



Rzeczpospolita Polska
PROKURATOR GENERALNY

PG VIII TK 31/12

K 13/12

Warszawa, dnia **21** maja 2012 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY K A N C E L A R I A	
wpl. dnia	22. 05. 2012
L.dz.	L. zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rady Miejskiej w Strzelnie „o stwierdzenie niezgodności art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) z art. 2, art. 7 i art. 167 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.)”

- na podstawie art. 33 w związku z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**

- 2) 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.) postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

U Z A S A D N I E N I E

Rada Miejska w Strzelnie (dalej: także Rada Miejska lub Wnioskodawca) wniosła do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) [dalej: ustawa o finansach publicznych] z powołanymi w *petitum* wniosku wzorcami konstytucyjnej kontroli.

Zdaniem Wnioskodawcy, zakwestionowany przepis „poprzez nowe ograniczenie wysokości dotacji, spowodował zwiększenie wydatków jednostek samorządu terytorialnego na zadania, które wcześniej często były w całości realizowane z dotacji z budżetu państwa”, a nastąpiło to „bez jednoczesnego zagwarantowania jednostkom samorządu terytorialnego środków na ten cel, np. poprzez zwiększenie udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych” (uzasadnienie wniosku, s. 2).

Dalej Wnioskodawca przekonuje, że uzasadnieniem wprowadzenia w art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych limitu dotacji na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego - bieżących i inwestycyjnych - do 80 % kosztów realizacji zadania jest, między innymi, wskazanie jednostkom samorządu terytorialnego źródła ich finansowania ze środków europejskich, w szczególności w zakresie zadań inwestycyjnych w sytuacji, gdy środki stanowiące około 96% łącznej kwoty dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego, wypłacanych z budżetu państwa, przekazywane są przede wszystkim na zadania, co do których możliwość uzyskania środków

europejskich na ich finansowanie jest znikoma (zadania z zakresu pomocy społecznej, bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej, ochrony zdrowia, transportu i łączności, administracji publicznej oraz kultury fizycznej i sportu).

W konsekwencji wprowadzenia wspomnianego limitu dotacji jednostki samorządu terytorialnego zmuszane są, jak podnosi Rada Miejska w Strzelnie, „do finansowania zadań, które wcześniej były wprowadzane i finansowane przez rząd”. Wnioskodawca zauważa też, iż „coraz częściej ustawodawca wprowadzając zadanie własne dla jednostek samorządu terytorialnego przyznaje na początku w całości dotację na realizację zadania, a następnie gdy już dane zadanie jest trwale realizowane, zmniejsza stopniowo dofinansowanie przerzucając część kosztów na jednostki samorządu terytorialnego” (uzasadnienie wniosku, s. 3).

Jednocześnie Wnioskodawca podnosi, że wysokość udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatków nie zmieniła się od kilku lat, a ponadto, z uwagi na obecny kryzys gospodarczy (mniejsze dochody mieszkańców i złą kondycję firm), wpływy te są coraz niższe.

Następnie Wnioskodawca, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, stwierdził, że „pozbawienie gmin pewnej części dochodów powoduje, iż została zachwiana proporcja pomiędzy wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im, nałożonych wcześniej, zadań. Przedmiotowy przepis spowodował, iż ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego może w takim stanie prawnym uniemożliwiać efektywne wykonywanie powierzonych mu zadań (...). Zwłaszcza, że kwestionowany art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wywołuje skutki dla wykonywania wszystkich zadań własnych bieżących i inwestycyjnych, na które jest udzielana dotacja” (uzasadnienie wniosku, s. 4).

W ocenie Wnioskodawcy, „[w]adliwe stanowienie prawa powoduje ponadto naruszenie art. 2 i art. 7 Konstytucji, a więc zasady demokratycznego

państwa prawnego oraz nakazu działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa” (uzasadnienie wniosku, s. 5).

W końcowym fragmencie uzasadnienia wniosku Rada Miejska w Strzelnie, w oparciu o plan dochodów tamtejszego Urzędu Miejskiego w 2009 i 2010 r., stwierdziła, że „składki ubezpieczeniowe do 2009 r. znajdowały się tylko w § 2010 (dotacje, które gmina musi otrzymać z budżetu państwa), a w 2010 r. znajdują się również w § 2030 (budżet gminy na zadania własne, na które gmina może otrzymać dotację). Podobnie wygląda kwestia zasiłków okresowych (dział 852, rozdział 85214), zasiłków stałych (dział 852, rozdział 85216), a także dotacji z działu 852, rozdziałów: 85219 (Ośrodek Pomocy Społecznej) i 85295 (dożywianie), które również znajdują się w § 2030. Z tego samego powodu zaistniała konieczność zabezpieczenia w budżecie gminy 20 % środków na stypendia socjalne (dział 854, rozdział 85415, § 2030)” oraz, że „[d]okonanie całościowej analizy dochodów gminy ze wszystkich źródeł prowadzi do wniosku, że przy takim zakresie zadań, gmina nie będzie mogła wykonać nałożonych zadań w sposób prawidłowy, samodzielny i kreatywny”, gdyż „[w]ygospodarowanie dodatkowych środków przez gminy może odbywać się kosztem innych zadań lub poprzez utratę płynności finansowej” (uzasadnienie wniosku, s. 5).

Odnosząc się do kwestii formalnoprawnej, dotyczącej dopuszczalności wniosku Rady Miejskiej w Strzelnie, należy zauważyć, iż, zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach, o których mowa w art. 188 ustawy zasadniczej.

Akt normatywny, kwestionowany we wniosku pochodzącym od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, musi przy tym dotyczyć spraw objętych zakresem jego działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji). Uznanie, że dana sprawa jest objęta zakresem działania jednostki samorządu

terytorialnego, wymaga przy tym, aby była to sprawa wyrażająca interes wspólny, o charakterze publicznym. Musi to być też taka sprawa, która pozwala utożsamić cel wystąpienia z wnioskiem z istotnymi cechami podmiotu, któremu taką ograniczoną legitymację Konstytucja przyznaje (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2001 r., sygn. K 28/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 263). Zaliczenie danej sprawy do zakresu działania samorządu zawsze musi następować w drodze przepisu prawnego (komentarz L. Garlickiego do art. 191 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom V, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 10).

W niniejszej sprawie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego wystąpiła Rada Miejska w Strzelnie, na podstawie podjętej w dniu 9 września 2010 r. uchwały numer XLVI/360/2010. W uchwale tej wskazano przedmiot zaskarżenia i konstytucyjne wzorce kontroli, takie same jak w *petitum* wniosku, oraz stwierdzono, że wniosek do Trybunału Konstytucyjnego stanowi załącznik do uchwały. W tych warunkach nie ulega wątpliwości, że wniosek pochodzi od podmiotu uprawnionego, w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji.

Kwestionowany we wniosku art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych ograniczył z dniem 1 stycznia 2010 r. kwotę dotacji na dofinansowanie zadań własnych: bieżących i inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego, w tym gminy Strzelno, wpływając tym samym na sposób, rodzaj i zakres wykonywanych zadań publicznych przez tę gminę, powierzonych jej z mocy prawa, co oznacza, że kwestionowany przepis dotyczy sprawy objętej zakresem działania Wnioskodawcy, w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji (*vide* – uzasadnienie wniosku, s. 1).

Powyższe wskazuje, że wniosek Rady Miejskiej w Strzelnie spełnia wymagane przesłanki formalne.

Zarzut niezgodności art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Przepis art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych brzmi:

„Kwota dotacji (celowej – przyp. wł.) na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może stanowić więcej niż 80 % kosztów realizacji zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.”.

Powołany przepis poprzedzony jest art. 127 ustawy o finansach publicznych, w którym zdefiniowano pojęcie dotacji celowych.

Zgodnie z tym przepisem, dotacje celowe to środki przeznaczone między innymi na:

„1) **finansowanie lub dofinansowanie** (podkr. wł.):

- a) zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami,
- b) ustawowo określonych zadań, w tym zadań z zakresu mecenatu państwa nad kulturą, realizowanych przez jednostki inne niż jednostki samorządu terytorialnego,
- c) bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego,
- d) zadań agencji wykonawczych, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 3 lit. b,
- e) zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym,
- f) kosztów realizacji inwestycji;

2) dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych w zakresie określonym w odrębnych ustawach.”.

Brzmienie art. 127 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych nie pozostawia wątpliwości co do tego, że środki pochodzące z dotacji celowej nie muszą pokrywać kosztów realizacji zadania własnego jednostki samorządu terytorialnego w całości. Górną granicę dofinansowania ustawodawca, co do zasady, określił na poziomie 80% kosztów realizacji zadania własnego (art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych).

Komentując art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, L. Lipiec - Warzecha stwierdziła, iż, „[w] literaturze prawnofinansowej akcentuje się, że dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie bieżących zadań własnych powinny odgrywać ograniczoną rolę wśród źródeł dochodów jednostki samorządu terytorialnego. <Z istoty zadania własnego wynika, że jego finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego, lub co najmniej o sposobie jego realizacji i finansowaniu>(wyrok TK z dnia 28 czerwca 2001 r., U 8/00, OTK 2001, nr 5, poz. 123, LEX nr 48449). Natomiast <bieżące zadania własne samorządy powinny finansować - tak dalece jak to jest możliwe - z dochodów własnych> (A. Borodo, *Dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego z dotacji budżetowych* [w:] C. Kosikowski (red.), *Finanse samorządowe 2005. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji*, Warszawa 2005, s. 230 - przyp. wł.). Argumentacja ta pozostaje aktualna dla uzasadniania wprowadzenia limitów kwot dotacji na dofinansowanie zadań własnych, określonego w ust. 2 (art. 128 ustawy o finansach publicznych – przyp. wł.), co powinno zachęcić (a właściwie zmusić) samorządy do poszukiwania alternatywnych w stosunku do zasileń z budżetu państwa źródeł finansowania zadań własnych” (L. Lipiec – Warzecha, *Komentarz do art. 128 ustawy o finansach publicznych* [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wydawnictwo ABC, Warszawa 2011).

W ocenie Wnioskodawcy, art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych pozbawił jednostki samorządu terytorialnego pewnej części dochodów, powodując zachwianie proporcji pomiędzy wysokością dochodów tych jednostek a zakresem przypadających im zadań, a tym samym sytuację, w której ogólny poziom dochodów może uniemożliwiać efektywne wykonywanie powierzonych zadań.

Wnioskodawca wskazuje zatem na niezgodność zaskarżonego przepisu z, wyrażoną w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, zasadą odpowiedniości udziału w dochodach publicznych do przypadających jednostkom samorządu terytorialnego zadań (zasada adekwatności).

Zasada adekwatności łączy się z, wyrażoną w art. 167 ust. 1 Konstytucji, zasadą samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Zasada samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego stanowiła przedmiot licznych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, zarówno pod rządami Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.) [dalej: Ustawa Konstytucyjna albo Mała Konstytucja], jak i pod rządami obowiązującej ustawy zasadniczej.

W stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie Konstytucji, zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego wyrażał art. 73 Ustawy Konstytucyjnej w brzmieniu:

„Art. 73. 1. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne tych jednostek, subwencje i dotacje.

2. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań publicznych są gwarantowane ustawowo”.

Należy dostrzec, iż brzmienie powołanych przepisów nie różni się, co do zasady, od brzmienia art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji.

W orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 1996 r., sygn. K. 1/96, przedmiotem badania Trybunału były przepisy ustawy z dnia 22 grudnia 1995 r. o zmianie ustawy o finansowaniu gmin (Dz. U. Nr 154, poz. 794), ustanawiające obowiązek dokonywania przez gminy wpłat z przeznaczeniem na zwiększenie subwencji ogólnej.

Badanie zgodności zaskarżonych w tej sprawie norm z przepisami rangi konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny poprzedził określeniem znaczenia

konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego, zwłaszcza jego samodzielności finansowej, konstytucyjnej gwarancji tej samodzielności oraz rozważeniem ewentualnego wpływu tych gwarancji na swobodę ustawodawcy.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że każda z tych kwestii, oddzielnie, była już przedmiotem jego wcześniejszych rozstrzygnięć oraz że możliwe jest uogólnienie tez zawartych w tych rozstrzygnięciach i powiązanie ich w spójną całościową koncepcję, zaś jednym z elementów tej koncepcji jest samodzielność finansowa gminy, która przez Ustawę Konstytucyjną (art. 73) została uznana za istotny element podmiotowości samorządu terytorialnego.

Jednocześnie, w powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym jego samodzielności finansowej, jako wartości chronionej i gwarantowanej konstytucyjnie nie wolno (...) absolutyzować, skoro samorząd terytorialny - w myśl art. 71 ust. 1 Małej Konstytucji - wykonuje zadania publiczne <w ramach ustaw>. W formie ustaw, ale też tylko ustaw, mogą być zatem stwarzane prawne ramy działalności samorządu terytorialnego polegającej na wykonywaniu zadań określonych jako <publiczne>”* (OTK ZU nr 5/1996, poz. 38, s. 330).

W kolejnym fragmencie wyroku w sprawie K. 1/96 Trybunał Konstytucyjny, wskazując warunki ograniczenia samodzielności samorządu terytorialnego, w tym jego samodzielności finansowej, stwierdził, że podstawowym warunkiem formalno - proceduralnym takiego ograniczenia *„jest nałożenie na gminę obowiązku w drodze ustawy, nie zaś poprzez przyjęcie jakiegokolwiek innego aktu prawotwórczego”*, natomiast *„pod względem materialnym ustawowe ograniczenia samodzielności gminy nie mogą być dowolne, lecz muszą znajdować uzasadnienie w przepisach konstytucji (...). Ingerencja ustawodawcy nie może ponadto być nadmierna. Zakaz nadmiernej ingerencji wiąże Trybunał Konstytucyjny z art. 1 przepisów konstytucyjnych. Rozważania, czy zakaz ten nie został naruszony przez ustawodawcę zależą od udzielenia odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja*

ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela - zasada proporcjonalności (...). Należy jednak pamiętać, że - zdaniem Trybunału Konstytucyjnego - ustawodawca jest uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym, zwłaszcza w okresie przekształceń ustrojowych (...). Z tym poglądem wiąże się inny, wyrażony w orzecznictwie Trybunału pogląd, iż Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę, a w przypadku skierowanego pod adresem ustawodawcy zarzutu sprzeczności ustawy z wymaganiami konstytucyjnymi o tak ogólnym charakterze, jak zasady demokratycznego państwa prawnego, Trybunał interweniuje tylko w wypadkach, gdy ustawodawca przekroczył zakres swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie tych zasad jest ewidentne" (tamże).

Podsumowując powyższe rozważania, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „z art. 73 Małej Konstytucji wynika z jednej strony pozytywny obowiązek ustawodawcy ustanowienia regulacji zapewniających gminom dochody własne w sposób rzeczywisty. Z drugiej strony konsekwencją tego obowiązku jest **zakaz dokonywania takich zmian w ustawodawstwie, które prowadziłyby do faktycznego przekreślenia dochodów własnych gmin. Eliminacji określonych źródeł dochodów własnych gmin nie można jednak mylić z ich modyfikacjami, nawet gdy rezultat danej modyfikacji jest niekorzystny dla finansów gmin** (podkr. wł.). Dopóki ustawodawca w sposób drastyczny nie naruszy samej istoty samodzielności finansowej gminy, przysługuje mu - pod warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych - daleko idąca swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów własnych gmin, jak też poziomu tych dochodów" (op. cit., s. 331).

Pod rządami obowiązującej ustawy zasadniczej szeroko na temat zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w (wydanym w pełnym składzie Trybunału) wyroku z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09.

W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„[z]najdująca wyraz w 167 Konstytucji samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego stanowi jedną z konstytutywnych cech podmiotowości samorządu terytorialnego. Istota tej samodzielności wyraża się w zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie przypisanych im zadań publicznych, pozostawiając im swobodę w kształtowaniu wydatków (przy uwzględnieniu wymogów ustawowych) oraz stworzeniu odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie (...). Nie oznacza to jednak możliwości przypisywania samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego charakteru absolutnego, gdyż może ona zostać ograniczona w drodze ustawy, pod warunkiem, że ograniczenia te znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach. Należy podkreślić, że ustawodawcy przysługuje swoboda w określaniu źródeł dochodów gmin, jak też ich poziomu (...).*

Konstytucyjne gwarancje samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 167) kształtuje: obowiązek zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (ust. 1), wskazanie na poziomie konstytucyjnym źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego: dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe (ust. 2), wymóg określenia źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego w ustawie (ust. 3), wymóg dokonywania zmian w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (ust. 4).

Z zasady odpowiedności udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych wynika obowiązek zapewnienia jednostkom samorządu

terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie przypisanych im zadań publicznych, przy jednoczesnym pozostawieniu swobody w kształtowaniu wydatków. Realizacja tego obowiązku, w związku z treścią art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji, spoczywa w pierwszym rzędzie na ustawodawcy, który powinien zagwarantować, że wysokość dochodów jednostek samorządu terytorialnego pozostawać będzie w proporcji do zakresu przypadających im zadań. Ocena zachowania tej proporcji jest dokonywana przy uwzględnieniu całokształtu dochodów danej jednostki samorządu terytorialnego (podkr. wł.). Naruszenie 167 ust. 1 Konstytucji będzie miało miejsce w sytuacji, gdy ogół dochodów jednostki samorządu terytorialnego nie pozwala na efektywną realizację zadań powierzonych tejże jednostce” (OTK ZU seria A nr 6/2011, poz. 56, s. 938).

Następnie Trybunał Konstytucyjny przypomniał, iż „niejednokrotnie stwierdzał, że <wnioskodaw[ca], zarzucając niezgodność przepisu z art. 167 ust. 1 Konstytucji, nie może ograniczyć się do stwierdzenia, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają dla realizacji zadań publicznych, ale powinien przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego> (wyrok TK z 31 maja 2005 r., sygn. K 27/04; zob. też wyrok TK z 19 grudnia 2007 r., sygn. K 52/05). Samo twierdzenie o zmniejszeniu wpływów (...) [w wyniku wprowadzenia konkretnej regulacji ustawowej – przyp. wł.] nie może przesądzać o niekonstytucyjności regulacji w aspekcie art. 167 ust. 1 Konstytucji” oraz podniósł, iż „nawet to, że ustawa ogranicza pewne dochody jednostek samorządu terytorialnego, czy też przewiduje rozszerzenie zadań, nie może stanowić podstawy do stwierdzenia niekonstytucyjności danej regulacji prawnej, jeżeli dochody z innych źródeł umożliwiają efektywną realizację poszczególnych zadań publicznych. <Aby można było stwierdzić niekonstytucyjność regulacji prawnej ograniczającej dochody jednostek samorządu terytorialnego, należałoby wykazać m.in., że jednostki samorządu terytorialnego nie są w stanie realizować niektórych bądź

też całości przypadających im zadań bez dochodów, których zostały pozbawione w wyniku wejścia w życie danej regulacji" (wyrok TK z 7 czerwca 2001 r., sygn. K 20/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 119; zob. też powołany wyrok o sygn. K 52/05 - dotyczył finansowania dróg publicznych)" [op. cit., s. 939].

W kolejnym fragmencie uzasadnienia wyroku w sprawie K 10/09, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że *„eliminacji określonych źródeł dochodów własnych nie można mylić z ich modyfikacjami, nawet gdy rezultat danej modyfikacji jest niekorzystny dla finansów gmin. Dopóki ustawodawca w sposób drastyczny nie naruszy samej istoty samodzielności finansowej gminy, przysługuje mu - pod warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych - daleko idąca swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów gmin, jak i poziomu tych dochodów”* oraz przypominając, że w swoim orzecznictwie wskazywał na ograniczoność zasobu środków publicznych, stwierdził: *„To, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie są wystarczające, aby optymalnie realizować wszystkie zadania publiczne, nie może przesądzać o naruszeniu art. 167 ust. 1 Konstytucji, jeżeli ogólny poziom dochodów publicznych nie zapewnia realizacji wszystkich zadań publicznych administracji rządowej i samorządowej. Podmiot, który kwestionuje zgodność aktu normatywnego z art. 167 ust. 1 Konstytucji, nie może ograniczyć się do wykazania, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają dla realizacji zadań publicznych, ale musi przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego”* (op. cit., s. 939 - 940).

W uzasadnieniu powołanego wyroku Trybunał Konstytucyjny podniósł również, że art. 167 ust. 4 Konstytucji *„nakłada na ustawodawcę obowiązek dokonania odpowiedniej zmiany w podziale dochodów publicznych w sytuacji, gdy zmianie ulega zakres zadań i kompetencji samorządu terytorialnego. Należy jednak zwrócić uwagę, że samo zwiększenie zakresu zadań samorządu terytorialnego bez zmian w systemie finansowania nie przesądza jeszcze o*

niekonstytucyjności takiej regulacji, jeżeli dotychczasowe źródła dochodów pozwalają na wykonywanie wszystkich zadań publicznych (...).

Zdolność wykonywania zadań przez jednostkę samorządu nie może być oceniana przez pryzmat wyłącznie tego źródła dochodów, które uległo zredukowaniu bądź zniesieniu. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego podmiot, który zarzuca naruszenie zasady samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie jej zadań własnych przez niedostateczne wyposażenie w środki finansowe, powinien wykazać, że stosowanie kwestionowanych przez niego przepisów prowadzi do sytuacji, w której całokształt źródeł dochodów jednostki samorządu terytorialnego nie zapewnia tej jednostce udziału w dochodach publicznych <odpowiednio do przypadających jej zadań> (...). W doktrynie prawa wskazano, że Trybunał Konstytucyjny nie ma instrumentarium do samodzielnego ustalenia prawidłowości realizacji przez ustawodawcę zasady adekwatności. Problematiczne dla Trybunału jest również dokonywanie oceny dowodów przedstawionych w konkretnej sprawie, ponieważ oznacza konieczność mierzenia, czy dochody ustalone przez ustawodawcę wystarczają na realizację zadań konkretnej jednostki samorządu terytorialnego, co z trudem mieści się w pojęciu właściwości Trybunału” (op. cit., s. 940 - 941).

Z kolei, w wyroku z dnia 28 czerwca 2001 r., sygn. U 8/00, Trybunał Konstytucyjny, wyjaśniając znaczenie, zawartego w art. 167 ust. 1 Konstytucji, postulatu dostarczenia odpowiednich środków, stwierdził, że **„zasada odpowiedniości udziału w dochodach publicznych do przypadających samorządowi zadań nie może być sprowadzana jedynie do aspektu dostarczenia odpowiedniej kwotowo lub procentowo wielkości dochodów publicznych** (podkr. wł.).

Nie lekceważąc bowiem kryterium stricte finansowego - zwłaszcza, gdyby okazało się, iż kwoty wpływów z przekazanych samorządowi rodzajów i tytułów prawnych dochodów są rażąco i niewspółmiernie niskie - podkreślić

należy, iż art. 167 ust. 1 Konstytucji ma w pierwszym rzędzie charakter ustrojowo-gwarancyjny. Chodzi w nim o to, by odpowiedniość owego udziału odnosiła się nie tylko do odpowiedniej wydajności finansowej źródła, z którego dochody płyną, ale także do odpowiedniości form prawnych, jakie te dochody przybierają w nawiązaniu do charakteru zadań powierzonych temu samorządowi (podkr. wł.).

Z istoty bowiem zadania własnego wynika, iż jego finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. **organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego, lub co najmniej o sposobie jego realizacji i finansowaniu** (podkr. wł.). Stąd też odpowiedniość wyposażenia samorządu w dochody przeznaczone na realizację zadań własnych, na ogół nie wyraża się wprost i jedynie w konkretnych kwotach ani procentach przekazanych środków - lecz w zespole cech, które pozwalają łączyć harmonijnie samodzielność wykonywania i finansowania zadania z taką wysokością środków, płynących z przekazanego ustawowo źródła oraz z taką formą prawną, by tej samodzielności nie zniweczyć, ani też nie uniemożliwić w ogóle wykonywania zadania.

Przez uniemożliwienie wykonywania zadania własnego z powodu braku odpowiedniego udziału w dochodach publicznych - rozumieć należy zatem takie sytuacje, w których wpływy płynące z przekazanych ustawowo dochodów są na tyle znikome lub nieznaczące, że prowadzi to albo do zmuszenia samorządu do finansowania w całości zadania z pozostałych dochodów własnych, albo też do odstąpienia od realizacji tego zadania, mimo że jego wykonywanie jest obowiązkiem ustawowym samorządu.

Z istoty zadania własnego samorządu wynika zatem to, że zakres i sposób jego finansowania winien zawsze być przedmiotem decyzji politycznej odpowiednich organów, które same decydują o sposobie jego wykonania w relacji do wykonywania innych zadań własnych. Powoduje to, iż płynna jest i

niewymierna kwotowo i procentowo (...) granica pomiędzy dochodami przeznaczonymi na finansowanie tego, lub innego zadania własnego - w granicach wyznaczonych jednak przez art. 167 ust. 1 w zw. z art. 166 ust. 1 Konstytucji” (OTK ZU nr 5/2001, poz. 123, s. 700 - 701).

Zasada odpowiedniości udziału w dochodach publicznych do przypadających samorządowi zadań była przedmiotem odniesień Trybunału Konstytucyjnego także w innych orzeczeniach.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „[w] przedmiotowej sprawie wnioskodawczyni (Rada Gminy Wierzchowo – przyp. wł.) wskazała, iż **następstwem zaskarżonego uregulowania jest uszczuplenie jej dochodów niezrekompensowanych przez rozporządzenie lub inny przepis prawny** (podkr. wł.). Nie wykazała jednak w pełni, że na skutek uregulowania zawartego w zaskarżonym przepisie udział gminy w dochodach publicznych będzie nieodpowiedni do przypadających jej zadań.

Twierdzenie wnioskodawczyni, iż jej inwestycje realizowane są przy istotnym wsparciu finansowym instytucji, które każdorazowo wymagają wniesienia przez gminę własnego udziału finansowego, nie jest adekwatnym argumentem w tej kwestii.

Wskazuje bowiem tylko na utrudnienie, czy wręcz uniemożliwienie wykonywania zadań, które nie muszą być bezwzględnie wykonywane, **nie zaś na to, iżby zaskarżony przepis w ogóle przekreślił możliwość efektywnego wykonywania przez wnioskodawczynię zadań publicznych** (podkr. wł.), dotyczących zaspokajania potrzeb zbiorowych mieszkańców, których wykonywania zrzec się nie może” (OTK ZU seria A nr 3/2003, poz. 23, s. 344; *vide* też - wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 25 maja 1998 r., sygn. U. 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47; z dnia 16 marca 1999 r., sygn. K. 35/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 37 oraz z dnia 31 maja 2005 r., sygn. K 27/04, OTK ZU seria A nr 5/2005, poz. 54).

Mając na uwadze powołane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i przechodząc do rozważań merytorycznych na gruncie niniejszej sprawy, należy na wstępie zauważyć, że dotacja celowa, o której mowa w zaskarżonym przepisie art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, nie jest jedynym źródłem dochodów jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin.

Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity – Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.) [dalej: ustawa o dochodach], dochodami jednostek samorządu terytorialnego są: 1) dochody własne; 2) subwencja ogólna oraz 3) dotacje celowe z budżetu państwa. Trzeba przy tym podkreślić, że powołany przepis ustawy o dochodach jest powtórzeniem normy zawartej w art. 167 ust. 2 Konstytucji.

W rozumieniu ustawy o dochodach, dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (art. 3 ust. 2).

Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą też być:

- 1) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi;
- 2) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej;
- 3) inne środki określone w odrębnych przepisach (art. 3 ust. 3 ustawy o dochodach).

Ponadto ustawa o dochodach ustanawia cały szereg źródeł dochodów własnych gmin, wymieniając pośród nich, na przykład, **wpływy z podatków**: od nieruchomości; rolnego; leśnego; od środków transportowych; dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej; od spadków i darowizn; od czynności cywilnoprawnych oraz **wpływy z opłat**: skarbowej; targowej; miejscowej, uzdrowiskowej i od posiadania psów; eksploatacyjnej - w części określonej w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i

górnictwo (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947, z późn. zm.); innych stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów (art. 4 ust. 1).

Zgodzić się trzeba z Wnioskodawcą, że przepis art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych ogranicza wysokość kwoty dotacji na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego (chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej) przez wskazanie, że nie może ona stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji tych zadań.

Jednak, wbrew obawom Wnioskodawcy, nie prowadzi to do całkowitego przerzucenia finansowania kosztów realizacji dotowanego zadania własnego na inne źródła dochodów tych jednostek.

Wszak nie zlikwidowano dotacji celowej, a tylko ograniczono jej wysokość, wprowadzając górny limit kwotowy.

W przedstawionych warunkach przepis art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wcale nie przekreślił możliwości efektywnego wykonywania przez Wnioskodawcę zadań publicznych, a jedynie utrudnił ich realizację.

Powołany przepis nie stworzył też sytuacji, w której Wnioskodawca byłby zmuszony odstąpić od realizacji konkretnego zadania własnego, mimo że jego wykonywanie jest obowiązkiem ustawowym samorządu.

Trudność w realizacji zadania własnego jednostki samorządu terytorialnego, wynikająca z jedynie częściowego jego sfinansowania kwotą dotacji celowej z budżetu państwa, będzie polegała w gruncie rzeczy na konieczności zadecydowania przez samorząd o ewentualnym uzupełnieniu brakującej kwoty.

Będzie to możliwe w sytuacji, gdy Wnioskodawca, oprócz dotacji celowej z budżetu państwa, uzyskuje inne przewidziane w ustawie dochody. Będzie więc mógł uzupełnić brakującą kwotę, wynikającą z ograniczenia dotacji celowej, ze środków pochodzących z innych źródeł, alternatywnych w stosunku

do zasileń z budżetu państwa (np. ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej) albo ze środków stanowiących dochód własny gminy.

Należy odnotować, że ograniczenie kwoty dotacji celowej z budżetu państwa do 80% kosztów realizacji zadania własnego urzeczywistnia, podkreślany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na gruncie art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, a wynikający z istoty zadania własnego, wymóg samodzielnego i kreatywnego jego finansowania przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Uregulowanie to, o czym wcześniej była mowa, odpowiada też na oczekiwania przedstawicieli doktryny prawa finansowego, aby dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie bieżących zadań własnych odgrywały ograniczoną rolę wśród źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego, tak aby wymusić na tych jednostkach poszukiwanie alternatywnych (względem dotacji) źródeł dochodów.

Należy też podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, iż dla wykazania niezgodności danej regulacji z art. 167 ust. 1 Konstytucji niezbędne jest przedstawienie, **na podstawie całościowej analizy dochodów i wydatków**, argumentów wskazujących na dysproporcję pomiędzy zakresem zadań a dochodami samorządu, która powoduje, że nie jest on w stanie prawidłowo realizować swoich obowiązków.

Tymczasem Rada Miejska w Strzelnie w uzasadnieniu wniosku ograniczyła się do ogólnego stwierdzenia, że dochody „uszczuplone” przez zmniejszenie maksymalnej kwoty dotacji z budżetu państwa „mogą uniemożliwić efektywne wykonywanie powierzonych mu (samorządowi, reprezentowanemu przez Radę Miejską – przyp. wł.) zadań”, co oznacza, że w sposób przekonujący nie wykazała braku przesłanki adekwatności tego rodzaju ograniczenia. Inaczej mówiąc, Rada Miejska w Strzelnie nie wykazała, aby ograniczenie jej dochodu, w następstwie zmniejszenia maksymalnej kwoty

dotacji z budżetu państwa na realizację zadań własnych, wykraczało poza dopuszczalny zakres.

Reasumując należy stwierdzić, że ograniczenie kwoty dotacji celowej z budżetu państwa niewątpliwie spowoduje niekorzystny rezultat finansowy dla miasta Strzelno, co może utrudnić realizację zadań publicznych tej jednostki samorządu terytorialnego. Nie prowadzi to jednak *per se* do naruszenia zasady adekwatności tego rodzaju ograniczenia.

W konsekwencji, art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Zarzut niezgodności art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z art. 2 i 7 Konstytucji.

Niezgodności zaskarżonej regulacji, z wyrażoną w art. 2 Konstytucji, zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz z, wynikającym z art. 7 Konstytucji, nakazem działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa Wnioskodawca upatruje w wadliwym stanowieniu prawa.

Wnioskodawca nie wykazał jednak, na czym konkretnie miałyby polegać owa wada w procesie stanowienia art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Należy w związku z tym przypomnieć, że, zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 i art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) [dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym], na wnioskodawcy ciąży obowiązek sformułowania i uzasadnienia zarzutu oraz przytoczenia dowodów na jego poparcie, a Trybunał Konstytucyjny jest związany granicami wniosku i zawartą tam argumentacją.

Dlatego też w sytuacji, gdy, tak jak w przedmiotowej sprawie, Rada Miejska w Strzelnie we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego nie przytoczyła argumentów uzasadniających dostatecznie niezgodność z Konstytucją art. 128

ust. 2 ustawy o finansach publicznych z punktu widzenia przywołanych wzorców kontroli konstytucyjności (art. 2 i art. 7 Konstytucji), orzekanie w tym zakresie przez Trybunał Konstytucyjny jest niedopuszczalne i w tej części postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Z tych względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego