

Nr korespondencji SOD
UM-UM-153456/2010

RADA MIEJSKA W GLIWICACH	
Urząd Miejski w Gliwicach	BPR
22 KWI. 2010	
Nr	

DRUK NR

1070

- PROJEKT -

**Uchwała Nr
Rady Miejskiej w Gliwicach**

z dnia.....

w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), na wniosek Prezydenta Miasta

**Rada Miejska w Gliwicach
uchwała:**

§ 1

Rada Miejska w Gliwicach zwraca się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności:

- art. 21 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 203, poz. 1966 ze zm.) - w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2004 r. do 31 grudnia 2007 r. oraz

- § 6 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2004 r. w sprawie podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin na rok 2005 (Dz.U. Nr 214, poz. 2169)

z art. 167 ust. 1, 2, 3 i 4 w zw. z art. 2 i 7 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

§ 2

Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta. Prezydent Miasta upoważniony jest do udzielenia pełnomocnictwa w tym zakresie.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PREZYDENT MIASTA

Zygmunt Frankiewicz

22 KWI. 2010

Skarbnik Miasta

Ryszard Reszke

22. 04. 2010

RADCA PRAWNY

Rafał Wróbel
(KT 2135)

Uzasadnienie

Rada Miejska w Gliwicach postanowiła wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej powołanych w uchwale przepisów. Mimo uchylenia art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 203, poz. 1966 ze zm.) Rada Miejska w Gliwicach składa niniejszy wniosek ze względu na potrzebę uporządkowania kwestii rozliczeń ze Skarbem Państwa. W ocenie Rady bowiem istniejące uprawnienie doprowadziło do faktycznego poszkodowania Miasta Gliwice, poprzez dowolnie przyjęte kryteria podziału części równoważącej subwencji ogólnej na rok 2005.

Szczegółowe uzasadnienie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego zawarte jest we wniosku, stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

Skarbnik Miasta


Ryszard Reszke

22.04.2010

Załącznik
do Uchwały Nr
Rady Miejskiej w Gliwicach
z dnia

Trybunał Konstytucyjny
Rzeczypospolitej Polskiej
al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

Wnioskodawca: Rada Miejska w Gliwicach
ul. Zwycięstwa 21
44-100 Gliwice

WNIOSEK

Działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 i art. 191 ust. 2 w związku z art. 188 pkt 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 15 ust. 1 oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹, Rada Miejska w Gliwicach, jako organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego **wnosi o:**

stwierdzenie niezgodności art. 21 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 203, poz. 1966 ze zm.) - w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2004 r. do 31 grudnia 2007 r. [dalej: „**Ustawa**”] oraz § 6 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2004 r. w sprawie podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin na rok 2005 (Dz.U. Nr 214, poz. 2169) [dalej: „**Rozporządzenie**”]

z art. 167 ust. 1, 2, 3 i 4 w zw. z art. 2 i 7 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

I. UZASADNIENIE LEGITYMACJI RADY MIEJSKIEJ W GLIWICACH DO WYSTĄPIENIA Z WNOSKIEM DO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Wnioskodawca, stosownie do postanowień art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, jest organem stanowiącym Gminy Miejskiej Gliwice, będącej jednostką samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja w art. 191 ust. 2 stanowi, iż podmioty, o których mowa w ust. 1 pkt 3-5 tego artykułu, mogą wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Zakres działania, o którym mowa w art. 191 ust. 2 Konstytucji, odnosi się do jednostek samorządu terytorialnego, nie tylko zaś do ich organów.

Ustalając zakres działania jednostki samorządu terytorialnego odwołać się należy do przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z art. 163 Konstytucji samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Ponadto gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych

¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.

jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 3 Konstytucji). Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne.

Na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy jest m.in. organem stanowiącym w gminie, a do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. stanowanie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym). Skoro zatem przepis art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji przewiduje właściwość organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, to jest to źródło wyłącznej kompetencji rady gminy.

Jednostki samorządu terytorialnego mają zapewniony udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Przekazanie gminie, w drodze ustawy, nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji (art. 7 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym). Dochody gminy są określone w odrębnych ustawach (art. 54 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), w szczególności w Ustawie.

Przedmiotem wniosku jest ocena zgodności z Konstytucją przepisów formułujących sposób podziału części równoważącej subwencji ogólnej między gminy w celu uzupełnienia dochodów w związku ze zmianą finansowania zadań. W okresie obowiązywania art. 21 ust. 3 Ustawy (tj. od 1 stycznia 2004 r. do 31 grudnia 2007 r.) sposób podziału części równoważącej subwencji ogólnej był regulowany m.in. w Rozporządzeniu, a także Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 września 2005 r. w sprawie podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin na rok 2006² oraz w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 15 września 2006 r. w sprawie podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin na rok 2007³.

W latach 2005-2007 zatem sposób podziału części równoważącej subwencji ogólnej określany był w rozporządzeniach przez Ministra Finansów. Niewątpliwie zatem miał on zasadniczy wpływ na określenie wysokości przyznawanej kwoty subwencji.

Pozostawienie tak znaczącej swobody – zarówno w określeniu kryteriów podziału, jak również ostatecznym decydowaniu o przyznanej kwocie subwencji, doprowadziło do zakłócenia równowagi między udziałem jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych oraz przypadającymi im zadaniami.

Wnioskodawca, z uwagi na treść art. 164 ust. 3 Ustawy, dostrzega konieczność uregulowania wspomnianego zagadnienia w ustawie. Mimo uchylecia art. 21 ust. 3 Ustawy wnioskodawca składa niniejszy wniosek ze względu na potrzebę uporządkowania kwestii rozliczeń ze Skarbem Państwa. W ocenie wnioskodawcy bowiem istniejące uprawnienie doprowadziło do faktycznego poszkodowania wnioskodawcy, poprzez dowolnie przyjęte kryteria podziału części równoważącej subwencji ogólnej.

W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że Gmina Miejska Gliwice jest jednostką samorządu terytorialnego, a reprezentującą ją Rada Miejska jest jej organem stanowiącym, wyłącznie właściwym do podjęcia uchwały w przedmiocie złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, a zatem spełnia przesłankę zawartą w art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji. Tym samym jest ona uprawniona do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności przepisów Ustawy oraz Rozporządzenia z Konstytucją. Jednocześnie materia wniosku mieści się w ramach uprawnień określonych przez Konstytucję dla jednostek samorządu terytorialnego, co przesądza o dopuszczalności wniesienia przez Gminę Miejską Gliwice wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w przedmiotowej sprawie.

II. UZASADNIENIE MERYTORYCZNE WNIOSKU

1. Zagadnienia ogólne dotyczące wniosku

1.1 Dopuszczalność orzekania w przedmiocie zgodności z Konstytucją przepisów zmienionych lub uchylonych

² Dz.U. Nr 194, poz. 1621.

³ Dz.U. Nr 169, poz. 1205.

Art. 21 ust. 2 i 3 Ustawy obowiązywały od dnia jej wejścia w życie, tj. od 1 stycznia 2004 r. W wyniku nowelizacji ustawą z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu drogowego⁴ od 1 stycznia 2008 r. art. 21 ust. 2 Ustawy otrzymał nowe brzmienie, a ust. 3 został uchylony.

Ponadto § 6 Rozporządzenia obowiązywał w okresie od 15 września 2004 r. do 31 grudnia 2007 r. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego *derogacja delegacji ustawowej sprawia, że traci moc również akt wykonawczy wydany na podstawie tego przepisu (por. wyrok z 28 czerwca 2000 r., sygn. K. 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142).*⁵

Co do zasady, Trybunał Konstytucyjny umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁶). Wyjątkiem od tej reguły jest sytuacja, kiedy wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r. o sygn. P. 4/99 (OTK ZU nr 1/2001, poz. 5) *przepis prawa musi być uznany za obowiązujący w takim zakresie, w jakim ma zastosowanie do określonych zdarzeń prawnych, a więc przez okres, w jakim na jego podstawie są lub mogą być podejmowane decyzje stosowania prawa (np. wyrok z 14 listopada 2000 r., sygn. K. 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259). Wynika z tego, że Trybunał Konstytucyjny rozróżnia utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego rozumianą wąsko jako uchylenie mające charakter derogacji bezpośredniej w drodze przepisów uchylających oraz utratę mocy obowiązującej sensu largo pojmowaną jako faktyczne niestosowanie przepisu, który utracił moc obowiązującą wskutek uchylecia.*⁷

Na skutek bezpośredniej derogacji art. 21 ust. 2 i 3 Ustawy nastąpiła utrata mocy obowiązującej w znaczeniu wąskim. Jednocześnie z tą chwilą nastąpiła utrata mocy obowiązującej wskazanych przepisów *sensu largo*, skoro derogacja spowodowała utratę przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych kompetencji do określania sposobu podziału części równoważącej subwencji ogólnej w przepisach wykonawczych. Ponadto § 6 Rozporządzenia miał ograniczone w czasie zastosowanie, tj. w odniesieniu do podziału części równoważącej subwencji ogólnej na 2005 r.

Według stanowiska Trybunału Konstytucyjnego przesłanką uzasadniającą kontrolę konstytucyjności przepisu, który utracił moc jest ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Związek ten zachodzi wówczas, gdy spełnione są łącznie trzy przesłanki:

- 1) przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych;
- 2) nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą; oraz
- 3) ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek dla przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązaniem kwestionowanej regulacji prawnej (por. wyrok z 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85).⁸

Przepisy będące przedmiotem zaskarżenia mają bezpośredni wpływ na chronione konstytucją prawo własności. W wyniku ukształtowania w skarżonych przepisach modelu sposobu ustalania i podziału części równoważącej subwencji ogólnej, Gmina Miejska Gliwice otrzymała w 2005 r. kwotę tej części subwencji w zaniżonej wysokości.

⁴ Dz.U. Nr 191, poz. 1370 ze zm.

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 2009 r. sygn. akt SK 19/08, LEX nr 487552.

⁶ Dz.U. Nr 102 poz. 643 ze zm.

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 lipca 2003 r. sygn. akt P 27/02, LEX nr 80202.

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 marca 2007 r. sygn. akt SK 3/05, LEX nr 257779.

Minister Finansów w § 6 Rozporządzenia przyjął bowiem zupełnie dowolny sposób alokacji 30% części równoważącej subwencji ogólnej na 2005 r. (szerzej o tym w pkt 1.3.4). Podstawą ustalenia gmin, między które podlega ona podziałowi, jest różnica dochodów w 2004 i 2005 roku. Przy czym, obydwie kwoty są wynikiem dowolnych ustaleń Ministra Finansów. Wprawdzie planowane roczne kwoty części subwencji ogólnej są corocznie przekazywane przez ministra, który następnie informuje o rocznych kwotach wynikających już z ustawy budżetowej, lecz wynika to wprost z art. 33 ust. 1 pkt 1 i 2 Ustawy. Na tej podstawie za zasadne można uznać przyjęcie kwoty dochodów planowanych na 2005 r. przy ustalaniu części równoważącej subwencji ogólnej na ten rok. Brak natomiast konstytucyjnego uzasadnienia dla określenia w ten sposób (tj. w oderwaniu od realnych danych) również kwoty dochodów z 2004 r., który dla ustalenia części równoważącej subwencji ogólnej pełni funkcję roku bazowego.

Zgodnie z § 6 ust. 3 Rozporządzenia dochody 2004 przyjmuje się według informacji sporządzonej przez Ministra Finansów na dzień 30 czerwca 2004 r. Kwoty dochodów z roku 2004 są już na etapie planowania roku budżetowego znane, zatem powinny być przyjmowane w realnych wielkościach. W szczególności dochody 2004 powinny uwzględniać realne dochody własne z tytułu faktycznego udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych.

Pozostawienie w decyzji Ministra Finansów nie tylko podziału części równoważącej subwencji ogólnej w 2005 r., ale przede wszystkim określenia kryteriów i sposobu podziału, doprowadziło do pozbawienia Gminy Miejskiej Gliwice przysługujących jej z mocy prawa środków finansowych. Środki te stanowią pochodną otrzymanych przez nią dochodów własnych z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych. Decyzja Ministra Finansów, co do przyjętych kryteriów i sposobu podziału nie podlega żadnej kontroli merytorycznej, a przez to zamiast pełnić rolę pomocniczą, zakłóca funkcjonowanie podstawowego systemu określonego w art. 167 ust. 2 Konstytucji.

Zaniżenie wysokości części równoważącej subwencji ogólnej skutkuje naruszeniem prawa własności Gminy Miejskiej Gliwice do dysponowania częścią kwoty przyznawanej z mocy prawa na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących.

Prawo własności jest jednym z praw chronionych konstytucyjnie. Zgodnie z art. 64 Konstytucji każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, które podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Dyspozycją tego przepisu jest objęta ochrona praw majątkowych. „Podstawową treścią art. 64 ust. 1 jest wyrażenie prawa <<każdego>> do własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia, w tym zakresie przepis ten stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie ogólnej zasady ochrony własności, wyrażonej w art. 21 ust. 1. Art. 64 ust. 2 formułuje zasadę, że powyższe prawa „podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”, a art. 64 ust. 3 określa przesłanki i granice ograniczenia prawa własności. Nie wdając się w tym miejscu w rozważania, czy pojęciu <<własności>> z art. 64 ust. 3 należy przypisywać wąskie czy szerokie znaczenie, należy zauważyć, że – w odniesieniu do <<innych praw majątkowych>> – zasada ich prawnej ochrony wynika także z art. 64 ust. 2. Przepis ten nie tylko bowiem nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tą ograniczać.”⁹

Należy zaznaczyć, iż z art. 165 ust. 1 Konstytucji wynika, iż prawa majątkowe jednostek samorządu terytorialnego podlegają ochronie konstytucyjnej.

Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Dodatkowo, regulacja zawarta w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP chroni prawo własności obywateli poprzez możliwość ingerowania w to prawo jedynie w drodze ustawy. Za każdym razem ta ustawa musi być wystarczająco przejrzysta, określona i precyzyjna. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, iż „wskazany przepis art. 64 ust. 3 konstytucji wyraża w sposób jednoznaczny konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności, a zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności stanowią formalne jak i materialne kryterium kontroli dokonanych przez prawodawcę

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 kwietnia 1999 r. sygn. akt K 36/98, LEX nr 36398.

ograniczeń. Art. 64 ust. 3 konstytucji nie wyczerpuje jednakże wszystkich konstytucyjnych przesłanek, które musi uwzględnić ustawodawca w przypadku ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Nie można bowiem pominąć regulacji zawartej w treści art. 31 ust. 3 konstytucji, który w ocenie Trybunału Konstytucyjnego w sposób w pełni samodzielny i całkowity statuuje zasadę proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki). Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP <<ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw>>. ¹⁰

Uchylenie art. 21 ust. 2 i 3 Ustawy oraz § 6 Rozporządzenia w brzmieniu z okresu 1 stycznia 2004 r. – 31 grudnia 2007 r. jest niezbędne dla uruchomienia procedury odszkodowawczej, zmierzającej do odzyskania zaniżonej części subwencji. Gmina Miejska Gliwice nie ma innych środków prawnych dla odzyskania środków z tytułu części równoważącej subwencji ogólnej w 2005 r. w wysokości adekwatnej do jej zadań. Eliminacja wskazanej regulacji otworzy możliwość wystąpienia z powództwem o odszkodowanie w oparciu o art. 417¹ § 1 kc. Eliminacja powyższych przepisów z systemu prawnego stanowić będzie zatem skuteczny środek dla przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązaniem kwestionowanej regulacji prawnej w odniesieniu do 2005 r. Tym samym istota prawa własności przysługująca Gminie Miejskiej Gliwice pozostanie nienaruszona.

1.2 Podstawy podziału części równoważącej subwencji ogólnej

Podstawą podziału części równoważącej subwencji ogólnej w okresie 1 stycznia 2004 r. do 31 grudnia 2007 r. były art. 21 ust. 2 i 3 Ustawy, oraz przepisy wykonawcze, w tym w szczególności § 6 Rozporządzenia.

Przepisy art. 21 ust. 2 i 3 Ustawy pozostają ze sobą w bliskiej zależności, przewidują bowiem:

- a) podmioty uprawnione do otrzymania części równoważącej subwencji ogólnej (art. 21 ust. 2), oraz
- b) odsyłają w zakresie szczegółowego sposobu podziału subwencji do rozporządzenia ministra właściwego do spraw finansów publicznych (art. 21 ust. 3).

1.3 Wykładnia art. 21 ust. 2 i 3 Ustawy oraz § 6 Rozporządzenia – ustalenie treści norm prawnych

1.3.1 Wykładnia językowa art. 21 ust. 2 i 3 Ustawy oraz § 6 Rozporządzenia – uwagi ogólne

Przepisy te stanowią o sposobie podziału części równoważącej subwencji ogólnej. Są ściśle powiązane z funkcjonującym systemem wpłat (część równoważącą subwencji ogólnej ustala się jako sumę łącznej kwoty wpłat gmin określonych w art. 29 Ustawy oraz łącznej kwoty uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 20 ust. 9 Ustawy). Jednak konstrukcja przyjęta w art. 21 ust. 2 i 3 Ustawy oraz § 6 Rozporządzenia znacząco odbiega od modelu konstytucyjnego.

1.3.2 Wykładnia art. 21 ust. 2 Ustawy

Część równoważącą subwencji ogólnej dzieli się między gminy w celu uzupełnienia dochodów w związku ze zmianą finansowania zadań. Podział części równoważącej nie ma zatem charakteru systemowego, skoro ma służyć „uzupełnieniu” dochodów w związku ze zmianą finansowania zadań. Uzupełnianie dochodów oznacza oddziaływanie zindywidualizowane, poprzedzone analizą, z której wynika potrzeba owego uzupełnienia.

Przepis przewiduje przydzielenie subwencji w nawiązaniu do zmiany finansowania zadań, a w zakresie sposobu podziału odsyła do ust. 3 art. 21 Ustawy.

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1999 r. sygn. akt SK 9/98, LEX nr 37323.

1.3.3 Wykładnia art. 21 ust. 3 Ustawy

Minister właściwy do spraw finansów publicznych został uprawniony do podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin. Tym samym powierzono mu kompetencję do podziału wpłat gmin bogatszych, przy uwzględnieniu sytuacji finansowej gmin, a w szczególności wysokości wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu pomocy społecznej, w tym wydatków związanych z wypłatą dodatków mieszkaniowych. Konstrukcja zasad ustalania podziału części równoważącej subwencji ogólnej doprowadziła w okresie 2005-2007 do corocznego regulowania kwestii sposobu i kryteriów podziału.

1.3.4 Wykładnia § 6 Rozporządzenia

Rozporządzenie określa sposób podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin na 2005 rok. Z kwoty części równoważącej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 21 ust. 1 Ustawy wydziela się m.in. kwotę w wysokości 30%, której podziału dokonuje się na zasadach określonych w § 6 Rozporządzenia (§ 2 pkt 4 Rozporządzenia).

Kwotę 30% rozdziela się między gminy, w których łączne kwoty dochodów, zaplanowane na 2005 r. z tytułu części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin i części równoważącej subwencji dla gmin, w zakresie kwot, o których mowa w § 2 pkt 1-3, pomniejszonych o kwoty wpłat zaplanowanych na 2005 r. („dochody 2005”), są niższe o więcej niż 25.000 zł od łącznych dochodów ustalonych na 2004 r. z tytułu części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin i części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin, a następnie pomniejszonych o kwoty wpłat ustalonych na 2004 r. („dochody 2004”). Dochody 2004 przyjmuje się przy tym według informacji sporządzonej przez Ministra Finansów na dzień 30 czerwca 2004 r. (§ 6 ust. 3 Rozporządzenia).

Informacja o rocznych kwotach części subwencji ogólnej i planowanych wpłatach, przyjętych w projekcie ustawy budżetowej, zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 1 Ustawy, była przekazywana przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w terminie do 15 października roku bazowego (2004). Informacja o planowanych kwotach dochodów 2005 została przekazana Gminie Miejskiej Gliwice pismem z 13 października 2004 r.

Z kolei informacja o rocznych kwotach części subwencji ogólnej, wynikających z ustawy budżetowej, oraz o rocznych wpłatach, wynikających z ustawy budżetowej, zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 2 Ustawy, była przekazywana przez ministra w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej. Informacja ta w odniesieniu do dochodów 2005 została przekazana Gminie Miejskiej Gliwice 6 stycznia 2005 r. (ustawa budżetowa na 2005 r. została ogłoszona w Dz.U. Nr 278, poz. 2755 z 29 grudnia 2004 r.).

Minister Finansów dodatkowo upoważnił sam siebie w Rozporządzeniu do ustalenia kwoty dochodów 2004, mimo iż już w roku poprzedzającym, kiedy rok 2004 był planowanym rokiem budżetowym, kwoty dochodów i wpłat na rok 2004 były już ustalone. Co więcej, w trakcie roku 2004 plany te zostały zrealizowane.

Kwoty przyjmowane zatem do wyliczenia 30% części równoważącej subwencji ogólnej w 2005 r. zostały przyjęte w wysokości zupełnie oderwanej od jakichkolwiek realnych wskaźników i potrzeb gmin. Ponadto są one rezultatem zupełnie dowolnych obliczeń Ministra. Tymczasem zgodnie z treścią delegacji w art. 21 ust. 2 i 3 Ustawy uzupełnienie dochodów z tego tytułu następowało w związku ze zmianą finansowania zadań.

Faktycznie zatem Minister Finansów poprzez konstrukcję § 6 Rozporządzenia ograniczył wielkość części równoważącej Gminy Miejskiej Gliwice w stosunku do kwoty wynikającej z realnych danych finansowych. Minister przyznał zatem sobie prawo do zupełnie dowolnego określenia spornej kwoty. Odwołanie się zatem do roku bazowego 2004 przy obliczaniu tej kwoty jest zatem mylące i pozorne. Informacja sporządzona przez Ministra Finansów „na dzień 30 czerwca 2004 r.” jest nieformalną informacją, sporządzaną wyłącznie na potrzeby obliczenia 30% subwencji w 2005 r.

Minister Finansów w oderwaniu od jakichkolwiek realnych danych finansowych przewidział dla siebie kompetencję do określenia części równoważącej subwencji ogólnej w 2005 r., a przez to pozbawił Gminę Miejską Gliwice kwoty 5 769 224 zł.

2. Zasady konstytucyjne naruszone przez art. 21 ust. 2 i 3 Ustawy oraz § 6 Rozporządzenia

W niniejszym wniosku wnioskodawca wnosi o stwierdzenie niekonstytucyjności norm Ustawy wyrażonych w art. 21 ust. 2 i 3 Ustawy oraz § 6 Rozporządzenia. W związku z powyższym, kwestią wstępną jest rozważenie, czy uzasadnienie niekonstytucyjności poszczególnych norm powinno być dokonywane oddzielnie dla każdej z nich, czy też możliwe jest łączne uzasadnienie niekonstytucyjności tych norm.

Zdaniem wnioskodawcy w przypadku przepisów art. 21 ust. 2 i 3 Ustawy i § 6 Rozporządzenia niezgodność z Konstytucją występuje w analogicznym zakresie w stosunku do każdego z tych przepisów. Ponadto niekonstytucyjność art. 21 ust. 3 jest nierozzerwalnie związana z oceną konstytucyjności art. 21 ust. 2 Ustawy, ponieważ przepisy te pozostają w bezpośrednim związku: art. 21 ust. 3 Ustawy jest rozwinięciem i wykonaniem postanowień art. 21 ust. 2 Ustawy. Podobnie § 6 Rozporządzenia stanowi wykonanie delegacji określonej w art. 21 ust. 3 Ustawy.

Z tego powodu poniżej dokonane zostało wspólne uzasadnienie dla ust. 2 i 3 art. 21 Ustawy oraz § 6 Rozporządzenia, a ewentualne odrębności będą wyraźnie sygnalizowane w tekście uzasadnienia.

W ocenie wnioskodawcy art. 21 ust. 2 i art. 21 ust. 3 Ustawy oraz § 6 Rozporządzenia są sprzeczne ze wskazanymi w *petitum* wniosku normami Konstytucji z powodu naruszenia następujących zasad konstytucyjnych:

- a) ustawowego uregulowania podstaw pobrania i zasad podziału,
- b) odrębności wpłat od kategorii danin publicznych,
- c) adekwatności wyposażenia samorządu w relacji do przypadających mu zadań publicznych, oraz
- d) szczególności wytycznych do wydania rozporządzenia.

2.2 Konstytucyjny model funkcjonowania wpłat wyrównawczo-korekcyjnych

System subwencjonowania gmin oparty został, w odniesieniu do części równoważącej subwencji ogólnej, na wpłatach gmin (Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 25 lipca 2006 r. o sygn. akt K 30/04¹¹ określił je mianem wpłat „wyrównawczo-korekcyjnych”).

Zgodnie z art. 29 Ustawy wszystkie Gminy, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie jest większy niż 150% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin dokonują wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin. Wskaźniki G oraz Gg właściwe dla określenia, które gminy są zobowiązane do dokonywania wpłat, obliczane są na podstawie łącznych dochodów z tytułu:

- a) podatku od nieruchomości,
- b) podatku rolnego,
- c) podatku leśnego,
- d) podatku od środków transportowych,
- e) podatku od czynności cywilnoprawnych,
- f) podatku od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej,
- g) wpływów z opłaty skarbowej,

¹¹ Dz.U. z 8 sierpnia 2006 r. Nr 141, poz. 1011.

- h) wpływów z opłaty eksploatacyjnej,
- i) udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych,
- j) udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych.

Wysokość wpłat określona została zatem w sposób systemowy i zobiektywizowany. Jednocześnie jest to wpłata o charakterze celowym: „z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin”.

Wpłaty gmin zostały usytuowane przez Trybunał Konstytucyjny w systemie dochodów samorządu terytorialnego jako instytucja ustawowa, niewymieniona w Konstytucji (art. 167 ust. 2 Konstytucji) i odrębna od subwencji ogólnej (por. wyrok z 25 lipca 2006 r. o sygn. akt K 30/04, LEX nr 198685). Trybunał stwierdził dopuszczalność istnienia dodatkowych źródeł dochodów gminy, o ile przestrzegane będą rygory standardów wyznaczonych przez art. 167 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji. Przede wszystkim zatem odpowiednie ustawy mogą przewidywać istnienie innych dochodów, niż te, o których mowa w Konstytucji. Ponadto wpłaty i wypłaty muszą służyć realizacji zasady adekwatności wyposażania samorządu w dochody w stosunku do przypadających mu zadań publicznych oraz mieć cechy systemowe kategoriałne.

W ocenie Trybunału fakt, iż wpłaty wyrównawczo-korekcyjne są wyjątkiem od reguły z art. 167 ust. 2 Konstytucji musi zostać zrównoważony „poprzez wzmocnienie w innych sferach tego samego systemu”. Omawiany wyjątek nie może w praktyce prowadzić do stworzenia systemu przeciwnego w stosunku do tego, który został ustanowiony w art. 167 ust. 2 Konstytucji. Inaczej mówiąc obowiązek wpłat, zasilających budżety uboższych gmin, nie może prowadzić do korygowania dochodów, otrzymanych uprzednio z budżetu państwa. Prowadziłoby to bowiem do swoistego opodatkowania dochodów własnych gmin, w tym od udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych.

Konstytucyjnie zatem dopuszczalne są jedynie wpłaty uzasadnione potrzebami wyrównania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych. Niedopuszczalne zaś jest uczynienie z nich dochodu budżetowego państwa o przeznaczeniu ogólnym i poddanego przez to suwerennej decyzji politycznej parlamentu lub innych organów władz centralnych.

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny uznał za konstytucyjnie dopuszczalne ukształtowanie funkcjonowania wpłat wyrównawczo-korekcyjnych łącznie z systemem wyposażania samorządów w dochody własne, subwencje i dotacje z budżetu państwa, pod następującymi warunkami:

- „- *ustawowego uregulowania w sposób kategoriałny podstaw pobrania i zasad podziału,*
- *celowego przeznaczania na potrzeby innych samorządów związane ze skutkami finansowania obligatoryjnych zadań własnych, a nie na potrzeby ogólnopaństwowe,*
- *określenia wysokości wpłat w taki sposób, by zmniejszyły one dochody własne samorządów bogatszych tylko w zakresie niezbędnym, nie niwecząc zarazem znaczenia tych dochodów,*
- *nadania wpłatom charakteru uzupełniającego mechanizm wyposażania samorządów w dochody, w sposób określony w art. 167 ust. 2 Konstytucji - nie zaś jego zastępowania”* (wyrok z 25 lipca 2006 r. o sygn. akt K 30/04, LEX nr 198685).

2.3 Naruszenie zasady ustawowej określoności źródeł dochodów samorządu

Treść zasady

Zasada ta znajduje swoje oparcie w art. 167 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie. Nawet jeśli źródła te nie zostały wymienione w art. 167 ust. 2 Konstytucji, wszelkie inne źródła muszą znajdować swe umocowanie w ustawach.

Istota naruszenia przez art. 21 ust. 2 i 3 Ustawy oraz § 6 Rozporządzenia zasady ustawowej określoności źródeł dochodów samorządu

Instytucja wpłat wyrównawczo-korekcyjnych jest formą dodatkowego źródła finansowania gmin uboższych kosztem gmin zamożnych. Model ten, zasadniczo uregulowany w art. 29 Ustawy,

jest jednak w istotnym zakresie uzupełniony przez przepisy Rozporządzenia. O ile samo wprowadzenie systemu wyrównawczo-korekcyjnego zostało uznane przez Trybunał Konstytucyjny za dopuszczalne, o tyle wątpliwości budzi zakres regulacji tego modelu pozostawiony poza regulacją ustawową. Zgodnie bowiem z art. 21 ust. 2 i 3 Ustawy sposób i kryteria podziału subwencji określają w całości przepisy wykonawcze.

Wspomniany § 6 Rozporządzenia określa kryteria i sposób podziału 30% kwoty części równoważącej subwencji ogólnej.

Tym samym, sposób uregulowania sposobu podziału subwencji w ramach systemu wyrównawczo-korekcyjnego, narusza zasadę ustawowej określoności źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego, określoną w art. 167 ust. 3 Konstytucji.

Naruszenie zasady ustawowej określoności źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego prowadzi do naruszenia art. 2 i 7 Konstytucji, a w szczególności zasady pewności prawa. Zasada pewności prawa należy do kanonu zasad składających się na pojęcie państwa prawnego: „w demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jest to niekwestionowana cecha charakterystyczna demokratycznego państwa prawnego. (...) Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych.”¹²

Dowolny sposób uregulowania podziału części równoważącej subwencji ogólnej narusza zasadę państwa prawa.

Skutki naruszenia omawianej zasady dla jednostek samorządu

Skutkiem naruszenia omawianej zasady jest zupełnie dowolne określanie przez Ministra Finansów kryteriów przyznawania 30% części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin w 2005 r. Ustawa w art. 21 ust. 2 i 3 upoważniła bowiem Ministra do uregulowania w rozporządzeniu kryteriów i sposobu podziału tej kwoty, a Minister z tej kompetencji skorzystał. Była to przy tym wyłącznie decyzja polityczna tego organu centralnego.

2.4 Naruszenie zasady odrębności wpłat od kategorii danin publicznych

Treść zasady

Zasada ta pozostaje w związku z art. 167 ust. 2 Konstytucji, który to przepis daje konstytucyjną gwarancję istnienia źródła dochodu jednostki samorządu terytorialnego z dochodów własnych. W systemie wyrównawczo-korekcyjnym następuje zaangażowanie finansowe gmin (wpłaty) w zależności od efektów własnej aktywności (dochodów). System ten powinien mieć zatem co najwyżej uzupełniający charakter, a z pewnością nie może prowadzić do zastępowania systemu, o którym mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji. Omawiany wyjątek nie może w praktyce prowadzić do stworzenia systemu przeciwnego w stosunku do tego, który został ustanowiony w art. 167 ust. 2 Konstytucji. Inaczej mówiąc obowiązek wpłat, zasilających budżety uboższych gmin, nie może prowadzić do korygowania dochodów, otrzymanych uprzednio z budżetu państwa. Prowadziłoby to bowiem do swoistego opodatkowania dochodów własnych gmin, w tym od udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych.

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego:

„W wyniku zastosowania systemu wpłat wyrównawczych nie można pozbawić samorządu dochodów własnych w takim stopniu, by dochody te straciły swój podstawowy i stymulacyjny

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00, LEX nr 41207.

charakter, co przejawiałoby się w ograniczeniu samodzielności finansowej samorządu oraz pozbawieniu go efektów własnych działań i aktywności zmierzających do zwiększenia wpływów płynących ze źródeł dochodów własnych. Wpłaty nie mogą także mieć cech zindywidualizowanych, a nie systemowych - co oznaczałoby powrót do ręcznego sterowania samorządami. Taki sam charakter muszą mieć także wypłaty na rzecz samorządów uboższych. (...)

Istnienie obowiązku dokonywania wpłat może być konstytucyjnie uzasadnione wyłącznie potrzebami wyrównania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych. To zaś oznacza z kolei, że uczynienie z nich dochodu budżetowego państwa o przeznaczeniu ogólnym i poddanego przez to suwerennej, corocznej decyzji politycznej parlamentu lub (tym bardziej!) innych organów władz centralnych jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Wpłaty wyrównawcze muszą mieć zatem przeznaczenie celowe i być wyłączone z corocznej politycznej debaty budżetowej parlamentu" (wyrok z 25 lipca 2006 r. o sygn. akt K 30/04, LEX nr 198685).

Istota naruszenia przez art. 21 ust. 2 i 3 Ustawy oraz § 6 Rozporządzenia zasady odrębności wpłat od kategorii danin publicznych

Pozostawienie znaczącej kwoty 30% części równoważącej subwencji ogólnej, pochodzącej z wpłat gmin decyzji politycznej Ministra Finansów prowadzi do nadania kwotom wpłat charakteru daniny z art. 217 Konstytucji. W ten sposób bowiem Minister Finansów został uprawniony do ograniczania dochodów gmin w postaci wpłat, bez jednoczesnej kontroli rozdysponowania przez niego środków z tego tytułu, jak również bez gwarancji faktycznego poprawienia sytuacji potrzebujących gmin.

Skutki naruszenia omawianej zasady dla jednostek samorządu

Ingerencja w dochody jednostek samorządu terytorialnego w postaci wpłat traci swe konstytucyjne umocowanie w sytuacji, gdy prowadzi do niekontrolowanego rozdysponowywania środków z tego tytułu. Brak bowiem pewności co do celu oraz kryteriów owego przeznaczenia. Poza ogólnym sformułowaniem „w celu uzupełnienia dochodów w związku ze zmianą finansowania zadań”, Minister Finansów został umocowany do corocznego definiowania kryteriów i zasad podziału środków pochodzących z wpłat.

2.5 Naruszenie zasady adekwatności wyposażenia samorządu w relacji do przypadających mu zadań publicznych

Treść zasady

Zgodnie z art. 167 ust. 4 Konstytucji zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Zmiany te zatem powinny mieć charakter systemowy.

Istota naruszenia przez art. 21 ust. 2 i 3 Ustawy oraz § 6 Rozporządzenia zasady adekwatności wyposażenia samorządu w relacji do przypadających mu zadań publicznych

Trybunał Konstytucyjny wypowiadając się w zakresie zgodności z Konstytucją podobnej regulacji, tj. art. 25 ust. 8 Ustawy, stwierdził, iż „podział owych 30% nie ma charakteru systemowego, bo służyć ma <<uzupełnieniu dochodów w związku ze zmianą finansowania zadań>>.”

Wedle stanowiska Trybunału „uzupełnianie” dochodów jest zasadniczo oddziaływaniem zindywidualizowanym, podczas gdy instytucja korekty ma zawsze charakter kategoryjny, zobiektywizowany. Trybunał podkreślił również, iż nie jest konstytucyjnie dopuszczalna przesłanka przydzielania wypłaty subwencji w nawiązaniu do zmiany finansowania zadań. Z przepisu art. 21 ust. 2 Ustawy nie wynika ponadto, czy chodzi o następstwa już dokonanych zmian, czy też przyszłych.

Sformułowanie art. 21 ust. 2 Ustawy wskazuje, iż podział ten nie ma charakteru systemowego, skoro mowa jest o „uzupełnieniu” dochodów. Jednak sformułowanie o „zmianie finansowania zadań” świadczy o faktycznym uregulowaniu instytucji korekty dochodów. Niewątpliwie zatem należałoby oczekiwać, iż korekta ta zostanie przeprowadzona na poziomie systemowym, tzn. w ustawie. Tymczasem art. 21 ust. 3 Ustawy przyznał uprawnienie do określenia szczegółowego sposobu podziału ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Jednocześnie nie określa żadnych kryteriów (zasad), w myśl których podział ten powinien być przeprowadzony.

Tym samym brak uzasadnienia dla przyjęcia, iż przyjęty model korekcyjno-wyrównawczy realizuje zasadę adekwatności wyposażania samorządu w relacji do przypadających mu zadań publicznych. Istotny element tego systemu bowiem pozostawiony został corocznej politycznej decyzji Ministra Finansów.

Skutki naruszenia omawianej zasady dla jednostek samorządu

Brak rozwiązania systemowego prowadzi do niedookreślenia przewidywalnych korzyści finansowych, jakie osiągną poszczególne gminy w związku z podziałem części wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej. Pozostawienie ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych kwestii podziału części równoważającej subwencji ogólnej nie daje żadnej gwarancji gminom, iż niekorzystna dla samorządu zmiana finansowania zadań spowoduje uzupełnienie zmniejszonych dochodów.

2.6 Naruszenie zasady szczegółowości wytycznych do wydania rozporządzenia

Treść zasady

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że rozporządzenie jest aktem wykonawczym, wydawanym na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. To znaczy, że: „1) rozporządzenie powinno być wydane na podstawie wyraźnego, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, w celu wykonania ustawy (niedopuszczalne jest domniemanie kompetencji do wydania rozporządzenia); 2) akt ten nie może być sprzeczny nie tylko z ustawą, na podstawie której został wydany, ale i z normami konstytucyjnymi, a także z wszelkimi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia; 3) jeżeli rozporządzenie ma określić tryb postępowania, to powinno to zrobić tak, aby zachowana była spójność z przepisami (...).

Wydawanie rozporządzenia w celu wykonania ustawy i na podstawie udzielonego w ustawie szczegółowego upoważnienia oznacza, że zadaniem rozporządzenia jest konkretyzacja norm ustawowych. Jeżeli rozporządzenie zostaje wydane na podstawie blankietowego upoważnienia ustawowego i samodzielnie reguluje materię zastrzeżoną dla ustawy, nie ma ono cech aktu wykonawczego i co za tym idzie samo staje się niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny pragnie przypomnieć, że ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego (rozporządzenia) nie może mieć charakteru blankietowego i nie może pozostawiać prawodawcy zbyt daleko idącej swobody kształtowania merytorycznych treści rozporządzenia”. (por. wyrok z 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08, LEX nr 487552).

Istota naruszenia przez art. 21 ust. 2 i 3 Ustawy zasady szczegółowości wytycznych do wydania rozporządzenia

Obecne brzmienie zaskarżonego unormowania nie spełnia standardów konstytucyjnych zarówno ze względu na zbyt ogólne i szerokie określenie zakresu przedmiotowego, jak i całkowity brak wytycznych. Sposób sformułowania wytycznych prowadzi do uznaniowego uzupełniania dochodów gmin uboższych ze środków pochodzących z wpłat. Minister właściwy do spraw finansów publicznych bowiem został upoważniony wprowadzić do określenia szczegółowego sposobu podziału części równoważającej subwencji ogólnej dla gmin, jednak Ustawa nie zawiera w tym zakresie żadnych wytycznych. Trudno zatem mówić nawet o ogólnym sposobie podziału. Kompetencja do uregulowania w akcie wykonawczym obejmuje kryteria i zasady podziału tej części wpłat.

Nie okazują się pomocne wskazówki z ust. 2 art. 21 Ustawy, bowiem wiążą one przydział subwencji z uzupełnianiem dochodów, co jak wspomniano nie jest rozwiązaniem konstytucyjnie dopuszczalnym.

Blankietowy charakter upoważnienia jest zaprzeczeniem konstytucyjnego wymogu „szczegółowości” wynikającego z art. 92 ust. 1 zdania pierwszego Konstytucji. Poprzez brak wytycznych naruszony jest także art. 92 ust. 1 zdanie drugie *in fine* Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny z podobnych przyczyn stwierdził niekonstytucyjność art. 25 ust. 9 Ustawy:

*„Badany przepis stwarza ustawowe podstawy <<способu podziału>> kwoty przez ministra. Podstawy te mają spełniać rolę *sui generis* wytycznych treściowych dla wydania rozporządzenia. Te wytyczne odnoszą się do tego, by minister określał sposób podziału kwoty <<(…) z uwzględnieniem sytuacji finansowej województwa, a w szczególności wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich>>.*

Rzecz jednak w tym, że w art. 25 ust. 8 ustawy o dochodach j.s.t. brak jest ustawowych zasad podziału, do których dopiero mogłoby się odnosić szczegółowe unormowanie sposobu podziału. W związku z powyższym rozporządzenie ministra nie może być traktowane jako takie, które spełnia jedynie rolę wykonawczą. Musi spełniać samodzielną funkcję prawotwórczą w zakresie, który zgodnie z art. 167 ust. 3 Konstytucji zastrzeżony jest wyłącznie dla unormowań ustawowych. (...)

Konieczne jest zatem takie ukształtowanie uprawnień do podziału tej części sumy wpłat wyrównawczych, które będzie miało znamiona systemowe. Możliwość takiego ukształtowania na poziomie ustawowym jest oczywista – skoro można było tego dokonać w drodze wydania rozporządzeń. Wybór takich kryteriów – to materia wyłącznie ustawowa – a nie rozporządzenia wykonawczego.” (por. wyrok z 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04, LEX nr 198685).

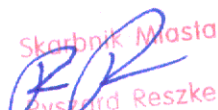
Skutki naruszenia omawianej zasady dla jednostek samorządu

Skutki naruszenia omawianej zasady pokrywają się z omówionymi wcześniej: Minister Finansów corocznie określa w dowolny sposób kryteria oraz sposób podziału części obowiązkowych wpłat gmin. W ten sposób zakłóceniu ulega system korekcyjno-wyrównawczy, który jedynie powinien jedynie uzupełniać źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

3. Akceptowalny model regulacji

W ocenie wnioskodawcy wprowadzona regulacja okazała się nieprawidłowa z przyczyn systemowych. Skoro możliwe było uregulowanie sposobu podziału części równoważącej subwencji ogólnej w rozporządzeniach na lata 2005-2007, materia ta poddaje się zatem regulacji normatywnej. Została ona jednak przeprowadzona w omawianym okresie w sposób nieprawidłowy, pozostawiając zbyt duży zakres swobody Ministrowi Finansów, który ustalał zarówno kryteria, jak również sposób podziału wpłat gmin.

W wyniku dostrzeżenia wspomnianych mankamentów, głównie na skutek wyroku Trybunału z dnia 25 lipca 2006 r. o sygn. akt K 30/04, ustawodawca dokonał zmiany art. 21 ust. 2 oraz uchylił art. 21 ust. 3 Ustawy, regulując od dnia 1 stycznia 2008 r. systemowo kwestię podziału subwencji w art. 21a Ustawy.

Skarbnik Miasta

Ryszard Reszke
22.04.2010