



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 27 lutego 2014 r.

Sygn. akt K 13/11

BAS-WPTK-914/11

Termin rozprawy: 4 marca 2014 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpt. dnia	27. 02. 2014
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

I. Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam dodatkowe wyjaśnienia w sprawie wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego (sygn. akt K 13/11), częściowo zmieniając stanowisko Sejmu wyrażone w piśmie z 16 września 2011 r. poprzez wniesienie o **umorzenie postępowania** w zakresie badania art. 6 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 115, poz. 966) w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na utratę mocy obowiązującej przepisów.

II. W pozostałym zakresie **podtrzymuję stanowisko Sejmu** wyrażone w piśmie z 16 września 2011 r., że art. 31 w związku z art. 25 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526) w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 115, poz. 966) **jest zgodny** z art. 167 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.).

Uzasadnienie

1. W piśmie z 16 września 2011 r. Sejm wyraził swoje stanowisko w sprawie wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 15 lutego 2010 r. (sygn. akt K 13/11). W piśmie tym Sejm wniósł o stwierdzenie, że:

- 1) art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 115, poz. 966; dalej: u.z.u.a.p.) w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526; dalej: u.d.j.s.t.) jest niezgodny z art. 167 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 167 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji,
- 2) art. 31 w związku z art. 25 u.d.j.s.t. w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 u.z.u.a.p. jest zgodny z art. 167 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.).

W pozostałym zakresie Sejm wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

2. Niniejszym Sejm częściowo zmienia stanowisko wyrażone w ww. piśmie i wnosi o **umorzenie postępowania** w zakresie badania art. 6 ust. 1 i 2 u.z.u.a.p. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t. na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, ze względu na utratę mocy obowiązującej przepisów.

Zmiana ta jest podyktowana utratą mocy obowiązującej przez art. 6 ust. 1 i ust. 2 u.z.u.a.p. Przepisy te miały charakter incydentalny (epizodyczny) i określały zasady wyliczenia dla województw części wyrównawczej subwencji ogólnej na lata 2010 i 2011. Zasady te kwestionował wnioskodawca zarzucając im niezgodność z art. 167 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 167 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Sejmu, zaskarżony art. 6 ust. 1 i ust. 2 u.z.u.a.p. utracił moc obowiązującą poprzez ostateczne

„skonsumowanie” wynikających z niego nakazów postępowania, przez co doszło do ziszczenia się przesłanki umorzenia postępowania określonej w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Jak przyjmuje Trybunał w swoim stałym orzecznictwie, w sensie konstytucyjnym „przepis traci moc obowiązującą wtedy, gdy nie może mieć już zastosowania do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości ani przyszłości” (wyrok TK z 4 maja 2004 r., sygn. akt K 40/02; postanowienia TK z: 28 listopada 2001 r., sygn. akt SK 5/01; 30 marca 2009 r., sygn. akt K 28/07) i nie wywiera żadnych skutków dla obywateli (por. postanowienie TK z 13 października 1998 r., sygn. akt SK 3/98), zaś obowiązuje tak długo, „dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa” (teza wyrażona po raz pierwszy w wyroku TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99, powtórzona następnie w kilkudziesięciu orzeczeniach TK). Wykładnia zwrotu „akt normatywny utracił moc obowiązującą” powinna zmierzać do oceny, czy zaskarżona norma prawna została usunięta z porządku prawnego nie tylko w sensie formalnoprawnym, lecz także czy nadal wywiera określone skutki dla obywateli i czy może być zastosowana w praktyce (postanowienia TK z: 13 października 1998 r., sygn. akt SK 3/98; 28 listopada 2001 r., sygn. akt SK 5/01). W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego utratę mocy obowiązującej aktu prawa należy przyjąć nie tylko w przypadku jego formalnej derogacji (jeżeli nie wywołuje on już więcej skutków w postaci normowania przyszłych zachowań podmiotów prawa), ale także wówczas, gdy ma on charakter „epizodyczny” (ograniczony w czasie) i wynikające z niego normy prawne zostały już zrealizowane („skonsumowane”; określenie „skonsumowanie” norm prawnych w tym znaczeniu zostało po raz pierwszy zastosowane w wyroku TK z 14 listopada 2000 r., sygn. akt K 7/00; por. też postanowienia TK z: 30 marca 2009 r., sygn. akt K 28/07; 29 czerwca 2005 r., sygn. akt Ts 58/04). Ten rodzaj „skonsumowania” aktu normatywnego uniemożliwia wywodzenie zeń następnie jakichkolwiek skutków prawnych, tj. nakazów lub zakazów postępowania, które miałyby zastosowanie do jakiegokolwiek sytuacji w przyszłości.

W ocenie Sejmu, moc prawna przepisów art. 6 ust. 1 i ust. 2 u.z.u.a.p. „skonsumowała się” ze względu na ich epizodyczny, czasowo ograniczony charakter, wobec czego należy uznać, że utraciły one moc obowiązującą w sensie konstytucyjnym, przyjmowanym w powołanym orzecznictwie Trybunału. Adresaci tych przepisów, w tym wnioskodawca, wykonali wynikający z nich nakaz dokonania

wpłać do budżetu państwa za lata 2010 i 2011. Przepisy art. 6 ust. 1 i ust. 2 u.z.u.a.p. nie znajdują zastosowania w przyszłości, mogą co najwyżej znaleźć zastosowanie do oceny i ustalenia skutków prawnych przeszłych zachowań ich adresatów, co jednak nie oznacza, że zachowują one nadal moc obowiązującą w podanym wyżej, konstytucyjnym znaczeniu (por. postanowienie TK z 6 kwietnia 2005 r., sygn. akt SK 8/04; wyrok TK z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt K 3/09 oraz wyrok TK z 16 marca 2011 r., sygn. akt K 35/08 i przywołane tam orzecznictwo).

Zdaniem Sejmu, brak również uzasadnienia dla kontynuowania postępowania na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK, stanowiącym, że jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw, to postępowanie nie podlega umorzeniu. Abstrahując od aktualnego na gruncie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dylematu, czy przywołany przepis ustawy o TK może znaleźć zastosowanie w sprawach rozpatrywanych w trybie kontroli abstrakcyjnej, należy odnotować, że wzorcami konstytucyjnymi powołanymi przez wnioskodawcę w celu kontroli art. 6 ust. 1 i ust. 2 u.z.u.a.p. są: art. 2, art. 16 ust. 2, art. 166 ust. 1 i art. 167 ust. 1-3 Konstytucji. Żaden z tych przepisów nie kształtuje konstytucyjnych wolności i praw w rozumieniu rozdziału II ustawy zasadniczej. Ponadto, przedmiotowy wniosek nie dotyczy ochrony konstytucyjnych praw lub wolności jednostek. Wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność przepisów przewidujących jego finansowe obowiązki jako publicznej osoby prawnej (por. postanowienie TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt Tw 56/02). Dlatego też, w ocenie Sejmu, nie zachodzą przesłanki określone w art. 39 ust. 3 ustawy o TK uzasadniające kontynuowanie postępowania przed Trybunałem. Nie zachodzi konieczność orzekania merytorycznego o konstytucyjności art. 6 ust. 1 i ust. 2 u.z.u.a.p., mimo utraty przez nie mocy obowiązującej, ze względu na ochronę konstytucyjnych praw i wolności.

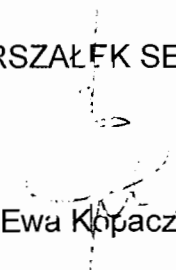
3. Sejm podtrzymuje swoje stanowisko, wyrażone w piśmie z 16 września 2011 r., że art. 31 w związku z art. 25 u.d.j.s.t. w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 u.z.u.a.p. jest zgodny z art. 167 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.). W uzupełnieniu argumentacji zawartej ww. piśmie, warto przywołać wyrok TK z 31 stycznia 2013 r. (sygn. akt K 14/11) w sprawie połączonych wniosków Rady Miasta Stołecznego Warszawy oraz Miasta

Krakowa, w której Trybunał badał zgodność z Konstytucją m.in. przepisu art. 30 u.d.j.s.t., regulującego zasady dokonywania wpłat powiatów z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów, w oparciu o kryteria zbliżone do określonych w art. 31 u.d.j.s.t. We wspomnianym judykacie Trybunał uznał m.in., że art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 u.d.j.s.t. są zgodne z art. 2 w związku z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz nie są niezgodne z art. 32 Konstytucji. W uzasadnieniu wyroku Trybunał zaznaczył, że jakkolwiek poziom wpłat, do których obowiązane są powiaty, jest wysoki, to jednak nie prowadzi to do stwierdzenia, że została zachwiana odpowiedniość środków finansowych do zadań wykonywanych przez powiaty w stopniu, który uniemożliwiłby wykonywanie powierzonych im zadań. Jak stwierdził Trybunał, „[T]akże argument, że jednostki silniejsze finansowo i zdolne do wykonywania przypisanych im zadań publicznych, stają się – wskutek realizacji obowiązku dokonywania wpłat – finansowo słabsze od beneficjentów wpłat, tzn. ich możliwość wykonywania zadań publicznych staje się mniejsza od możliwości gmin otrzymujących część wyrównawczą, świadczyć może co najwyżej o potrzebie odpowiedniej korekty mechanizmu (w projektach zmian ustawy o dochodach proponuje się wprowadzenie «progów», powyżej których wpłaty nie będą dokonywane, np. nie więcej niż 15% wpływów z podatku PIT i CIT). Nie ma jednak podstaw do stwierdzenia, że taka sytuacja przesądza o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów”.

W ocenie Sejmu, powołane wypowiedzi Trybunału przemawiają za stanowiskiem, że również art. 31 i art. 25 u.d.j.s.t., określające zasady obliczania wpłat dokonywanych przez „bogatsze” województwa do budżetu państwa, nie naruszają wyrażonych w powołanych przez wnioskodawcę wzorcach konstytucyjnych zasad: samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, adekwatności środków finansowych i zadań samorządu terytorialnego oraz samodzielności wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie Sejm pragnie podkreślić, że aktualnie trwają prace legislacyjne nad reformą systemu „wpłat wyrównawczych”. W Sejmie znajdują się dwa projekty ustaw o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tj. projekt obywatelski (druk sejmowy nr 19/VII kad.) oraz projekt komisyjny (druk sejmowy nr 230/VII kad.). Prace legislacyjne zmierzają do wypracowania optymalnych rozwiązań w zakresie „horyzontalnego systemu wyrównawczego”, które uwzględniałyby potrzeby i interesy

zarówno bogatszych, jak i biedniejszych jednostek samorządu terytorialnego, a także sytuację budżetu państwa oraz wskazania Trybunału Konstytucyjnego zawarte w jego postanowieniu sygnalizacyjnym z 26 lutego 2013 r. (sygn. akt S 1/13), dotyczące stwierdzonych przez Trybunał uchybień w przepisach u.d.j.s.t. w zakresie zasad wyrównania poziomego dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kłopacz