

Strzelno, dnia 20 września 2010

**Trybunał Konstytucyjny
Rzeczypospolitej Polskiej
Al. Jana Chrystiana Szucha 12a
00-918 Warszawa**

Wnioskodawca:

Rada Miejska w Strzelnie
z siedzibą przy ul. Dr J. Cieslewicza 2, 88-320 Strzelno
reprezentowana przez: Burmistrza Strzelna

Organ, który wydał akt objęty wnioskiem:

Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Wniosek

**o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów
ustawy o finansach publicznych**

W imieniu Rady Miejskiej w Strzelnie składam niniejszym wniosek 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.) .

Podstawę prawną do złożenia wniosku stanowi przepis art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 Konstytucji stanowiący, iż z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić może organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy, bowiem ma zasadnicze znaczenie dla realizacji zadań własnych bieżących i inwestycyjnych wnioskodawcy. Art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) określa zadania własne gmin, w tym m. in. w zakresie pomocy społecznej (pkt 6) i edukacji publicznej (pkt 8). Również ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, z późn. zm.) w art. 17 ust. 1 określa zadania gminy o charakterze obowiązkowym, do których należy m. in. zapewnienie posiłku osobom tego pozbawionym (pkt 3) i dożywianie dzieci (pkt 14).

Ograniczenie z dniem 1 stycznia 2010 r. kwoty dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych gmin wywołuje bezpośredni skutek na sposób, rodzaj i zakres wykonywanych prawem zadań publicznych przez gminę powierzonych mu z mocy prawa.

Uzasadnienie

W myśl art. 128 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) udzielanie dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego określają odrębne ustawy.

Zgodnie z art. 128 ust. 2 powyższej ustawy kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może stanowić więcej niż 80 % kosztów realizacji zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

Na podstawie art. 108 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.) udzielanie dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego określały odrębne ustawy. Dotacje te mogły być przyznane na:

- 1) realizację zadań z zakresu administracji rządowej, zadań inspekcji i straży oraz innych zadań zleconych odrębnymi ustawami;
- 2) dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych.

Zatem na podstawie wcześniejszej ustawy o finansach publicznych nie było ograniczenia wysokości dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Zakwestionowany art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych 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.

Nastąpiło to bez jednoczesnego zagwarantowania jednostkom samorządu terytorialnego środków na ten cel, np. poprzez zwiększenie udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych.

Projekt obecnej ustawy o finansach publicznych stwierdzał, iż kwota tych dotacji nie może stanowić 100 % kosztów realizacji zadania (art. 113 ust. 2 projektu u.f.p., druk sejmowy nr 1881), jednakże w wyniku prac sejmowej Komisji Finansów Publicznych po I czytaniu projektu ustawy ograniczenie to zostało zastrzone do 80 %. Genezy wprowadzenia omawianego limitu należy upatrywać w chęci wskazania przez władzę państwową na możliwość wykorzystywania przez jednostki samorządu terytorialnego środków europejskich w szczególności w zakresie zadań inwestycyjnych, a także w pogarszającej się kondycji finansów państwa w wyniku trwającego od 2008 r. kryzysu finansowego (Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą, Komentarz praktyczny, praca zbiorowa pod redakcją prof. dr. hab. Eugeniusza Ruśkowskiego i dr hab. Joanny M. Salachny, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o. o., Gdańska 2010 r.).

Ze struktury działowej wszystkich dotacji celowych udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego wynika, że najwyższe kwoty przekazywane są na zadania z zakresu pomocy społecznej, bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej, ochrony zdrowia, transportu i łączności, administracji publicznej oraz kultury fizycznej i sportu. Dotacje na te zadania stanowią około 96% łącznej kwoty dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego wypłacanych z budżetu państwa. Podstawowym beneficjentem dotacji celowych są gminy i miasta na prawach powiatu (Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą, Komentarz praktyczny, praca zbiorowa pod redakcją prof. dr. hab. Eugeniusza Ruśkowskiego i dr hab. Joanny M. Salachny, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o. o., Gdańska 2010 r.).

Jak z powyższego wynika dotacje przekazywane są przede wszystkim na zadania, na które możliwość uzyskania środków europejskich jest znikoma.

Zatem wprowadzenie kwestionowanego przepisu powoduje, iż jednostki samorządu terytorialnego zmuszane są do finansowania zadań, które wcześniej były wprowadzane i finansowane przez rząd. Wnioskodawca zauważa, 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.

Przykładem takich działań jest wprowadzenie na mocy ustawy z dnia 16 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. Nr 281, poz. 2781) do ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty art. 90b, zgodnie z którym uczniowi przysługuje prawo do pomocy materialnej ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa lub budżecie właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Powołany przepis przed wprowadzeniem kwestionowanego art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych umożliwiał finansowanie pomocy stypendialnej dla uczniów wyłącznie z dotacji celowej. Obecnie po wprowadzeniu art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego zmuszone zostały do dofinansowania przedmiotowych stypendiów w 20 %, nie otrzymując na ten cel dodatkowych środków.

Na uwagę zasługuje również fakt, iż na mocy ustawy z dnia 22 września 2006 r. (Dz. U. Nr 208, poz. 1532) uległ likwidacji Fundusz im. Komisji Edukacji Narodowej, będący państwowym funduszem celowym w rozumieniu art. 29 ustawy o finansach publicznych, powołany w drodze ustawy w celu wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży szkolnej, poprzez finansowanie pomocy materialnej dla uczniów. To spowodowało, iż zaprzestano udzielania pomocy z publicznych środków pozabudżetowych.

Ponadto należy wskazać, iż zgodnie z art. 70 ust. 4 Konstytucji władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa.

Jak do tej pory główną formą partycypacji państwa w systemie pomocy materialnej dla uczniów były dotacje celowe na dofinansowanie pomocy stypendialnej dla uczniów.

Po wprowadzeniu kwestionowanego art. 128 ust. 2 u.f.p., znaczną część kosztów wykonywania podstawowego zadania państwa w zakresie zapewnienia dostępu do edukacji, przerzucono na gminy, nie wprowadzając równocześnie regulacji zwiększających udział gmin w dochodach publicznych.

Podobnie wygląda kwestia udzielania pomocy na zakup posiłków, która odbywa się na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 3 i 14 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, z późn. zm.).

Na podstawie porozumienia zawartego w dniu 22 lutego 2010 r. pomiędzy Wojewodą Kujawsko – Pomorskim a Gminą Strzelno gmina otrzymała dotację celową na pomoc w formie zakupu posiłków przy 40% udziale środków własnych gminy na realizację zadań programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”.

Zatem i w tym przypadku gmina zmuszona jest przeznaczyć na wyżej wymienione zadanie znaczną część środków z własnego budżetu.

W art. 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526) określono źródła dochodów gmin. Zgodnie

z art. 4 ust. 2 wskazanej ustawy wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy wynosi 39,34 % , z zastrzeżeniem art. 89. Na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze gminy, wynosi 6,71%.

Wskazana powyżej wysokość udziałów we wpływach z podatków nie zmieniła się od kilku lat. Ponadto jest to wartość, której nie można z góry określić. Biorąc pod uwagę obecny kryzys gospodarczy, co przekłada się na mniejsze dochody mieszkańców i złą kondycję firm, przedmiotowe wpływy z podatków są coraz niższe.

Zgodnie z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Dodatkowo, zasadę adekwatności dochodów interpretować należy w kontekście podstawowego charakteru gminy (art. 164 ust.1 Konstytucji). Ma on na celu zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego, w tym przede wszystkim – gminom – odpowiednich środków finansowych na realizację ich zadań (uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 czerwca 2003 r., sygn. K 8/02 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 1999 r., sygn. K. 5/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 39).

W myśl art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o finansach publicznych dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego.

Kwestionowany zatem art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, gdyż po jego wprowadzeniu ograniczono dochody gmin z dotacji z budżetu państwa o 20 %, co nie zapewnia gminom udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.

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 im zadań (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 1997 r., sygn. K. 13/97, OTK ZU nr 5/1997, poz. 69; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 1999 r., sygn. K. 35/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 37). 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.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 1/08 wskazał, iż ustalenie odpowiednich źródeł finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego stanowi jedną z podstawowych gwarancji samodzielności. Art. 167 ust.1 Konstytucji nakazuje ustawodawcy zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego poziomu dochodów pozwalających na realizację zadań publicznych, które zostały im przypisane w drodze ustawy. A zatem punktem odniesienia do określenia udziału w dochodach publicznych jest zakres zadań jednostek samorządu terytorialnego. Jest to regulacja o charakterze gwarancyjnym, jej celem jest zapewnienie możliwości wykonania ustalonych przez ustawodawcę zadań przez lokalną wspólnotę mieszkańców zorganizowaną w formie jednostki samorządu terytorialnego. Wyrażona w art. 167 ust. 1 Konstytucji norma prawna ma charakter programowy oraz

systemowy, stanowi dyrektywę dla ustawodawcy, który decyduje o podziale dochodów publicznych pomiędzy segmentami władz publicznych.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 marca 1999 r., sygn. K 35/98 (OTK ZU nr 3/1999, poz. 37), wskazał, iż ma prawo do kontroli decyzji władzy ustawodawczej w zakresie ustalenia podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny, gdy ustawodawca narusza konstytucyjne zasady podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny, stanowiąc regulacje, które prowadzą do oczywistych dysproporcji między zakresem zadań jednostki samorządu terytorialnego a wysokością ich dochodów.

W powołanym powyżej wyroku z dnia 8 kwietnia 2010 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego i może być ograniczana w drodze ustawy. Ograniczenia te jednak nie mogą doprowadzić do zniesienia istoty samorządu terytorialnego, tj. m. in. do zniesienia swobody politycznej dysponowania wydatkami (wyrok TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. K 13/97, OTK ZU nr 5-6/2997, poz. 69; 3 listopada 1998 r., sygn. K 12/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 98; 6 września 2005 r., sygn. K 46/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 89). W tym samym wyroku Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na fakt, iż zasada wynikająca z art. 167 ust.1 Konstytucji stanowi gwarancję, że przekazana do dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego część dochodów publicznych będzie wystarczająca do realizacji zadań, jakie zostały nałożone na te jednostki (wyrok z 24 listopada 1998 r., sygn. K 22/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 115).

Wadliwe 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.

Jak wynika z planu dochodów Urzędu Miejskiego Strzelno w 2009 i 2010 r. w dziale 852, rozdziale 85213 „Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania własne dotyczące realizacji własnych zadań bieżących gminy”, składki ubezpieczeniowe do 2009 r. znajdowały się tylko w § 2010 (dotacje, które gmina musi otrzymać z budżetu państwa), a obecnie 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).

Dokonanie 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(wyroki z: 19 grudnia 2007 r., sygn. K 52/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 159; 6 września 2005 r., sygn. K 46/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 89; 31 maja 2005 r., sygn. K 27/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 54).

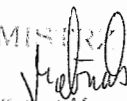
Przy wprowadzenie kwestionowanego przepisu zachodziła potrzeba zmian finansowania jednostek samorządu terytorialnego, czego jednak nie uczyniono. Wygospodarowanie dodatkowy środków przez gminy może odbywać się kosztem innych zadań lub poprzez utratę płynności finansowej. Ustawodawca wraz z uchwaleniem art. 128 ust. 2 u.f.p. nie wprowadził również żadnych dodatkowych instrumentów prawnych wspomagających wykonywanie zadań przez jednostki samorządu terytorialnego.

Jednocześnie wskazuję, iż na problem w sferze dotowania zasiłków i stypendiów uczniowskich przyznawanych w trybie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, spowodowanych wejściem w życie zakwestionowanego art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, uwagę zwrócił Ministerstwo Edukacji Narodowej. W piśmie z dnia 23 lipca 2010 r., znak: DZSE-BKO-045-57/2010 MEN wskazało, iż mechanizm współfinansowania określony w art. 128 ust. 2 u.f.p. może działać jako czynnik powodujący zmniejszenie wydatków na stypendia i zasiłki uczniowskie. Ministerstwo zwraca również uwagę na fakt, iż wprowadzenie przedmiotowego przepisu pogarsza położenie gmin, gdyż gminy muszą uzyskać dodatkowe środki (dla których źródłem będą jej dochody), ale kosztem wydatków na inne cele (niż stypendia i zasiłki uczniowskie) i z „zaoszczędzonych” w ten sposób środków zgromadzić wkład własny wymagany art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Mając na uwadze przedstawione wyżej okoliczności złożenie przedmiotowego wniosku należy uznać za prawnie uzasadnione.

W załączeniu:

- uchwała Nr XLVI/360/2010 Rady Miejskiej w Strzelnie z dnia 9 września 2010r. w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów ustawy o finansach publicznych.
- plan dochodów Urzędu Miejskiego Strzelno w 2009 i 2010 r,
- pismo Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 23 lipca 2010 r., znak: DZSE-BKO-045-57/2010.

MI. RMIS PR.

mgr inż. Mariusz Marczak