



PR.02.0717- /2011

Kraków, dnia

2011 r.

Trybunał Konstytucyjny
Al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

Wnioskodawca:

Rada Miasta Krakowa, reprezentowana przez Prezydenta Miasta Krakowa, zastąpionego przez pełnomocnika - radcę prawnego Andrzeja Oklejaka, Urząd Miasta Krakowa, pl. Wszystkich Św. 3/4, 31-004 Kraków

Uczestnicy postępowania:

1. Minister Finansów, ul Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa,
2. Prokurator Generalny, Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa.

**WNIOSEK O ORZECZENIE NIEZGODNOŚCI PRZEPISÓW ROZPORZĄDZENIA
MINISTRA FINANSÓW
Z KONSTYTUCJĄ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ I USTAWĄ**

Wnioskodawca, działając na podstawie art. 188 pkt.3, art. 191 ust. 1 pkt. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm), art. 2 ust. 1 pkt. 3, art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze. zm.) wnosi o:

1. Orzeczenie niezgodności par. 3 pkt. 2 rozporządzenia 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/ w zakresie w jakim przepis ten zalicza do państwowego

długu publicznego tytuły dłużne inne, niż wymienione expressis verbis w przepisie art. 72 ust. 1 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych /Dz. U. nr 157. 1240 z ze zm./

- z art. 2, 92 ust. 1 i art. 216 ust. 5 także w związku z art. 165 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z przepisami art. 72 ust 1 i 2 Ustawy o finansach publicznych.

UZASADNIENIE

I. UWAGI OGÓLNE

W dniu 23 grudnia 2010 r. Minister Finansów wydał rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa /zwane dalej rozporządzeniem/, powołując się na upoważnienie zawarte w art. 72 ust. 2 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Niniejsze rozporządzenie weszło w życie z dniem 1 stycznia 2011 r.

Celem rozporządzenia miało być dokonanie szczegółowej klasyfikacji tytułów dłużnych, zaliczanych do państwowego długu publicznego w oparciu o stosowne przepisy Ustawy o finansach publicznych. Rozporządzenie jako akt o charakterze wyłącznie wykonawczym nie może zawierać regulacji materialno prawnych, jako zarezerwowanych zgodnie z art. 10 oraz 95 Konstytucji RP dla władzy ustawodawczej, którą sprawuje wyłącznie Sejm i Senat.

Zgodnie z przepisem art. 72 ust.1 Ustawy o finansach publicznych

Państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

- 1) *wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne;*
- 2) *zaciągniętych kredytów i pożyczek;*
- 3) *przyjętych depozytów;*
- 4) *wymagalnych zobowiązań:*
 - a) *wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,*

b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

Ustawa wymienia więc w czterech punktach rodzaje tytułów dłużnych, tworzących państwowy dług publiczny.

Tymczasem w par. 3 pkt. 2 rozporządzenia Ministra Finansów obok kredytów i pożyczek /tytułów wymienionych w przepisie rangi ustawowej/do tytułów dłużnych zalicza 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 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...

W związku z powyższym wnioskodawca podjął wątpliwości, co do zgodności przepisu par. 3 pkt. 2 rozporządzenia, w zakresie przytoczonym powyżej, zarówno z przepisami Konstytucji RP oraz Ustawy o finansach publicznych.

Dodać należy także, iż niniejszy wniosek poprzedzony został pismem skierowanym przez Prezydenta Miasta Krakowa do Prezesa Rady Ministrów RP z wnioskiem o spowodowanie uchylecia rozporządzenia na podstawie art. 149 ust. 2 Konstytucji RP. W odpowiedzi na przedmiotowe pismo Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pismem z dnia 5 kwietnia 2011 r. poinformował Prezydenta Miasta Krakowa, iż nie widzi podstaw do przychylenia się do niniejszego wniosku.

Z uwagi na powyższe niniejsze wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego stało się konieczne.

II. UZASADNIENIE W KWESTII NIEZGODNOŚCI ROZPORZĄDZENIA Z

art. 92 ust. 1 i ART. 2 KONSTYTUCJI RP.

Przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji RP przesądza o wyłącznie wykonawczym charakterze rozporządzeń, będących źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Powyższy przepis wyraża wprost zasadę, iż rozporządzenie wydawane jest na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

Analizując dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, dotyczące ustawowej delegacji do wydawania rozporządzeń, warto przytoczyć obszerny fragment wyroku TK z dnia 26 października 1999 r. sygn. 12/99, w którym TK dokonał wyczerpującej analizy wymagań, jakie powinno spełniać ustawowe upoważnienie do wydania rozporządzenia. Poniżej przytoczone stanowisko podtrzymane jest także w późniejszych orzeczeniach TK jak choćby w wyroku TK z dnia 28 czerwca 2000 r. K 34/99:

Wymagania, jakim muszą obecnie odpowiadać rozporządzenia, formułuje art. 92 ust. 1 konstytucji, który dopuszcza stanowienie rozporządzeń tylko na podstawie "szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania". Upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi "określać organ właściwy do wydania rozporządzenia"), przedmiotowym (musi określać "zakres spraw przekazanych do uregulowania") oraz treściowym (musi określać "wytyczne dotyczące treści aktu"). Zwłaszcza ten ostatni element, a mianowicie obowiązek określenia owych "wytycznych" stanowi nowość w naszym systemie prawnym, bo przepisy poprzednie (art. 56 ust. 2 Małej Konstytucji z 1992 r., gdy chodzi o rozporządzenia ministrów) nie formułowały expressis verbis takiego wymagania.

Zarazem jednak, już pod rządami przepisów konstytucyjnych sprzed 1997 r., zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie rysowało się przekonanie, że ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego (rozporządzenia) nie może mieć charakteru blankietowego i nie może pozostawiać prawodawcy rządowemu zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia.

(...)Art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji z 1997 r. podsumował tę linię rozwojową, wyraźnie nakazując, by w upoważnieniu określić także "wytyczne dotyczące treści aktu". Przepis ten traktować więc raczej należy jako potwierdzenie stanowiska, jakie od dawna rysowało się już w orzecznictwie, niż jako sformułowanie nowej, nieznaney dotąd przesłanki formułowania upoważnień. Niemniej, wobec kategoryczności obecnego sformułowania konstytucyjnego za niewątpliwie należy uznać, że wszelkie upoważnienie ustawy, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę "wytycznych dotyczących treści aktu", jest sprzeczne z konstytucją.

(...)Art. 92 konstytucji nie zdefiniował pojęcia "wytycznych", trudno też dla ustalenia definicji odwoływać się do koncepcji "pojęć zastanych", bo polskie prawo konstytucyjne nie używało dotąd pojęcia "wytycznych" w takim rozumieniu. Trzeba jednak zauważyć, że wprowadzenie tego wymagania wynikało ze świadomej decyzji twórców konstytucji. W pracach Komisji Konstytucyjnej ZN zakwestionowano bowiem to sformułowanie, ale po wysłuchaniu stanowisk ekspertów zdecydowano się na jego utrzymanie. Jak wskazał wówczas M. Zieliński, wytyczne, "to ten fragment poleceń, który nie tylko wskazuje zakres i typ spraw, ale zawiera również pewne wskaźniki dotyczące tego, ku czemu ma zmierzać treść, która zostanie zawarta w rozporządzeniu. Wskazówki te ograniczałyby swobodę treści rozporządzenia". P. Sarnecki wskazał zaś, że "wytyczne, to wskazanie celu - kierunku, który

miałby być osiągnięty w danym akcie" (Komisja Konstytucyjna ZN, Biuletyn nr XXXVIII, s. 21 - debata w podkomisji redakcyjnej w dniu 19.VIII.1996 r.).

Podobne jest stanowisko Rady Legislacyjnej, która uznała, że "wytyczne", to wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazania co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz (zob. Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie "konstruowania" upoważnień do wydawania rozporządzeń, Przegląd Leg. 1998, nr 3-4, s. 187).

Trybunał Konstytucyjny podziela to stanowisko. Skoro bowiem art. 92 ust. 1 mówi o "wytycznych dotyczących treści aktu", to nie ulega wątpliwości, że wskazania zawarte w ustawie muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. Wskazania dotyczące spraw proceduralnych (np. nakazujące, by ustanowienie rozporządzenia następowało "w porozumieniu" czy "po zasięgnięciu opinii") nie mogą zastąpić wytycznych merytorycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1.

(...) "Wytyczne" nie muszą być zawarte w przepisie formującym upoważnienie do wydania rozporządzenia - możliwe jest też ich pomieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Jeżeli jednak rekonstrukcja taka okaże się niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za wadliwy konstytucyjnie.

Powyższy fragment uzasadnienia wyroku TK należy dodatkowo zestawić, z poniższymi uwagami dotyczącymi dopuszczalnego zakresu regulacji rozporządzeń, wynikającego z ich charakteru prawnego, nadanego im przez Konstytucję.

Rozporządzenie, co warto podkreślić, jest jedynym źródłem prawa wydawanym przez organy władzy wykonawczej. Z uwagi na panujący w naszym systemie prawnym trójpodział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, ustawodawca wyposażając organy wykonawcze w narzędzie prawotwórcze, ograniczył zakres ich kompetencji jedynie do możliwości tworzenia przepisów wykonawczych, pozbawionych charakteru materialno-prawnego. Jak wspomniano już wyżej, celem niniejszego rozporządzenia miało być dokonanie klasyfikacji tytułów dłużnych, zaliczanych do państwowego długu publicznego. Upoważnienie dokonania regulacji wyłącznie w takim zakresie zawarte zostało w ust. 2 art. 72 Ustawy o finansach publicznych i ono /to upoważnienie/ stanowi jedyny element owych niezbędnych wytycznych dot. treści rozporządzenia.

Na marginesie zaznaczyć należy, iż samo znowelizowane brzmienie przepisu upoważniającego Ministra Finansów do wydania rozporządzenia budzi wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją RP, właśnie z uwagi na zbyt lakoniczne i ogólne określenie zakresu przyszłego aktu wykonawczego /uwagi na temat niedopuszczalnych uogólnień dla delegacji ustawowych poczynił TK w wyroku z dnia 26 kwietnia 2004 r. K 50/02/ .

Analizując całokształt w/w przepisów konstytucyjnych, dotyczących charakteru prawnego rozporządzeń, w zestawieniu z upoważnieniem zawartym w Ustawie o finansach publicznych,

nie ulega wątpliwości dla strony wnoszącej niniejszy wniosek, iż klasyfikacja, której w drodze rozporządzenia dokonał Minister Finansów dotyczyć mogła wyłącznie enumeratywnie wymienionych w ust. 1 art. 72 Ustawy o finansach publicznych tytułów dłużnych. Rozszerzenie zbioru tytułów dłużnych, także o zobowiązania pochodzące z zupełnie innych stosunków prawnych, niż te wymienione w ustawie, jest zdaniem wnioskodawcy przekroczeniem, primo upoważnienia ustawowego, secundo konstytucyjnej zasady, wyrażonej w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Po części stanowi to także naruszenie innych fundamentalnych przepisów Konstytucji, kształtujących trójpodział władzy w Polsce, a więc wspomnianych już przepisów art. 10 oraz art. 95. Przyzwolenie na tworzenie przez władzę wykonawczą aktów prawnych o charakterze prawo-kształtującym, wykraczającym poza ustawowe upoważnienie, naruszy dychotomiczny i konstytucyjny podział ról prawotwórczych, zgodnie z którym tworzenie przepisów o charakterze materialnym należy do kompetencji organów ustawodawczych, zgodnie z istniejącą procedurą legislacyjną.

Na względzie w omawianej sprawie należy mieć niewątpliwie fakt, iż ustawodawca wymieniając wśród tytułów dłużnych w pkt. 2 ust. 1 art. 72 umowy pożyczki i kredytu, rozumiał przez to wyłącznie umowy nazwane i unormowane przepisami, odpowiednio Kodeksu cywilnego art. 720-724 i ustawy Prawo bankowe art. 69 i następne. Zasada przyzwoitej legislacji nakazuje nazywanie tych samych zjawisk tymi samymi pojęciami. Nadawanie szczególnego znaczenia terminom prawnym, powinna nastąpić pod warunkiem jednoznacznego ich zdefiniowania w ustawie. Używanie tych samych terminów, zdefiniowanych ustawowo, w odniesieniu do różnych zjawisk, lub różnych terminów do tych samych zjawisk powoduje uzasadnioną niepewność u adresatów norm wywodzonych z przepisów prawnych, co do ich rzeczywistego znaczenia i zakresu. Ową niepewność powoduje również tworzenie przepisów niejasnych, nieostrych i nieprecyzyjnych, a niewątpliwie zapis kwestionowanego przepisu rozporządzenia „*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 i kredytu...*” jest takim nieostrym i niejasnym zapisem.

W związku z powyższym, jeżeli ustawodawca w art. 72 ust. 1 pkt 2 posłużył się terminem umowy kredytu i pożyczki to należy rozumieć, przez to wyłącznie stosunki prawne określone właściwymi, przytoczonymi powyżej przepisami prawnymi. Tworząc wyłącznie akt wykonawczy do powyższego ustawowego zapisu, nie można bezpodstawnie objąć skutkami

przepisu 72 ustawy o finansach publicznych także innych od umowy pożyczki i umowy kredytu stosunków prawnych, nawet jeśli pewnego rodzaju podobieństwo w essentialia negoti z tymi umowami można dostrzec. Tak daleko idąca regulacja prawna, mogłaby mieć miejsce wyłącznie na szczeblu ustawowym, w żadnym zaś wypadku nie wykonawczym. Powyższe uwagi dotyczące techniki legislacyjnej, są zgodne z orzecnictwem TK poświęconym tej problematyce, jak chociażby wyrok TK z 22 maja 2002 K 6/02 czy wyrok TK z 20 lutego 2000 r. K 39/00.

Warto zaznaczyć także, iż rozporządzenie w swym aktualnym brzmieniu stanowi ogromne zagrożenie dla stabilności finansowej samorządów, chociażby z uwagi na posłużenie się w treści przepisu par. 3 pkt 2 tak nieprecyzyjnym terminem jak „umowa nienazwana (...), która wywołuje skutki ekonomiczne zbliżone do umowy pożyczki lub kredytu”. Ten nieostry i nieprecyzyjny zapis, który wywołuje wspomnianą niepewność u jego odbiorców, pozostaje w bezpośrednim związku z restrykcyjnymi przepisami dot. sfery finansów publicznych, jak choćby nadal obowiązującym przepisem art. 170 poprzedniej ustawy o finansach publicznych z 2005 r., który określa limity ostrożnościowe w samorządzie i których przekroczenie pociąga za sobą praktycznie paraliż inwestycyjny dla gmin.

Wydaje się również, iż Minister Finansów powinien doprecyzować, iż wejście w życie niniejszego rozporządzenia dotyczy wyłącznie zobowiązań pochodzących z umów zawartych po dniu 1 stycznia 2011 r. tzn. uprzednio zawarte i obowiązujące umowy np. leasingu nie powinny być uwzględniane przy obliczaniu długu publicznego, gdyż mogłoby się okazać, iż wcześniej zawarte umowy, których skutki finansowe rozciągają się na następne lata, spowodują przekroczenie limitów ostrożnościowych i czego, co należy podkreślić, samorządy nie mogły przewidzieć podczas zawierania umów, przed dniem 1 stycznia 2011 r. W przeciwnym przypadku naruszona zostanie także inna fundamentalna zasada - lex retro non agit. Zasad niedziałania prawa wstecz, występuje powszechnie w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i jest traktowana jako jeden z istotnych składników demokratycznego państwa prawa. Jako przykład można przytoczyć orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 1993 r. K 18/92, w którym zawarto następujące stwierdzenie:

„Zasada niedziałania prawa wstecz stanowiła wielokrotnie przedmiot rozważań TK. Trybunał wypowiedział się o jej znaczeniu jako istotnym składniku konstytucyjnej zasady państwa prawnego (...).”

Oczywiście są przypadki, w którym powyższa zasada ustępuje miejsca i skutek prawny przewidziany treścią nowego przepisu, odnosi się do zdarzeń mających miejsce przed jego wejściem w życie /vide ustawa uwłaszczeniowa, czy przypadki przewidziane w ustawie o gospodarce nieruchomościami/, jednakże powinno to wynikać bezpośrednio z przepisu ustawy i wyjątkowości regulowanej sytuacji. W niniejszym przypadku, nie zachodzi ani jeden ani drugi przypadek.

Do tego dodać należy, iż przedmiotowe rozporządzenie o tak istotnych dla finansów publicznych skutkach zostało wydane praktycznie z pominięciem okresu *vacatio legis* /tylko tydzień/, czy jakichkolwiek przepisów przejściowych. Konkludując, powyższe uwagi pozwalają na stwierdzenie, iż słusznym jest postawienie zarzutu, iż nowa regulacja będąca zaskoczeniem dla wielu podmiotów, niespełniająca zasad prawidłowej techniki legislacyjnej, stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady zaufania do Państwa i stanowionego przez Nie prawa oraz ochrony interesów w toku, a więc art. 2 Konstytucji RP. Niniejszym wnioskodawca wykazał również, iż spełniona została przesłanka z art. 191 ust. 2 Konstytucji, tzn. kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania podmiotu wnoszącego niniejszy wniosek.

Wracając do problematyki naruszenia przepisu art. 92 ust. 1 Konstytucji, podkreślić należy, iż katalog zobowiązań zaliczanych w ustawie o finansach publicznych przez ustawodawcę do długu publicznego jest zamknięty, na co zwrócił uwagę również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu z dnia 13 maja 2010 r. sygn. III SA/Wr 24/10. Brak w treści wspomnianego przepisu Ustawy o finansach publicznych jakichkolwiek podstaw do dokonania wykładni, na podstawie której katalog ten można by rozszerzyć o zobowiązania powstałe na podstawie innych umów, z uwagi na pewne analogie do treści umów pożyczki i kredytu. Dodatkowo wspomnieć należy, iż przepis art. 72 ust. 1 Ustawy o finansach publicznych, jako przepis który w sposób wyczerpujący wymienia tytuły dłużne, nie może być interpretowany w sposób rozszerzający. Gdyby ustawodawca chciał rozszerzyć katalog tytułów dłużnych także o umowy zbliżone w skutkach do umów pożyczki i kredytu, treść przepisu 72. Ust. 1 pkt. 2 musiałaby być odzwierciedleniem tej chęci. Ergo, wyłącznie na podstawie przepisu art. 72 Ustawy o finansach publicznych do tytułów dłużnych kształtujących państwowy dług publiczny nie można by zaliczyć wymienionych w rozporządzeniu *umów o partnerstwie publiczno – prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, papierów wartościowych, których zbywalność jest ograniczona, umów*

sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, umów leasingu zawartych z producentem lub finansującym, w których ryzyko 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. Powyższe zaś nieuchronnie prowadzić musi do konstatacji, iż kwestionowana regulacja rozporządzenia nie ma wyłącznie charakteru wykonawczego, lecz stanowi regulację o charakterze materialnym, naruszając tym samym przywołany na wstępie przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

III. UZASADNIENIE W KWESTII NIEZGODNOŚCI ROZPORZĄDZENIA Z ART. 216 UST. 5 KONSTYTUCJI RP.

Rzeczony przepis stanowi, iż kwestie mające wpływ na sposób obliczania państwowego długu publicznego określa ustawa. W konsekwencji organy administracji nie mogą postępować w sposób arbitralny odnośnie tej sfery prawa publicznego. Normy prawne mogą stanowić w tym zakresie wyłącznie organy władzy ustawodawczej, co w teorii służyć ma jawności działań i kontroli społecznej w zakresie finansów publicznych.

Zasada wyłączności ustawowej jest tu także wyrazem postulatu, by działalność prawotwórcza opierała się na ustawie, która w systemie źródeł prawa ma miejsce podstawowe. Służyć to ma zagwarantowaniu właściwej ochrony praw i wolności i przede wszystkim niearbitralnego nakładania obowiązków w sferze finansów publicznych przez aktualnie sprawujących władzę, w sposób niekontrolowany przez Sejm i Senat RP, na obywateli i inne podmioty. Wyżej zasygnalizowany problem związany jest bezpośrednio także z konstytucyjną zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego /art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji/.

Gwarancją samodzielności JST w aspekcie formalnym jest właśnie zasada wyłączności ustawy w zakresie normowania spraw związanych z ustrojem, samorządem terytorialnym, lecz także sferą finansów samorządów.

Przedmiotowe rozporządzenie, w zakresie objętym niniejszym wnioskiem, narusza więc samoistnie ust. 5 przepisu 216 Konstytucji a także w związku z art. 165 Konstytucji, z uwagi na fakt, iż arbitralne rozszerzenie przez Ministra Finansów, wbrew przepisowi art. 72 ust. 1 Ustawy o finansach publicznych, zakresu tytułów dłużnych wpływa na wysokość a więc i na sposób obliczania państwowego długu publicznego. Jest to bezsprzeczne wkroczenie przez

Ministra Finansów w sferę zarezerwowaną wyłącznie dla aktów prawnych rangi ustawowej, a także naruszenie zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Jediną więc możliwością, stworzoną przez Konstytucję, regulacji materii prawnej, oddziałującej na wysokość państwowego długu publicznego i sposobu jego obliczenia jest nowelizacja Ustawy o finansach publicznych. W obecnym więc stanie prawnym, w związku z przepisem art. 216 ust. 5 Konstytucji, tytułami dłużnymi wpływającymi na wysokość państwowego długu publicznego mogą być wyłącznie te, które taksatywnie wymienia art. 72 ust. 1 Ustawy o finansach publicznych. Każdy więc przepis rangi podstawowej, a takim jest kwestionowany zapis rozporządzenia, którego treść wpływa na sposób obliczenia państwowego długu publicznego, pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 216 ust 5 Konstytucji RP.

IV. UZASADNIENIE W KWESTII NIEZGODNOŚCI ROZPORZĄDZENIA Z ART. 72 UST. 1 I 2 USTAWY O FINANSACH PUBLICZNYCH.

Niezgodność z cytowanym już w niniejszym wniosku ust. 1 art. 72 Ustawy o finansach publicznych przedmiotowego rozporządzenia wynika z faktu, iż ustawowy przepis, co nie budzi jakichkolwiek wątpliwości w doktrynie, w sposób wyczerpujący określa katalog tytułów dłużnych, oddziałujących na państwowy dług publiczny, zaliczając do niego wyłącznie te zobowiązania, które pochodzą z wymienionych *expressis verbis* w przedmiotowym przepisie tytułów. A *contrario*, zobowiązania sektora finansów publicznych pochodzące z innych, niż wymienione w ust. 1 art. 72 ustawy /np. umowy leasingu, umów publiczno - prywatnych/, nie tworzą państwowego długu publicznego. Rozporządzenie zaś, rozbudowując ów katalog tytułów dłużnych o szereg innych zobowiązań umownych, weszło w kolizję z zasadniczym i jedynym przepisem ustawowym, normującym tę materię prawną. Wymienione w rozporządzeniu zobowiązania, które w zamyśle Ministra Finansów, powinny wpływać na wysokość długu publicznego, rodzą jedynie sprzeczność owego zapisu rozporządzenia z przepisem ustawowym. Rozporządzenie, jako akt wydawany w celu wykonania ustawy, ma za zadanie konkretyzować regulację ustawowa i nie może obejmować zagadnień całkowicie przez ustawodawcę nieporuszonych, a w ten sposób właśnie Minister Finansów rozszerzył zakres stosunków prawnych, z których pochodzące zobowiązania wpływają i kształtują państwowy dług publiczny.

Z kolei ust. 2 art. 72 Ustawy o finansach publicznych stanowi, iż *Minister Finansów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, uwzględniając podstawowe kategorie przedmiotowe i podmiotowe zadłużenia oraz okresy zapadalności.*

Już sama literalna wykładnia powyższego przepisu, prowadzi do wniosku, iż głównym i jedynym celem owego rozporządzenia powinno być stworzenie klasyfikacji tytułów dłużnych. Nie ulega jednak w ocenie wnioskodawcy wątpliwości, iż klasyfikacja ta powinna swoją materialno-prawną podstawę czerpać wyłącznie z przepisu ust. 1 art. 72, który enumeratywnie tytuły dłużne wymienia. Dodatkowo na względzie należy mieć także to, co zostało na temat wykonawczego charakteru rozporządzeń napisane we wcześniejszym fragmencie niniejszego wniosku. Rozporządzenie, którego treść zaczyna przybierać charakter regulacji o charakterze materialnym primo naruszać będzie delegację ustawową secundo, o czym była już mowa wyżej, przepis 92 ust. 1 Konstytucji.

Warto w tym miejscu przytoczyć dwa orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego tj:

-wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 października 2008 r. sygn. I OSK 1842/07zgodnie, z którego treścią uzasadnienia:

Regulacje materialno prawne, a do takich należy przepis par. 18 ust. 1 rozporządzenia z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne /Dz. U. z 2005 r. nr 105, poz. 881 ze zm./, które swą treścią wykraczają poza charakter wykonawczy, wychodzą poza granice upoważnienia, co przesądza w rezultacie o niezgodności rozporządzenia z ustawą.

-oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 lutego 2003 r. sygn. III SA 1773/01, w którym Sąd orzekł, iż:

Określenie przez Ministra Finansów w akcie wykonawczym innego terminu obniżenia podatku należnego, niż termin ustawowy (...)jest przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego z art. 6 ust. 10 Vatu

Powyższe orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, mimo, iż wydane w odniesieniu do zupełnie innych przepisów, niewątpliwie mają charakter uniwersalny i dotyczą problematyki kluczowej dla rozpatrzenia niniejszego wniosku, mianowicie można na ich podstawie zrekonstruować stanowisko, iż przepisy rozporządzeń o charakterze materialnym /a

już na pewno materialnym odbiegającym w swej treści od przepisów ustawowych na podstawie których je wydano/ z natury wykraczać będą poza ustawowe upoważnienie. Nie ulega zaś wątpliwościom, iż par. 3 pkt. 2 rozporządzenia Ministra Finansów jest przepisem o charakterze materialnym i jako przepis tej treści powinien zostać uchwalony wyłącznie w akcie prawnym rangi ustawowej.

W świetle podniesionych wyżej okoliczności skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego niniejszego wniosku jest konieczne i uzasadnione.

Za wnioskodawcę pełnomocnik

PEŁNOMOCCNIK
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
ds. Prawnych

Andrzej Opatkiewicz

Otrzymują:
4 x Trybunał Konstytucyjny
1 x a/a