

U C H W A Ł A Nr 149/XV/12

Rady Miasta Milanówka

z dnia 6 marca 2012 r.

w sprawie: skierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o orzeczenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i ustawą o finansów publicznych z dnia 27 sierpnia 2009r. (Dz.U. nr 157 poz. 1240 z późn. zm.) paragrafu 3 pkt 2 rozporządzenia 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)

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 w związku z art. 188 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.) - Rada Miasta Milanówka uchwała, co następuje:

§1. Kieruje się do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o orzeczenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i ustawą o finansach publicznych:

- paragrafu 3 pkt 2 rozporządzenia 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) w zakresie 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 poz. 1240 z późn. zm.) z: art. 292 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.

§2. Integralną część uchwały stanowi pismo procesowe zawierające wniosek do Trybunału Konstytucyjnego wraz z zarzutami niezgodności opisanego wyżej aktu normatywnego z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i ustawą o finansach publicznych.

§3. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta Milanówka.

§4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca
Rady Miasta Milanówka

mgr Maria Sobczak

Milanówek, dnia 6 marca 2012 r.

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

**Wniosek o orzeczenie niezgodności przepisów rozporządzenia Ministra
Finansów z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i Ustawą**

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 z późn. z m.), 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.) jako Wnioskodawca wnoszę o:

- orzeczenie niezgodności § 3 pkt 2 rozporządzenia 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) 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, poz. 1240 z późn. zm.)
- z art. 2, art. 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

Minister Finansów wydał rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (dalej jako „rozporządzenie”), w rozporządzeniu tym Minister Finansów powołał się na upoważnienie zawarte w Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej jako „ustawa o finansach”), a mianowicie na art. 72 ust.2. Przedmiotowe rozporządzenie weszło w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.

Rozporządzenie miało przede wszystkim na celu dokonać szczegółowej klasyfikacji tytułów dłużnych, zaliczanych do państwowego długu publicznego. Rozporządzenie jest aktem o charakterze wyłącznie wykonawczym, a zatem nie może zawierać ono regulacji zarezerwowanych zgodnie z art. 10 oraz 95 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dla władzy ustawodawczej, która jest zarezerwowana wyłącznie dla Sejmu i Senatu.

Art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowi, że:

„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) 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.....”

Natomiast rozporządzenie Ministra Finansów w swym § 3 pkt. 2 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....”

A zatem zgodność przepisu § 3 pkt 2 rozporządzenia, co do fragmentu przytoczonego powyżej, zarówno z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jak i ustawy o finansach jest wysoce wątpliwa.

Niezgodność rozporządzenia z art. 92 ust. 1 i art. 2 Konstytucji

Art. 92 ust. 1 wyraża zasadę, iż rozporządzenie wydawane jest na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. A zatem rozporządzenie ma wyłącznie charakter wykonawczy, który jest zarazem źródłem prawa powszechnie obowiązującego.

Na uwagę zasługują tutaj wyrok TK z dnia 26 października 1999 r. sygn. 12/99. Trybunał Konstytucyjny dokonał głębokiej analizy wymagań, jakim powinno odpowiadać upoważnienie do wydania rozporządzenia. Pogląd ten znajdował swój wyraz również w późniejszym orzecznictwie TK. Zwrócić należy uwagę chociażby na stanowisko zaprezentowane 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, nieznanej dotąd przesłanki formułowania upoważnień. Niemniej, wobec kategoryczności obecnego sformułowania konstytucyjnego za niewątpliwe 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, de jure 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 i” 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(...)

Należy zwrócić również uwagę, 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. Jedną z naczelných zasad legislacji jest reguła, która 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. Nie można zatem bezpodstawnie objąć skutkami przepisu art. 72 ustawy o finansach także innych od umowy pożyczki i umowy kredytu stosunków prawnych, nawet jeśli pewnego rodzaju podobieństwo w essentialia negoti z tymi umowami można dostrzec.

W naszym kraju jest przyjęty trójpodział władzy, tj. ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza. Organy wykonawcze mają, zatem ograniczony zakres kompetencji jedynie do tworzenia przepisów wykonawczych. Jak wspomniano już wyżej, celem przedmiotowego 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 stanowi jedyny element owych niezbędnych wytycznych dotyczących treści rozporządzenia.

Wydawać by się, zatem mogło, iż klasyfikacja, której w drodze rozporządzenia dokonał Minister Finansów dotyczyć mogła tylko i 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 przekroczeniem, po pierwsze upoważnienia ustawowego, po drugie konstytucyjnej zasady, wyrażonej w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Wydaje się również, iż 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.

Na uwagę zasługuje również fakt, 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”. Nie ulega również wątpliwości, że Minister Finansów powinien doprecyzować, iż wejście w życie niniejszego rozporządzenia dotyczy wyłącznie zobowiązań pochodzących z umów zawartych po dniu 1 stycznia 2012 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, samorzady nie mogły przewidzieć podczas zawierania umów, przed dniem 1 stycznia 2012 r. W innym wypadku dojdzie do naruszenia jeszcze innej zasady, a mianowicie *lex retro non agit*. Zasada ta jest zasadą powszechnie obowiązująca, nie tylko jest wrażana w orzecznictwie TK, ale również w orzecznictwie SN i NSA.

Na uwagę zasługuje jeszcze jeden fakt, a mianowicie przedmiotowe rozporządzenie wydane zostało z pominięciem okresu *vacatio legis*. Doszło, zatem do naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa, a więc art. 2 Konstytucji RP.

Wnioskodawca przychyliła się do poglądu zaprezentowanego w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 maja 2011 r. sygn. III S.A./Wr 24/10. W wyroku WSA potwierdził, iż katalog zobowiązań zaliczanych w ustawie o finansach publicznych przez ustawodawcę do długu publicznego jest zamknięty. Wskazać również należy, iż art. 72 ust. 1 ustawy o finansach, jako przepis, który w sposób wyczerpujący wymienia tytuły dłużne, nie może być interpretowany w sposób rozszerzający. Gdyby, bowiem 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 woli ustawodawcy. A zatem wyłącznie na podstawie przepisu art. 72 Ustawy o finansach 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.

Niezgodność rozporządzenia z art. 216 ust. 5 Konstytucji

Artykuł ten stanowi, iż kwestie, które mają wpływ na sposób obliczania państwowego długu publicznego określa ustawa. 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 służyć ma m.in. zagwarantowaniu właściwej ochrony praw i wolności i przede wszystkim

nierabitalnego nakładania obowiązków w sferze finansów publicznych przez aktualnie sprawujących władzę, w sposób niekontrolowany przez Sejm i Senat RP, na obywateli i inne podmioty.

Problem ten także związany jest bezpośrednio z konstytucyjną zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji). Gwarancją samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie formalnym jest właśnie zasada wyłączności ustawy w zakresie normowania spraw związanych z ustrojem, samorządem terytorialnym, lecz także sferą finansów samorządów.

Reasumując przedmiotowe rozporządzenie narusza art. 216 ust. 5 Konstytucji, 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, zakresu tytułów dłużnych wpływa na wysokość a więc i na sposób obliczania państwowego długu publicznego. Minister Finansów wkroczył, więc swoim działaniem w dziedzinę zarezerwowana wyłącznie dla aktów prawnych rangi ustawowej.

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 wymienia art. 72 ust. 1 Ustawy o finansach. 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.

Niezgodność rozporządzenia z art. 72 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych

Niezgodność rozporządzenia z art. 72 ust. 1 Ustawy o finansach wynika z faktu, iż ustawowy przepis, 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 zatem zobowiązania, które pochodzą z innych, niż wymienione w ust. 1 art. 72 ustawy (np. umowy leasingu), nie tworzą państwowego długu publicznego. Rozporządzenie zaś, rozbudowuje przedmiotowy katalog tytułów dłużnych o szereg innych zobowiązań umownych. A zatem, zdaniem Wnioskodawcy, weszło ono w kolizję z zasadniczym i jedynym przepisem ustawowym, normującym tę materię prawną. 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 właśnie sposób Minister Finansów rozszerzył zakres stosunków prawnych, z których pochodzące zobowiązania wpływają kształtują państwowy dług publiczny.

Zgodnie natomiast z art. 72 ust. 2 ustawy o finansach „(...)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.(...)”.

Rozporządzenie Ministra Finansów, zatem powinno mieć na celu stworzenie klasyfikacji tytułów dłużnych. Klasyfikacja ta powinna mieć oparcie w normie płynącej z art. 72 ust. 1 ustawy o finansach, który enumeratywnie wymienia tytuły dłużne.

Na uwagę zasługują również orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z 30 października 2008 r. sygn.I OSK 1842/07, wyrok z 4 lutego 2003 r. III S.A./Wa 1773/01). Orzeczenia te niewątpliwie swym zakresem odnoszą się również do problematyki objętej niniejszym wnioskiem. Sądownictwo administracyjne stoi na stanowisku, iż przepisy rozporządzeń o charakterze materialnym z natury swej wykraczają poza ustawowe upoważnienie. Takowa właśnie sytuacja ma miejsce w przedstawionym we wniosku stanie faktycznym.

Mając powyższe na uwadze wniosek należy uznać za uzasadniony.

Załączniki:

- 5 kopii uchwały
- 5 kopii wniosku