



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

DP14/657/47/MKT/2011/ 11 61

Warszawa, dnia 14 marca 2011 r.

Szanowny Pan
Maciej Berek
Sekretarz Rady Ministrów

W związku z przekazanym przy piśmie z dnia 25 lutego br., znak pisma: DRM-340-1(2)/11, wnioskiem Pana Piotra Uszoka, Współprzewodniczącego Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, o uchylenie, na podstawie art. 149 ust. 2 Konstytucji RP, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznych, w tym do długu Skarbu Państwa, uprzejmie informuję, że Minister Finansów stoi na stanowisku, że w/w rozporządzenie jest zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

I. Uwagi ogólne

Klasyfikacja pożyczek i kredytów zawarta w rozporządzeniu 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), zwanym dalej „rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r.”, jest zgodna z prezentowanym od 2001 r. przez Ministra Finansów stanowiskiem, że klasyfikacja danego zobowiązania do tytułów dłużnych nie zależy od jego nazwy, ale od treści, sensu ekonomicznego. Wynika to z ujednocnienia krajowej statystyki z zakresu długu publicznego ze standardami międzynarodowymi (rozporządzenie Rady (WE) Nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie, zwane dalej „ESA95”, definiuje zobowiązania w sposób funkcjonalny).

Ponadto należy podkreślić, iż określony w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. katalog zobowiązań zaliczanych do kategorii „kredyty i pożyczki” stanowi jedynie doprecyzowanie dotychczasowego stanowiska Ministra Finansów, a nie jego zmianę

merytoryczną. Celem rozporządzenia było dążenie do otrzymania pełnej i rzetelnej informacji o rzeczywistym zadłużeniu jednostek sektora finansów publicznych.

Jednocześnie pragnę zauważyć, iż w 2008 r. Minister Finansów przedstawił interpretację kierowaną do jednostek samorządu terytorialnego, że zobowiązania finansowe wynikające z przesunięcia terminu płatności w czasie za dokonane usługi czy też dostawy wykazują w pewnych sytuacjach cechy analogiczne jak pożyczki i powinny być klasyfikowane jako pożyczki, a tym samym zaliczane do długu. W związku z faktem, że ustawa o finansach publicznych wymienia już w ramach tytułów dłużnych kategorię kredyty i pożyczki, brak było potrzeby zmiany w tym zakresie ustawy i rozszerzenia katalogu tytułów dłużnych. Takie stanowisko zostało zaprezentowane również na komisji sejmowej – Komisji Finansów Publicznych, jak również przedstawione Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Panu Tomaszowi Arabskiemu. W związku z powyższym, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zobowiązał prezesów regionalnych izb obrachunkowych do wzmocnienia kontroli nad klasyfikacją umów zaliczanych do kredytów i pożyczek.

II. Stanowisko odnośnie opinii prawnej przygotowanej dla Związku Miast Polskich co do niezgodności z Konstytucją RP rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r.

1) Minister Finansów wypowiadając się w zakresie zarzutów sformułowanych w ramach opinii załączonej do wniosku o uchylenie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r, pragnie zaznaczyć, że autorzy opinii powołują się na treść delegacji w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 257, poz. 1726). Natomiast rozporządzenie zostało wydane na podstawie delegacji w pierwotnym brzmieniu. Niemniej należy stwierdzić, że treść delegacji art. 72 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw co do zasady nie uległa zmianie. W uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, który przewidywał zmianę treści art. 72 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wyraźnie stwierdzono, że nie jest to zmiana merytoryczna, a jedynie usuwająca powstałe wątpliwości. Przedmiotowa delegacja również była konsultowana z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego i w tym zakresie strona samorządowa nie zgłaszała zastrzeżeń.

Dodatkowo należy wskazać, że używane w obszarze prawa finansów publicznych określenie „ESA 95” odnosi się do zupełnie innego rozporządzenia niż wskazują na to autorzy opinii. ESA 95 to rozporządzenie Rady (WE) Nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w

sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie, a nie rozporządzenie Rady (WE) nr 475/2000 z dnia 28 lutego 2000 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 3605/93 w sprawie stosowania Protokołu w sprawie procedury dla nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (obecnie w tej materii obowiązuje rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowania Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską). Przedmiotowa kwestia została dokładnie wyjaśniona w uzasadnieniu do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. ESA95 jest rozporządzeniem określającym zakres przedmiotowy długu sektora general government i wbrew twierdzeniom autorów opinii wyznacza kierunki zmian w metodologii wszystkich krajów Unii Europejskiej.

2) Odnośnie do zarzutu naruszenia art. 92 ust. 1 oraz art. 216 Konstytucji RP przedstawiam następujące stanowisko.

Poprzednio obowiązujące rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 112, poz. 758) zostało wydane na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.). Treść delegacji zawartej w art. 11 ust. 2 w/w ustawy nie odbiegała zasadniczo od treści delegacji obowiązującej na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Jednakże klasyfikacja w zakresie tytułów dłużnych ze względu na podstawowe kategorie przedmiotowe długu (papiery wartościowe, kredyty i pożyczki, przyjęte depozyty oraz zobowiązania wymagalne) w w/w rozporządzeniu z dnia 20 czerwca 2006 r. w praktyce okazała się niewystarczająco precyzyjna. W związku z czym, Ministerstwo Finansów przedstawiało w powyższym zakresie interpretacje co do zobowiązań zaliczanych do poszczególnych kategorii tytułów dłużnych. Ponadto Minister Finansów w rozporządzeniach z dnia 26 czerwca 2006 r. *w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych* (Dz. U. Nr 113, poz. 770) oraz z dnia 27 czerwca 2006 r. *w sprawie sprawozdawczości budżetowej* (Dz. U. Nr 115, poz. 781, z późn. zm.) wskazywał, że w ramach kategorii kredyty i pożyczki należy wykazać takie umowy jak umowa sprzedaży na raty, leasing finansowy, umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym mające wpływ na poziom długu publicznego. Mimo tych interpretacji i przepisów wskazanych wyżej rozporządzeń Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w uzasadnieniu do wyroku z dnia 13 maja 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 24/10, stwierdził, że w rozporządzeniu z dnia 20 czerwca 2006 r. dokonano jedynie klasyfikacji ustawowo

ustalonych tytułów dłużnych, nie ustalając sposobu rozumienia poszczególnych źródeł, a zatem rozporządzenie to pomija kwestie rozumienia danego tytułu dłużnego w rozumieniu prawa publicznego.

Aby uniknąć wszelkich wątpliwości w powyższym zakresie w ramach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. doprecyzowano szczegółowo klasyfikację tytułów dłużnych zaliczanych do długu zgodnie z prezentowanym od lat przez Ministra Finansów stanowiskiem. Ustawa o finansach publicznych, w świetle art. 216 ust. 5 Konstytucji tworzy ograniczenia rozmiarów dopuszczalnego długu publicznego. Przyjęcie rozumienia terminu „pożyczka” jako sensu stricto umowy nazwanej z Kodeksu cywilnego umożliwia niekontrolowane narastanie zadłużenia z tytułu umów nienazwanych na gruncie prawa polskiego, np. forfaitingu, rozterminowanych zobowiązań wymagalnych, kredytowanie umów inwestycyjnych. Jednostki sektora finansów publicznych zamiast pożyczki, czy też kredytu bez problemu mogłyby zaciągnąć zobowiązania na podstawie umów, w których poprzez nieznaczące zmiany, tworząc umowy nienazwane (obecnie forfaiting, dawniej umowy o odroczonym terminie płatności, jeszcze wcześniej kredyt kupiecki, etc.), odpowiadające w swej istocie kredytowi, czy pożyczce nie uwzględniałyby ich w zadłużeniu. Potwierdzeniem, że pojęcie „pożyczka” może być rozumiane szerzej lub wężiej w zależności od kontekstu wynika z samego art. 216 Konstytucji RP, gdzie na gruncie ustępu 4 (*Zaciąganie pożyczek (...) następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie*) jest rozumiana wężiej niż na gruncie następnego ustępu (*Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto*). Gdyby czytać literalnie Art. 216 ust. 5 Konstytucji, to Skarb Państwa, czy też jednostki samorządu terytorialnego mogłyby emitować obligacje, zaciągać kredyty nie łamiąc konstytucyjnego zakazu. Pod pojęciem kategorii pożyczka jako tytułu dłużnego należy rozumieć nie tylko umowę pożyczki normowaną przez przepisy Kodeksu cywilnego. Przyjęcie odmiennej interpretacji przepisów art. 72 ust 2 ustawy o finansach publicznych prowadziłoby do wykładni sprzecznej z zasadą domniemanej racjonalności ustawodawcy. Powyższy pogląd podzielił również WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 8 lipca 2009 r. (sygn. akt III SA/Wr 108/09), oddalając skargę na uchwałę regionalnej izby obrachunkowej przyjmującej taką interpretację pojęcia „pożyczka”.

Zatem, analizując treść:

- 1) przepisów prawa krajowego:
 - a) Rozdziału X Konstytucji RP,
 - b) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,

2) przepisów prawa wspólnotowego:

- a) art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wraz z załącznikiem *Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu*.
- b) rozporządzenia 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,
- c) rozporządzenia Rady (WE) Nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (tzw. ESA 95) – stosowanego do zakresu pojęcia długu publicznego na podstawie art. 1 ust. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009,

należy przyjąć, że kategoria „pożyczka i kredyt” (w prawie krajowym taką terminologię przyjmuje art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, natomiast w terminologii prawa wspólnotowego nie ma rozróżnienia na pożyczkę i kredyt, prawo wspólnotowe posługuje się terminem „loan”) odnosi się nie tylko do umów nazwanych i uregulowanych w Kodeksie cywilnym oraz w ustawie Prawo bankowe, ale również do umów będących zobowiązaniami finansowymi dłużnika wynikającymi z przesunięcia terminu płatności w czasie za dokonane usługi czy też dostawy, wykazujące cechy analogiczne jak pożyczka czy kredyt, czego potwierdzeniem jest art. 216 ust. 5 Konstytucji, który pojęcie „pożyczka” nie traktuje literalnie.

Przyjęcie powyższej interpretacji pojęcia tytułu dłużnego „pożyczka i kredyt” powoduje, że w celu realizacji założeń ustawy oraz delegacji ustawowej co do określenia szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do długu, jak najbardziej uprawniona jest klasyfikacja obejmująca szczegółowo zobowiązania wchodzące w zakres podstawowej kategorii przedmiotowej długu publicznego jaką jest „kredyt i pożyczka”(wytyczna z delegacji zawartej w art. 72 ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Wymagania jakie musi spełniać delegacja ustawowa, a tym samym rozporządzenie, określone zostały w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym stanowienie rozporządzeń możliwe jest tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy pod względem:

- 1) podmiotowym, czyli określać organ właściwy do wydania rozporządzenia,
- 2) przedmiotowym, czyli określać zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz
- 3) treściowym, czyli określać wytyczne dotyczące treści aktu¹.

¹ wyrok z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK 2000/6/120, tak też wyrok TK z 18 września 2006 r., sygn. K 27/05, OTK-A 2006/8/105

Zgodnie z orzecnictwem TK rozporządzenie musi realizować cel ustawy, aby nie było traktowane za wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Legalność rozporządzenia uwarunkowana jest nie tylko faktem wydania go na podstawie delegacji ustawowej, ale także celem ustawy, i nie może naruszać norm wyższego rzędu (ustawowych i konstytucyjnych)². Celem przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie przepisów dotyczących długu publicznego jest przede wszystkim realizacja wartości konstytucyjnych wyrażonych w dziale X Konstytucji RP. Dla całości spraw uregulowanych w rozporządzeniu zatem istotne są również wytyczne, które w istocie są ograniczeniem dla tworzenia rozporządzeń wychodzących swym zakresem poza delegację ustawową.

Biorąc pod uwagę powyższe, zarówno delegacja zawarta w art. 72 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, jak i 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, zdaniem Ministra Finansów nie są niezgodne z art. 92 Konstytucji RP.

Analizując treść art. 216 Konstytucji RP, należy stwierdzić, że wprowadza on wymóg określenia w ustawie zasad i trybu zaciągania pożyczek, udzielania gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo, zasad i trybu emisji papierów wartościowych przez Skarb Państwa, inne państwowe osoby prawne oraz sposób obliczania państwowego długu publicznego. Zatem istota sprowadza się do tego, czy w zakresie regulacji dotyczącej klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego istnieje zasada wyłączności ustawy, rozumianej jako obowiązek zachowania formy normowania określonych zagadnień, czy też w ramach delegacji ustawowej można szczegółowo określać zobowiązania zaliczane do poszczególnych kategorii tytułów dłużnych. Na podstawie art. 87 ust. 1 Konstytucji stanowiącym o źródłach prawa powszechnie obowiązującego oraz art. 92 Konstytucji RP, należy wnioskować, że w systemie prawa powszechnie obowiązującego nie może pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje oparcia w ustawie i nie służy jej wykonaniu. W orzecnictwie TK zasada wyłączności ustawy nabrała pełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe, bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii (wyrok TK z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, jak również wyrok z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06). W konsekwencji trudno zgodzić się z opinią autorów, że cała materia dotycząca długu

² wyrok TK z dnia 16 lutego 1999r., sygn. SK 11/98, OTK 1999/2/22, tak też wyrok z dnia 8 grudnia 1998 r. sygn. U 7/98, OTK 1998/7/118, wyrok z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06

publicznego powinna być uregulowana jedynie w akcie normatywnym rangi ustawowej, skoro szereg zagadnień zostało przekazane na podstawie upoważnień ustawowych do uregulowania w aktach niższego rzędu – rozporządzeniach, np. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie warunków emitowania bonów skarbowych (Dz. U. Nr 250, poz. 1679), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie emitowania obligacji skarbowych oferowanych na rynkach zagranicznych (Dz. U. Nr 244, poz. 1630). Przyjęcie takiego poglądu oznaczałoby, że szereg aktów wykonawczych mających upoważnienie ustawowe na podstawie ustawy o finansach publicznych byłaby niezgodna z Konstytucją RP, ponieważ te kwestie powinny znaleźć się w przepisach rangi ustawowej. Tymczasem art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych określa pojęcie państwowego długu publicznego stanowiąc, że są to 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.

Natomiast szczegółowa klasyfikacja tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego została zawarta w akcie niższego rzędu – rozporządzeniu wydawanym przez Ministra Finansów w ramach upoważnienia ustawowego wypełniającego wymóg określony w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Rozporządzenie zostało wydane w celu wykonania ustawy i normuje materie określone w upoważnieniu zgodnie z przepisami ustawy.

Zasada wyłączności ustawy dotyczy spraw wyraźnie wskazanych w art. 216 Konstytucji. Inne kwestie mogą być normowane w przepisach wykonawczych do ustaw, tj. rozporządzeniach wydawanych zgodnie z art. 92 Konstytucji. Art. 216 ust. 5 Konstytucji przewiduje tryb ustawowy jedynie w odniesieniu do obliczania państwowego długu publicznego, a nie klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do długu publicznego. Sposób obliczania państwowego długu publicznego został wskazany w art. 73 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Zatem zarzut naruszenia wyłączności ustawy co do sposobu obliczania państwowego długu publicznego zawartego w art. 216 ust. 5 Konstytucji byłby uzasadniony, gdyby zostało

stwierdzone, że przepis rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. wkroczył w konstytucyjnie określoną sferę wyłączności regulacji ustawowej, co nie ma miejsca w niniejszej sprawie, gdyż przedmiotowe rozporządzenie dotyczy innej materii (klasyfikacji tytułów dłużnych a nie obliczania długu publicznego).

3) Odnosnie kwestii naruszenia art. 2 Konstytucji RP w zakresie wynikających z niego zasad zaufania do państwa prawa oraz ochrony interesów w toku, z uwagi na wprowadzenie nagłych, trudnych do przewidzenia zmian prawa oraz nieodpowiednim *vacatio legis*, a także zasady określoności regulacji prawnej należy stwierdzić, że przedstawiony zarzut należy również uznać za niezasadny.

Zarówno rozporządzenie Ministra Finansów z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247), jak i poprzedzające go rozporządzenie Ministra Finansów z 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781, z późn. zm.) nakazywały traktować kategorię kredyty i pożyczki w ujęciu wskazanym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. Przepisy tych rozporządzeń wyraźnie wskazywały, że obok kredytów i pożyczek istnieją zobowiązania takie jak leasing finansowy, umowa sprzedaży na raty, kredyty handlowe przejęte przez bank, umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mogą mieć wpływ na poziom długu. Dodatkowo należy wskazać, że ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym wskazywała, że w ramach umów o partnerstwie publiczno-prywatnym mogą występować umowy, które ze względu na rozkład ryzyka mają wpływ na poziom długu publicznego. Zatem biorąc powyższe pod uwagę, trudno mówić o zaskoczeniu w zakresie regulacji zawartych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r., skoro w różnych aktach prawnych przedmiotowa materia była ujmowana.

Rozporządzenie z dnia 23 grudnia 2010 r. weszło w życie z dniem 1 stycznia 2011 r., natomiast zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw RP w dniu 29 grudnia 2010 r. Art. 88 Konstytucji uzależnia wejście w życie rozporządzeń od ich ogłoszenia.³ Dalej Konstytucja w art. 88 ust. 2 stanowi, że zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95) ogólną zasadą jest 14-dniowe *vacatio legis* aktów prawnych. Jednakże ustawa wprowadza również wyjątki od powyższej zasady. Zgodnie z art. 4 ust. 2 w/w ustawy akty normatywne powszechnie obowiązujące mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni w

³ Wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99

uzasadnionych przypadkach. W materii, którą reguluje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r., przed wejściem jego w życie, obowiązywało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznych, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 112, poz.758). Przedmiotowe rozporządzenie, zgodnie z art. 119 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241, z późn. zm.) traciło moc obowiązującą z chwilą wejścia w życie rozporządzenia wydanego na podstawie ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, nie później jednak niż 31 grudnia 2010 r. Zatem istniała konieczność wydania rozporządzenia z terminem wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2011 r. Taki krótki okres *vacatio legis* nie naruszał reguł demokratycznego państwa prawa, tym bardziej, że zmiany zawarte w nowym rozporządzeniu miały co do zasady jedynie charakter doprecyzowujący.

W orzeczeniu z dnia 18 października 1994 r. Trybunał Konstytucyjny, sygn. K 2/94, stwierdził, że badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów musi polegać na materialnym określeniu, jaki okres *vacatio legis* ma charakter "odpowiedni" do ich treści i charakteru. Założeniem wyjściowym jest uznanie adekwatności okresu 14 dni jako przewidzianego ogólnie przez ustawodawcę. Ocena "odpowiedniości" *vacatio legis* zależy też jednak od innych zasad i wartości konstytucyjnych, odnoszących się do danej regulacji prawnej (OTK 1994, nr 2, poz. 36).

Minister Finansów pismem z dnia 4 listopada 2010 r. przekazał do konsultacji projekt rozporządzenia Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST) stanowi forum wypracowywania wspólnego stanowiska rządu i samorządu terytorialnego. W ramach KWRiST strona samorządowa może wyrażać swoje opinie i zgłaszać propozycje zmian projektów aktów prawnych dot. samorządu terytorialnego. Dlatego też, mimo upływu terminu 30 dni od dnia doręczenia, o którym mowa w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 90, poz. 759), Minister Finansów oczekiwał na zajęcie wyraźnego stanowiska strony samorządowej w zakresie projektu przedmiotowego rozporządzenia. W dniu 15 grudnia 2010 r. strona samorządowa na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego nie zgłosiła zastrzeżeń. Należy tutaj przytoczyć wyrok TK z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09, który wprawdzie dotyczył kwestii *vacatio legis* zmian w ustawie o partiach politycznych, lecz można przez analogię odnieść go do okoliczności związanych z wydaniem rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia

2010 r. We wskazanym wyroku TK stwierdził, że „Odpowiedniość” *vacatio legis* należy oceniać w konkretnej sytuacji, z uwzględnieniem nie tylko przedmiotu i treści nowej ustawy, lecz również kręgu podmiotów prawa, których normy ustawy dotyczą. W rozważanym przypadku należy mieć na względzie, że normy zaskarżonej ustawy odnoszą się do sytuacji partii politycznych (...), których członkowie, w tym zajmujący kierownicze stanowiska w strukturach partyjnych, są posłami biorącymi udział w procesie ustawodawczym prowadzącym do uchwalenia ustawy. Z tego względu okres, w którym istniała realna możliwość zapoznania się z zamierzeniami legislacyjnymi i ich przyszłymi konsekwencjami(...), był dłuższy niż formalna czternastodniowa *vacatio legis*. W świetle w/w wyroku TK, należy uznać, że odpowiedniość *vacatio legis* dla rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. zostało zachowane. Okres, w którym strona samorządowa mogła się zapoznać z treścią rozporządzenia był dłuższy niż wynika to z treści samego rozporządzenia, ponieważ otrzymała ona projekt przy piśmie z dnia 4 listopada 2010 r. Dodatkowo należy stwierdzić, że skoro rozporządzenie z dnia 23 grudnia 2010 r. weszło w życie z dniem 1 stycznia 2011 r., to ze względu na zasadę *lex retro non agit* może jedynie działać na przyszłość i ma zastosowanie do wskaźników zadłużenia wskazanych w art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych za I kwartał 2011 r. Powyższe argumenty przemawiają za tym, że wskazane przez autorów opinii zarzuty w zakresie art.2 Konstytucji w powiązaniu z innymi przepisami, jak np. art. 88 Konstytucji, nie znajdują uzasadnienia.

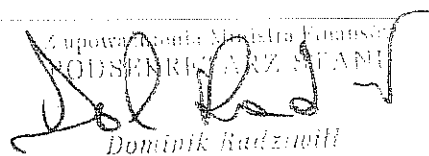
4) Odnośnie zarzutu naruszenia art. 165 ust. 2 Konstytucji RP - samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego - w opinii prawnej nie wskazano w zasadzie na czym miałyby polegać ograniczenia samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego przez rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. Przedmiotowe rozporządzenie nie wnosi żadnych ograniczeń dla jednostek samorządu terytorialnego, wręcz odwrotnie, porządkuje stan istniejący od kilku lat. Należy bowiem tutaj przytoczyć stwierdzenie Najwyższej Izby Kontroli z kwietnia 2008 r. zawarte w dokumencie „Informacja o wynikach kontroli zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem problematyki prefinansowania i współfinansowania projektów realizowanych z udziałem środków Unii Europejskiej”, że jednostki zaciągają zobowiązania, które zniekształcają faktyczny stan ich zadłużenia poprzez zaciąganie zobowiązań z odroczonym terminem płatności. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. wprost stanowi o możliwości zaciągania takich zobowiązań, bez zniekształcania faktycznego stanu ich zadłużenia oraz *de facto* stanowi realizację wcześniej zajmowanego

stanowiska Ministra Finansów w innych rozporządzeniach oraz interpretacjach, poprzez zebranie w jednym akcie (miejscu) i doprecyzowanie zobowiązań zaliczanych do określonej kategorii tytułów dłużnych.

Dodatkowo należy stwierdzić, że art. 216 ust. 5 wyraża wartość konstytucyjną, i tworzy zakaz zaciągania zobowiązań, w wyniku których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Restrykcje finansowe, wyrażone w przedmiotowej normie konstytucyjnej są elementem potrzeby nadania równowagi finansów publicznych, dobrem szczególnie chronionym przez Konstytucję (wyrok TK z dnia 26 listopada 2001 r., sygn. K 2/00). W świetle powyższego, należy dać priorytet wartości równowagi finansów publicznych, która dotyczy całego sektora finansów publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, wyraźnie stwierdził, że *„Równowaga budżetowa i stan finansów publicznych są wartościami podlegającymi ochronie konstytucyjnej. Wynika to z całokształtu regulacji konstytucyjnych zawartych w rozdziale X Konstytucji, zwłaszcza zaś z art. 216 oraz art. 220 Konstytucji, ale także z art. 1 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.”* Ograniczenia w zakresie zaciągania długu powodującego przekroczenie relacji 60 % długu publicznego do PKB dotyczą zarówno jednostek samorządu terytorialnego, jak i Skarbu Państwa oraz pozostałych jednostek sektora finansów publicznych. Dlatego też, w świetle powyższego trudno uznać, że rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. ingeruje również w podstawowe zasady gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, prowadząc do naruszenia zasady samodzielności samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP). Zasady te określone są w owym ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i nie zostały one w żaden sposób poddane modyfikacji. Ponadto należy zwrócić uwagę, iż do kwestii samodzielności jednostek samorządu terytorialnego Trybunał Konstytucyjny odniósł się m.in. w wyroku z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06, oraz wyroku z dnia 29 października 2010 r., sygn. P 34/08. W wyroku z dnia 8 kwietnia 2009 r. TK zajął stanowisko, iż m.in. *„Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego może doznawać ograniczeń, co stwierdził Trybunał Konstytucyjny, zaznaczając, że zgodnie z art. 16 ust. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji samodzielność gminy jest wartością chronioną, lecz nie absolutną. Ochrona tej wartości nie może wykluczać lub znosić całkowicie albo w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. Samodzielność ta polega między innymi na działaniu samorządu w ramach ustaw, co należy rozumieć także i tak, że celem ustaw ograniczających samodzielność samorządu - w tym zwłaszcza gmin jako*

jednostek podstawowych (art. 165 ust. 1 Konstytucji) - musi być stworzenie ram prawnych, w których ta samodzielność w państwie jednolitym by się realizowała (zob. wyrok z 4 maja 1998 r., sygn. K. 38/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 31)". Natomiast TK w wyroku z dnia 29 października 2010 r. wskazał, iż „na zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin, składa się przyznanie im osobowości prawnej, ze szczególnym zaakcentowaniem przysługiwania im praw podmiotowych o charakterze prywatnoprawnym, tj. własności i innych praw majątkowych, a przyznanie sądowej ochrony tej samodzielności wzmacnia pozycję jednostek samorządu terytorialnego (zob. wyrok TK z 15 marca 2005 r., sygn. K 9/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 24)", i ponownie potwierdził, iż „zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego”.

Reasumując, zdaniem Ministra Finansów zarzuty naruszenia przez rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. Konstytucji RP nie są zasadne i nie znajdują oparcia we wskazanym stanie faktycznym i prawnym. W związku z czym, mając na względzie bezpieczeństwo finansów publicznych, wnoszę o nieuchylanie 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).

Z upoważnienia Ministra Finansów
PODSZEFKOWANIE

Dominik Radziwiłł