

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia *5 czerwca* 2012 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Rady Gminy Kobierzyce o zbadanie zgodności:

art. 7 ust. 2, art. 29 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 3 oraz art. 35 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.) z

art. 2, art. 32, art. 165 ust. 2, art. 167 i art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 9 ust. 1, 3 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.),

postanawia:

odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi w zakresie badania zgodności:

- 1) **art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.) z art. 2, art. 32, art. 165 ust. 2 i art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 9 ust. 1, 3 i 5 Europejskiej Karty Samorządu**

Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.);

2) art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.) z

art. 2, art. 32, art. 165 ust. 2 i art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 9 ust. 1, 3 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.);

3) art. 35 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.) z art. 2, art. 32, art. 165 ust. 2 i art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 9 ust. 1, 3 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.);

4) art. 29 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.) z

art. 2, art. 32 i art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

5) art. 7 ust. 2, art. 29 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 3 oraz art. 35 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.) z

art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

W dniu 23 listopada 2011 r. wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Rady Gminy Kobierzyce o zbadanie zgodności art. 7 ust. 2, art. 29 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 3 oraz art. 35 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.; dalej: ustawa o dochodach) z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 165 ust. 2, art. 167 i art. 219 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1, 3 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej: EKSL).

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r. wezwano wnioskodawcę do usunięcia, w terminie 7 dni od daty doręczenia zarządzenia, braków formalnych wniosku przez: po pierwsze, uzasadnienie, w jaki sposób art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach narusza, zdaniem wnioskodawcy, art. 2 Konstytucji, w szczególności sprecyzowanie, z jaką konkretnie zasadą wywodzoną z powołanego wzorca kontroli kwestionowany przepis jest niezgodny; po drugie, uzasadnienie, w jaki sposób art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach narusza, zdaniem wnioskodawcy, art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 1–4 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1, 3 i 5 EKSL, z wykazaniem, że realizacja przez gminę Kobierzyce obowiązku określonego w art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach spowodowała, że dochody (ogółem) tej gminy uzyskane w 2011 r. były niewystarczające do realizacji przypadających jej zadań.

W piśmie z 17 kwietnia 2012 r. odniesiono się do stwierdzonych przez Trybunał Konstytucyjny braków formalnych wniosku.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie hierarchicznej zgodności norm (art. 188 Konstytucji), jeżeli kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji). W myśl art. 36 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wniosek organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Na tym etapie postępowania Trybunał odmawia nadania dalszego biegu, jeżeli wniosek jest oczywiście bezzasadny lub gdy braki formalne wskazane w zarządzeniu sędziego nie zostały usunięte w terminie (art. 36 ust. 3 ustawy o TK). Ponadto, wstępne rozpoznanie zapobiega nadaniu dalszego biegu wnioskowi w sytuacji, gdy postępowanie merytoryczne podlegałoby umorzeniu z powodu zbędności lub niedopuszczalności wydania orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

2. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego podmioty określone w art. 191 ust. 1 pkt 3–5 Konstytucji nie są uprawnione do występowania z wnioskami w sprawach ogólnopaństwowych lub ogólnospołecznych, które z natury rzeczy dotyczą interesu prawnego wszystkich obywateli lub grup o wiele szerszych niż te, które dany podmiot reprezentuje (zob. postanowienie TK z dnia 17 maja 2010 r., Tw 6/10, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 145 i powołane tam orzeczenia).

3. Przedmiotem kontroli Rada Gminy Kobierzyce czyni przepisy ustawy o dochodach, tzn. art. 7 ust. 2 (obowiązek dokonywania przez jednostki samorządu terytorialnego, na zasadach określonych w ustawie, wpłat do budżetu

państwa), art. 29 (dokonywanie przez gminy, w których wskaźnik G jest większy niż 150% wskaźnika Gg, wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin [ust. 1] oraz sposób obliczania kwoty rocznej wpłaty [ust. 2]), art. 32 ust. 3 (dochody przyjmowane dla celów ustalenia części wyrównawczej subwencji ogólnej i wpłat) oraz art. 35 (procedura dokonywania wpłat) jako tworzące, zdaniem wnioskodawcy, „stały system korekcyjny w postaci części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i odpowiednio obowiązkowych wpłat gmin o wyższym wskaźniku dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie”.

4. Trybunał Konstytucyjny ustalił, że w myśl art. 7 ust. 2 ustawy o dochodach jednostki samorządu terytorialnego dokonują – na zasadach określonych w ustawie – wpłat do budżetu państwa.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie sposób oceniać zgodności kwestionowanego przepisu z powołanymi wzorcami z następujących względów. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że jest on jednakowo adresowany do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, tzn. nie tylko gmin, w tym nie tylko gmin o określonym wskaźniku G, ale także powiatów i województw.

Wymaga nadto podkreślenia, że art. 7 ust. 2 ustawy o dochodach odsyła do zasad określonych w ustawie. Nie ulega wątpliwości, że zasady te nie wyczerpują się w zaskarżonych art. 29 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 3 ani art. 35 ustawy o dochodach. Skoro tak, badanie konstytucyjności musiałyby w rozpoznawanej sprawie polegać na ocenie całokształtu przepisów ustawy o dochodach. Natomiast Trybunał Konstytucyjny związany jest granicami wniosku (art. 66 ustawy o TK). Z powyższych względów rozpatrywany samodzielnie art. 7 ust. 2 ustawy o dochodach nie może podlegać analizie z punktu widzenia zarzucanego naruszenia art. 2, art. 32, art. 165 ust. 2 i art. 167 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1, 3 i 5 EKSL. Okoliczność ta uzasadnia odmowę nadania wnioskowi dalszego biegu we wskazanym zakresie z uwagi

na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

5. Rada Gminy Kobierzyce kwestionuje zgodność z Konstytucją i EKSL art. 32 ust. 3 ustawy o dochodach w brzmieniu: „w celu ustalenia części wyrównawczej subwencji ogólnej i wpłat oraz kwoty, o której mowa w art. 21a ust. 1 pkt 3, przyjmuje się dochody, które jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać z podatku rolnego, stosując do ich obliczenia średnią cenę skupu żyta, a z podatku leśnego – średnią cenę sprzedaży drewna, ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, a w przypadku innych podatków, stosując do ich obliczenia górne granice stawek podatków obowiązujące w danym roku. Do dochodów, które jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać, zalicza się także skutki finansowe wynikające z zastosowania, przewidzianych w przepisach prawa podatkowego, ulg podatkowych i ulg w spłacie zobowiązań podatkowych”.

Wnioskodawca twierdzi, że „przyjęta w ustawie zasada obliczania dochodów podatkowych na potrzeby ustalenia współczynnika G, nakazuje przyjąć do wyliczenia nie tylko dochody podatkowe wykonane (rzeczywiście uzyskane przez daną gminę), ale również potencjalne możliwe do uzyskania dochody podatkowe, których gmina jednak nie uzyskała – tj. skutki finansowe wynikające z zastosowania przewidzianych prawem ulg, zwolnień, obniżen stawek podatków, umorzeń czy rozłożenia na raty”. Rada Gminy Kobierzyce przekonuje, że „wprowadzony przez ustawodawcę system wpłat wyrównawczo-korekcyjnych opiera się jedynie na odniesieniu do dochodów podatkowych, zupełnie nie biorąc pod uwagę innych źródeł dochodów gmin, w szczególności tego, jakiej wysokości wpływy z pozapodatkowych źródeł uzyskują gminy zobowiązane do dokonywania wpłat lub gminy uprawnione do otrzymania części równoważącej subwencji ogólnej”.

Powyższa argumentacja świadczy o tym, że Rada Gminy Kobierzyce, nie tyle występuje o hierarchiczną kontrolę zgodności art. 32 ust. 3 ustawy o dochodach, ile – po pierwsze, domaga się, aby Trybunał dokonał oceny zaskarżonych przepisów w aspekcie celowości (racjonalności), po drugie, żąda stwierdzenia niezgodności z Konstytucją i EKSL zaniechania prawodawczego, polegającego w szczególności na braku uregulowania, które „opiera się (...) na odniesieniu do (...) innych [niż podatkowe] źródeł dochodów gmin”.

Przywołane zarzuty nie mogą być rozpatrywane przez Trybunał z uwagi na brak kognicji w tym zakresie. Trzeba bowiem pamiętać, że ustawa zasadnicza przyznała Trybunałowi Konstytucyjnemu status „sądu prawa”, nie zaś „sądu faktu” (por. postanowienie TK z dnia 25 stycznia 2008 r., Tw 43/07, OTK ZU nr 4/B/2008, poz. 131). Co znamienne, nie należy do Trybunału ocena racjonalności działań prawodawcy. Nie można zapominać, że Trybunał Konstytucyjny pełni rolę jedynie „ustawodawcy negatywnego”, który eliminuje z systemu prawnego normy naruszające Konstytucję. Nie ma natomiast kompetencji do stanowienia norm, a taki charakter miałyby orzekanie w sprawie zaniechań prawodawczych (por. wyrok TK z dnia 2 lipca 2002 r., U 7/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 48).

6. Przedmiotem zaskarżenia Rada Gminy Kobierzyce czyni także art. 35 ustawy o dochodach, który odwołuje się w swej treści do art. 29 tej ustawy.

Trybunał Konstytucyjny ustalił, że w myśl art. 35 ust. 1 ustawy o dochodach jednostki samorządu terytorialnego dokonują wpłat określonych w art. 29–31 tej ustawy (dalej: wpłaty) na rachunek budżetu państwa w dwunastu równych ratach w terminie do 15 dnia każdego miesiąca. Od kwot niewpłaconych w tym terminie nalicza się odsetki ustalone jak dla zaległości podatkowych. Z kolei art. 35 ust. 2 ustawy o dochodach jest podmiotowo skierowany do ministra właściwego do spraw finansów publicznych i nakłada na adresata obowiązek wydania decyzji, w której określa wysokość

zobowiązania z tytułu wpłat wraz z odsetkami ustalonymi od kwot niewpłaconych w terminie przez jednostki samorządu terytorialnego. Zaskarżony art. 35 ust. 3 ustawy o dochodach przewiduje stosowanie do wpłat przepisów działu II ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w art. 35 ust. 4 ustawy o dochodach. Do egzekucji wpłat stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 35 ust. 5 ustawy o dochodach).

6.1. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego ma być – co do zasady – chroniona sądownie. Wnioski do Trybunału, który nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości, mają natomiast na celu nie tyle obronę „praw” jednostek samorządu terytorialnego (czemu przysłużyć się mogą co najwyżej pośrednio), co przede wszystkim zapewnienie hierarchicznej zgodności norm.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skoro art. 35 ustawy o dochodach odnoszący się do wpłat określonych w art. 29 tej ustawy nie pozbawia jednostek samorządu terytorialnego dochodzenia swych praw przed sądami, w szczególności sądami administracyjnymi, to tym samym zarzut naruszenia przez oba kwestionowane przepisy art. 165 ust. 2 Konstytucji cechuje oczywista bezzasadność. Okoliczność ta, zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, stanowi samoistną przesłankę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu we wskazanym zakresie.

6.2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli art. 35 ustawy o dochodach sprowadza się do kwestii ustalenia sposobu dokonywania wpłat, to tym samym zagadnienie adekwatności dochodów gminy do przypadających jej zadań (charakter materialny) pozostaje z punktu widzenia jego treści (charakter proceduralny) irrelewantne. W konsekwencji nie jest możliwa ocena tego uregulowania w kontekście zarzucanej niezgodności z art. 167 Konstytucji oraz 9 ust. 1, 3 i 5 EKSL. Okoliczność ta, z uwagi na niedopuszczalność

wydania orzeczenia, uzasadnia odmowę nadania wnioskowi dalszego biegu we wskazanym zakresie (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

6.3. Natomiast skoro art. 35 ustawy o dochodach dotyczy w jednakowy sposób jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do procedury dokonywania wpłat, to tym samym zarzut naruszenia zasad „państwa prawnego, zasady równości i zakazu dyskryminacji”, uznać należy za oczywiście bezzasadny. Okoliczność ta, zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, stanowi samoistną przesłankę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu we wskazanym zakresie.

7. Rada Gminy Kobierzyce kwestionuje zgodność z Konstytucją i EKSL art. 29 ust. 1 ustawy o dochodach w brzmieniu: „gminy, w których wskaźnik G jest większy niż 150% wskaźnika Gg, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin”, a także art. 29 ust. 2 tej ustawy, określający sposób obliczania kwoty rocznej wpłaty.

7.1. Wnioskodawca dowodzi, że „ukształtowany w ustawie o dochodach (...) system dochodów powoduje, że gminy o wyższym współczynniku G są (...) zobowiązane do dokonywania określonych wpłat do budżetu”. Rada Gminy Kobierzyce potwierdza tym samym, że art. 29 ust. 1 ustawy o dochodach, nakładając określony w nim obowiązek, traktuje adresatów tego przepisu, tzn. gminy, których cechą relewantną stanowi wskaźnik G większy niż 150% wskaźnika, jednakowo. To samo dotyczy art. 29 ust. 2 ustawy o dochodach, który gminy należące do określonej (odpowiednio w pkt 1 albo pkt 2, albo pkt 3) grupy traktuje podobnie. Skoro tak, to zarzut naruszenia przez art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach art. 32 Konstytucji cechuje oczywista bezzasadność. Okoliczność ta, zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, stanowi samoistną przesłankę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu we wskazanym zakresie.

7.2. Rada Gminy Kobierzyce kwestionuje zgodność art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach z art. 2 Konstytucji.

Argumentacja wnioskodawcy ogranicza się do tego, że art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach tworzy „sprzeczny z powołanymi zasadami [państwa prawnego, przyzwoitej legislacji, ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa, pewności i bezpieczeństwa prawnego] stały mechanizm wyrównawczo-korekcyjny w postaci części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin finansowanej tworzonej z obowiązkowych wpłat gmin o wyższym wskaźniku dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie”.

Okoliczność ta jest równoznaczna z nieusunięciem w wyznaczonym terminie braków formalnych wniosku (art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

Na marginesie wymaga zasygnalizowania, że kwestionowany przez wnioskodawcę mechanizm należałoby raczej uznać za wyraz realizacji – nie zaś pogwałcenia – wartości wywodzonych z art. 2 Konstytucji, w szczególności zasad sprawiedliwości społecznej.

8. Wnioskodawca twierdzi, że art. 7 ust. 2, art. 29 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 3 oraz art. 35 ustawy o dochodach naruszają „zasady wyposażenia samorządów terytorialnych w dochody kosztem uszczuplenia publicznych zasobów finansowych będących we władaniu władz centralnych”. Zdaniem wnioskodawcy zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 219 Konstytucji.

8.1. Konfrontując art. 7 ust. 2, art. 29 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 3 oraz art. 35 ustawy o dochodach z art. 219 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że powołane postanowienie ustawy zasadniczej, podmiotowo skierowane do Sejmu, przedmiotowo zaś nakładające nań obowiązek uchwalenia (w formie ustawy budżetowej) budżetu państwa, jest irrelevantne prawnie z punktu widzenia kwestionowanych uregulowań i tym samym stanowi nieadekwatny wzorzec kontroli zaskarżonych przepisów. Okoliczność powyższa nie pozwala Trybunałowi Konstytucyjnemu na przeprowadzenie hierarchicznej kontroli

zgodności przepisów i tym samym powoduje niedopuszczalność wydania orzeczenia. Powyższe uzasadnia odmowę nadania wnioskowi dalszego biegu we wskazanym zakresie (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

8.2. Oceniając wniosek ze względu na sformułowany pod adresem zaskarżonych regulacji zarzut naruszenia art. 219 Konstytucji, które przybrało, zdaniem wnioskodawcy, formę „uszczerplenia publicznych zasobów finansowych będących we władaniu władz centralnych”, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że żądanie kontroli związane jest z ochroną celów ogólnospołecznych, w szczególności kompetencji Sejmu, a tym samym nie dotyczy bezpośrednio obrony kompetencji rady (lub innych organów) gminy. Okoliczność ta stanowi samoistną podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu we wskazanym zakresie z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.