sejmowy Nr 1844, Sejm IV kadencji), s. 4.
- WIERNIK Andrzej: Problemy definicji długu publicznego, [w:] Zadłużenie Polski, red. G. Gołębiowski, Z. Szpringer, *Studia BAS* 4 (2011), s. 9-24.

- WOŁOWIEC Tomasz, REŚKO Dariusz: Nowe reguły zadłużania jednostek samorządu terytorialnego – konsekwencje prawne i ekonomiczne, *Finanse Komunalne* 11 (2012), s. 37-43.
- ZALCEWICZ Anna: Państwowy dług publiczny na tle obowiązujących przepisów prawnych, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 6 (2000), s. 8-13.

INNE MATERIAŁY

- Pismo Ministra Finansów z dnia 14 marca 2011 r., sygn. DP 14/657/47/MKT/2011/1161 opubl. http://www.ppp.gov.pl/Poradnik_inwestora/Documents/Dlug_interpretacjaMF_14032011.pdf [dostęp: 10.07.2017].
- Statystyka sektora instytucji rządowych i samorządowych, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny 2010, opubl. http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rn_statystyka_sektora.pdf [dostęp: 18.11.2016].

ROLA MINISTRA WŁAŚCIWEGO DO SPRAW FINANSÓW PUBLICZNYCH
W KSZTAŁTOWANIU ZAKRESU PAŃSTWOWEGO DŁUGU PUBLICZNEGO.
WYBRANE PROBLEMY

Streszczenie

Artykuł odnosi się do roli ministra właściwego do spraw finansów publicznych w kształtowaniu zakresu państwowego długu publicznego. Autorka wykazuje, że na płaszczyźnie definiowania państwowego długu publicznego ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych przyznano kompetencje doprecyzowania jego ujęcia zarówno podmiotowego, przedmiotowego, jak i metodologii obliczania. W niniejszym opracowaniu dokonano analizy konstrukcji prawnej ustawy o finansach publicznych oraz delegacji ustawowych przyznanych ministrowi w kontekście podnoszonych w praktyce stosowania prawa finansowego zarzutów niekonstytucyjności. Autorka wyraża w opracowaniu przekonanie, że przyznanie ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych bardzo szerokich prerogatyw jest płaszczyzną dla jego dyskrecyjnych działań. Potwierdzeniem tej tezy jest opisany w artykule sposób realizacji przedmiotowych kompetencji przejawiający się udzieleniu ministrowi upoważnień blankietowych, nieposiadających cech wystarczającej określoności, co z kolei w sferze realizacji doprowadziło m.in. do rozszerzenia zakresu przedmiotowego długu określonego w samej ustawie, a to z kolei przełożyło się na sytuację finansową jednostek sektora finansów publicznych, a w szczególności jednostek samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: minister właściwy do spraw finansów publicznych; państwowy dług publiczny; dług Skarbu Państwa; sektor finansów publicznych

THE ROLE OF THE MINISTER COMPETENT FOR PUBLIC FINANCES
IN ESTABLISHING THE SCOPE OF DOMESTIC PUBLIC DEBT.
SELECTED PROBLEMS

Summary

The article discusses the role of the minister competent for public finances in establishing the scope of domestic public debt. The author shows that when it comes to defining domestic public

debt, the minister competent for public finances gained the authority to clarify its subjective and objective scope as well as the calculation methodology. The article analyses the legal framework of the public finance act and the delegation of legislative powers of the minister, in the context of complaints of unconstitutionality concerning practical application of financial law. The thesis is supported by the implementation of the abovementioned competences by granting the minister blanket authorisation, without sufficient certainty, which in turn leads to the extension of the subjective scope of debt stipulated in the act, influencing financial situation of the entities of public finance sector, especially of local government units.

Key words: the minister competent for public finances; domestic public debt; State Treasury debt; public finance sector