

Warszawa, dnia 21 maja 2019 r.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
DEPARTAMENT PRAWNY I POSTĘPOWAŃ PRZED
TRYBUNAŁEM KONSTITUCYJNYM

RCL.DPPTK.590.5/2019

INFORMACJA O WYROKU
TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO
Z DNIA 6 MARCA 2019 R. O SYGN. AKT K 18/17¹⁾

I. Problem prawny

Rada Miejska w Międzyzdrojach zaskarżyła art. 36 ust. 10 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1530, 2161, 2193 i 2245), zwanej dalej „ustawą o dochodach j.s.t.”, w zakresie, w jakim dotyczy sytuacji, w której gmina, z przyczyn niezależnych od niej, otrzymała część wyrównawczą lub równoważącą subwencji ogólnej w kwocie niższej od należnej bądź dokonała wpłaty określonej w art. 29 ustawy o dochodach j.s.t. w kwocie wyższej od należnej. Zaskarżony przepis stanowił, iż w przypadku stwierdzenia, że jednostka samorządu terytorialnego otrzymała część wyrównawczą, równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej, w kwocie niższej od należnej lub dokonała wpłat określonych w art. 29, art. 30 i art. 70a, w kwocie wyższej od należnej – jednostce tej nie przysługuje zwiększenie odpowiedniej części subwencji ogólnej lub zmniejszenie wpłat.

II. Wzorce kontroli

Art. 165 ust. 1 i 2 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

III. Treść orzeczenia

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach j.s.t. w zakresie, w jakim dotyczy sytuacji, w której gmina, z przyczyn niezależnych od niej, otrzymała część wyrównawczą lub równoważącą subwencji ogólnej w kwocie niższej od należnej bądź dokonała wpłaty określonej w art. 29 powołanej ustawy w kwocie wyższej od należnej:

a) **jest niezgodny** z art. 167 ust. 1 i 2 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji,

¹⁾ Sentencja została ogłoszona dnia 20 marca 2019 r. w Dz. U. poz. 525.

b) **nie jest niezgodny** z art. 165 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto Trybunał orzekł, że **art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach j.s.t. w zakresie wskazanym w sentencji orzeczenia traci moc obowiązującą z upływem 31 grudnia 2019 r.** W pozostałym zakresie Trybunał umorzył postępowanie.

Trybunał stanął na stanowisku, że w zakresie, w jakim art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach j.s.t. „pozbawia gminy prawa do domagania się zwiększenia kwot subwencji ogólnej, adekwatny wzorzec kontroli stanowi art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, natomiast w zakresie, w jakim omawiany przepis wyklucza dochodzenie przez gminy zmniejszenia kwoty wyrównawczej, takim wzorcem jest art. 165 ust. 1 ustawy zasadniczej”. Przepis art. 167 ust. 1 stanowi, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Zgodnie natomiast z ust. 2 tego artykułu, dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Z kolei art. 165 ust. 1 Konstytucji przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną, prawo własności i inne prawa majątkowe.

Określając relację zaskarżonego mechanizmu do przepisów Konstytucji, Trybunał stwierdził, że „wplata wyrównawcza” i środki z niej pochodzące stanowi instytucję ustawową, niewymienioną w Konstytucji oraz odrębną od subwencji ogólnej. Stanowi ona wyjątek od art. 167 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa”. Zastrzegł przy tym, że oznacza to, iż mechanizm tej wpłaty powinien tym silniej spełniać standardy wynikające z art. 167 ust. 1 oraz ust. 3 i 4 Konstytucji. Ze wskazanych przepisów Konstytucji wynika, że na państwie spoczywa obowiązek zapewnienia udziału jednostkom samorządu terytorialnego w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, źródła dochodów tych jednostek powinny być określone w ustawie oraz że zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego powinny następować wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Trybunał zauważył również, że dokonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego wpłat wyrównawczych musi wiązać się z uszczupleniem majątku gmin, a więc ingeruje w prawo własności wyrażone w art. 165 ust. 1 Konstytucji. Z tego względu przypomniał, że z dorobku orzeczniczego TK wynika, iż własność ta decyduje o realności systemu samorządowego państwie. Wyodrębnienie mienia komunalnego stanowi bowiem konsekwencję istnienia jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów prawa publicznego.

W kontekście tych wzorców kontroli Trybunał stwierdził, że „Jakkolwiek nie sposób wymagać od państwa zagwarantowania jednostkom samorządu terytorialnego dochodów umożliwiających optymalną realizację nałożonych na nie zadań publicznych, to jednak nie daje się zaakceptować rozwiązanie, w świetle którego – bez własnej winy – miałyby one zostać pozbawione prawa do odpowiednich części subwencji ogólnej należnych im w wysokości określonej w ustawie o dochodach albo miałyby być obowiązane do uiszczania wpłat wyrównawczych w wysokości nieprzewidzianej przez tę ustawę”.

W ocenie Trybunału uzasadnieniem dla rozwiązania polegającego na wyłączeniu możliwości dochodzenia zwrotu nadpłat lub zwiększenia odpowiedniej części subwencji ogólnej przez gminy – w przypadku gdy niezgodne z ustawą rozliczenia nastąpiły bez jej winy – nie może być wzgląd na zasadę równowagi budżetowej. Jeżeli bowiem sytuacje takie zdarzają się sporadycznie, a różnice w stosunku do kwot wynikających z ustawy o dochodach j.s.t. nie są duże, nie ma ryzyka zachwiania równowagi budżetowej. Natomiast w przeciwnym przypadku oznaczałoby to, że obowiązujący mechanizm nie zapewnia gminom właściwej ochrony wymaganej przez Konstytucję.

IV. Wskazówki dla prawodawcy

Trybunał stanął na stanowisku, że orzeczenie wymaga wprowadzenia zmian legislacyjnych, „[...] w tym precyzyjnego określenia przesłanek i trybu dochodzenia przez gminy należnych im kwot odpowiednich części subwencji ogólnej oraz zwrotu nadpłaconej kwoty wpłaty wyrównawczej”. W celu zapewnienia ustawodawcy czasu na przygotowanie tych zmian Trybunał odroczył termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji do dnia 31 grudnia 2019 r.

W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał stwierdził także, że „celowe w kontekście zapadłego rozstrzygnięcia będzie rozważenie przez ustawodawcę modyfikacji obowiązującego aktualnie rozwiązania również w wypadku pozostałych jednostek samorządu terytorialnego, tj. powiatów i województw”.

Piotr Ołdak
Wicedyrektor
Departamentu Prawnego i Postępowań przed
Trybunałem Konstytucyjnym
w Rządowym Centrum Legislacji

/-podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym przy pomocy ważnego
kwalifikowanego certyfikatu/

