

WYROK

z dnia 1 kwietnia 2003 r.

Sygn. akt K 46/01***W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Jadwiga Skórzewska-Łosiak – przewodniczący i II sprawozdawca

Ewa Łętowska

Marek Mazurkiewicz

Janusz Niemcewicz

Jerzy Stępień – I sprawozdawca,

protokolant: Dorota Raczkowska,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 1 kwietnia 2003 r. wniosku Gminy Miejskiej w Przemyślu o zbadanie zgodności:

art. 40a, art. 40d ust. 1 i 2, art. 40e ust. 1-4, oraz art. 40f ust. 1-3 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50, ze zm.), wprowadzonych na podstawie art. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, ustawy o zamówieniach publicznych oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 56, poz. 580), z art. 167 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 40e ust. 4 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50, Nr 28, poz. 127 i Nr 129, poz. 599, z 1994 r. Nr 132, poz. 670, z 1995 r. Nr 44, poz. 231 i Nr 142, poz. 702 i 703, z 1996 r. Nr 137, poz. 640, z 1997 r. Nr 111, poz. 722, Nr 123, poz. 776 i 780, Nr 137, poz. 926, Nr 141, poz. 943 i Nr 162, poz. 1104, z 1998 r. Nr 139, poz. 905 i Nr 161, poz. 1076, z 1999 r. Nr 50, poz. 499, Nr 57, poz. 596 i Nr 95, poz. 1100, z 2000 r. Nr 68, poz. 805 i Nr 105, poz. 1107, z 2001 r. Nr 12, poz. 92, Nr 39, poz. 459, Nr 56, poz. 580, Nr 63, poz. 639, Nr 80, poz. 858, Nr 90, poz. 995, Nr 106, poz. 1150 i Nr 122, poz. 1324 oraz z 2002 r. Nr 19, poz. 185, Nr 41, poz. 365, Nr 86, poz. 794, Nr 153, poz. 1272, Nr 169, poz. 1387 i Nr 213, poz. 1800 i 1803) jest zgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

* Sentencja została ogłoszona dnia 14 kwietnia 2003 r. w Dz. U. Nr 62, poz. 576.

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności z art. 167 ust. 1 Konstytucji art. 40a, art. 40d ust. 1 i 2, art. 40e ust. 1-3 oraz art. 40f ust. 1-3 ustawy wymienionej w wyroku, wobec cofnięcia wniosku.

UZASADNIENIE:

I

1. Gmina Miejska Przemyśl wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem dotyczącym kontroli: art. 40a, art. 40d ust. 1 i 2, art. 40e ust. 1-4 oraz art. 40f ust. 1-3 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.), wskazując jako wzorzec kontroli art. 167 ust. 1 Konstytucji. Przepisy te zostały wprowadzone na podstawie art. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, ustawy o zamówieniach publicznych oraz o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 56, poz. 580).

Na mocy kwestionowanych przepisów zobowiązano wójtów, burmistrzów (prezydentów miast) do wydawania zaświadczeń dotyczących bonów paliwowych dla podatników podatku rolnego. Równocześnie urzędy gmin zostały zobowiązane do prowadzenia stosownych ewidencji oraz do sporządzania comiesięcznej sprawozdawczości w tym zakresie. Na wykonywanie tych zadań nie przyznano jednak gminie żadnych środków finansowych – pozbawiając jednocześnie gminy dochodów z opłaty skarbowej poprzez zwolnienie z opłaty skarbowej wniosków i zaświadczeń dotyczących bonów paliwowych.

Wnioskodawca twierdzi, że niezgodność z Konstytucją polega na nałożeniu na wójtów, burmistrzów (prezydentów miast) obowiązku wykonania nowych, dodatkowych zadań, bez zapewnienia na ten cel środków finansowych. Ponadto wnioskodawca zwrócił uwagę na fakt, że banki spółdzielcze wydające bony paliwowe otrzymują za czynności z tym związane prowizję w wysokości 0,4 proc. wartości wydanych bonów paliwowych.

2. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że:

– przepisy art. 40d ust. 1 i 2, art. 40e ust. 1-4 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.) są zgodne z art. 167 ust. 1 Konstytucji;

– przepisy art. 40f ust. 1-3 ustawy powołanej wyżej ustawy nie są niezgodne z art. 167 ust. 1 Konstytucji;

– postępowanie w zakresie zgodności przepisów art. 40a. ustawy powołanej wyżej podlega umorzeniu 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.), z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

W kwestii niedopuszczalności wydania orzeczenia Prokurator Generalny stwierdza, że uzasadnienie legitymacji procesowej po stronie wnioskodawcy przez powołanie przepisu art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, nie czyni zadość wymogom konstytucyjnym i ustawowym w tym zakresie. Wnioskodawca nie wykazał bowiem, że przedmiot regulacji zawartych w zakwestionowanych przepisach dotyczy spraw objętych zakresem jej działania.

Przepisy art. 40a-40h, wprowadzone przez ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, ustawy o zamówieniach publicznych oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 56, poz. 580) – podnosi Prokurator Generalny – określają sposób częściowego rekompensowania rolnikom kosztów zakupu oleju napędowego, zużywanego do produkcji rolnej. Rekompensaty te są finansowane ze środków budżetu państwa i realizowane w postaci bonów paliwowych stanowiących prawny środek płatniczy do nabywania oleju napędowego, uprawniający sprzedawcę tego oleju do obniżenia kwoty podatku należnego w sposób określony w ustawie.

Art. 40a ustawy określa: podmioty uprawnione do otrzymania bonów paliwowych (ust. 1), charakter prawny tych bonów (ust. 2) oraz zawiera definicję ciągnika rolniczego, którego własność stanowi jedno z kryteriów rekompensowania nakładów poniesionych przez rolników na zakup paliwa do produkcji rolnej (ust. 3). Wskazując powyższe Prokurator Generalny uważa, że regulacje zawarte w tych przepisach nie pozostają w związku z zakresem działania gminy, co musi prowadzić do wniosku, że Rada Miejska w Przemyślu nie posiada legitymacji do kwestionowania przed Trybunałem Konstytucyjnym unormowania zawartego w art. 40a. ustawy. Tym samym, jego zdaniem, postępowanie w tym zakresie winno ulec umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności z art. 167 ust. 1 Konstytucji pozostałych zaskarżonych przepisów Prokurator Generalny zaznaczył, że wykonanie obowiązków nałożonych na organy gminy w art. 40d ust. 1 (wydawanie zaświadczeń) oraz w art. 40d ust. 2 (prowadzenie ewidencji zaświadczeń i sprawozdawczość w tym zakresie) nie wymaga specjalnych nakładów finansowych – są to bowiem czynności wykonywane przez istniejący w gminach aparat urzędniczy. Art. 40e ust. 4 ustawy, wprowadzając zwolnienie z opłaty skarbowej wniosków o wydanie zaświadczenia oraz zaświadczeń o posiadaniu ciągnika przez podatnika podatku rolnego, ogranicza prawa gminy do pobierania opłaty skarbowej stanowiącej jej dochód własny. Nie oznacza to jednak, że art. 40e ust. 4 ustawy jest niezgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca nie wykazał bowiem, że na skutek tej regulacji udział gminy w dochodach publicznych jest nieodpowiedni do przypadających jej zadań. Zdaniem Prokuratora Generalnego wykazanie, że ewentualna dysproporcja między dochodami gminy a ciężącymi na niej zadaniami jest spowodowana przez zaskarżone przepisy jest zresztą obiektywnie niemożliwe, gdyż wykonanie nałożonych ustawą obowiązków nie wymaga zwiększenia nakładów finansowych gmin. Dlatego Prokurator uznaje wymienione przepisy za zgodne z art. 167 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 167 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli art. 40f ust. 1-3 ustawy. Przepisy te określają sposób obliczania wartości bonów paliwowych, nie poddają się zatem kontroli z punktu widzenia wymogu zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych odpowiednio do nałożonych na nią zadań.

3. Pismem z 8 maja 2002 r. w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu. Wniósł o:

- umorzenie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, postępowania w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją art. 40a oraz 40f ust. 1-3 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym;
- stwierdzenie, zgodności art. 40d ust. 1 oraz 40e ust. 1-3 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji;
- stwierdzenie, że art. 40d ust. 2 oraz 40e ust. 4 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym nie są niezgodne z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji;

– stwierdzenie, zgodności art. 40e ust. 4 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym z art. 217 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu przedmiot regulacji zawartej w art. 40a oraz 40f ust. 1-3 ustawy nie pozostaje w żadnym związku z zakresem działania gminy (przepisy te definiują pojęcie ciągnika rolniczego oraz określają maksymalną wysokość bonów paliwowych). W tym zakresie postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Odnosząc się do pozostałych zaskarżonych przepisów Marszałek Sejmu stwierdził, że wydawanie przez gminy zaświadczeń, o których mowa w art. 40d ustawy, należy do kategorii zadań publicznych „służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej” i, jako takie, jest zadaniem własnym gminy.

Marszałek Sejmu przypomniał, że przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Dz. U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26) nakładają na gminę m.in. obowiązek wydawania zaświadczeń. Zgodnie z art. 217 w związku z art. 5 § 2 pkt 3 w związku z pkt. 6 k.p.a., wójt, burmistrz (prezydent miasta) wydają zaświadczenie na żądanie osoby ubiegającej się o zaświadczenie, jeżeli osoba ta ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny polegający na urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego. Art. 218 k.p.a. nakłada na organ obowiązek wydania takiego zaświadczenia, jeśli chodzi o potwierdzenie faktów albo stanu prawnego, wynikających z prowadzonej przez ten organ ewidencji, rejestrów bądź innych danych znajdujących się w jego posiadaniu. Gmina zaś jest w posiadaniu wszelkich danych niezbędnych do wydania zaświadczenia. Zdaniem Marszałka Sejmu, zgodnie z ogólną regułą wynikającą z k.p.a., wydawanie zaświadczeń jest zadaniem własnym gminy, którego nie można uznać za zadanie nowe, w rozumieniu art. 7 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym – nie zachodzi więc obowiązek zapewnienia gminie dodatkowych środków finansowych na jego realizację.

Zarzut nałożenia nowych obowiązków bez zapewnienia odpowiednich środków na ich realizację – zdaniem Marszałka Sejmu – wydaje się tym bardziej nieuprawniony, gdyż – zgodnie z art. 3 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2002 (Dz. U. Nr 150, poz. 983 ze zm.) – dochodami gminy są m.in. w całości wpływy z podatku rolnego, a to właśnie podatnicy tego podatku są beneficjentami systemu bonów paliwowych.

II

Na rozprawie 1 kwietnia 2003 r. przedstawiciel wnioskodawcy, podtrzymując argumentację przedstawioną we wniosku, wniósł o uznanie art. 40e ust. 4 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym za niezgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji. Cofnął natomiast wniosek w zakresie zbadania konstytucyjności art. 40a, 40d ust. 1 i 2, art. 40e ust. 1-3 oraz art. 40f ust. 1-3 tej ustawy. Przedstawiciele Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego wnieśli o umorzenie postępowania w zakresie, w jakim wniosek został cofnięty oraz o uznanie art. 40e ust. 4 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym za zgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Konstytucja ustanawia w art. 167 szereg gwarancji samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Do gwarancji tych należy w szczególności nakaz zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego udziału dochodów publicznych adekwatnego do przypadających im zadań (art. 167 ust. 1). Konsekwencją tej zasady jest wymóg, aby zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następowały wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (art. 167 ust. 4 Konstytucji).

Ustalając znaczenie konstytucyjnych gwarancji samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, nie można pomijać wymogu efektywnego gospodarowania publicznymi środkami finansowymi. Trzeba przy tym rozróżnić dwie sytuacje. W pierwszym przypadku ustawodawca przekazuje jednostkom samorządu terytorialnego określone zadania publiczne, które były dotąd realizowane przez organy administracji rządowej. Przekazując zadania, ustawodawca powinien zapewnić jednostkom samorządu terytorialnego środki finansowe w takiej wysokości, w jakiej przypadały do tej pory organom administracji rządowej na realizację tych zadań, pod warunkiem że środki te były wykorzystywane w sposób efektywny. W drugim przypadku ustawodawca określa nowe zadania publiczne, które nie były wcześniej realizowane ani przez organy administracji rządowej, ani przez jednostki samorządu terytorialnego. W tej sytuacji, ustawodawca powinien zapewnić, aby organy, które realizują dane zadanie, dysponowały środkami finansowymi niezbędnymi dla realizacji nowo ustalonych zadań. Należy jednak podkreślić, że ustalanie nowych zadań publicznych nie zawsze wymaga zwiększania dochodów publicznych. Biorąc pod uwagę fakt, że zwiększanie dochodów publicznych ma swoje granice, jednym ze sposobów zapewnienia odpowiednich środków na realizację nowych zadań publicznych, mogą być m.in. nowe rozwiązania prawne wymuszające bardziej racjonalne gospodarowanie posiadanymi środkami.

Ocena zgodności ustaw z konstytucyjnym nakazem, aby jednostkom samorządu terytorialnego zapewnić udział dochodów publicznych odpowiedni do przypadających im zadań, musi uwzględniać również całokształt skutków finansowych badanych regulacji, a także szerszy kontekst uwarunkowań systemu finansów publicznych. Trybunał Konstytucyjny, interpretując art. 167 ust. 1 Konstytucji, zwracał m.in. uwagę na ograniczony zakres środków finansowych, jakimi dysponują organy władzy publicznej. Ustalając udział dochodów publicznych jednostek samorządu terytorialnego, nie można abstrahować od sytuacji finansowej całego państwa. Ustawodawca dokonując podziału środków finansowych między samorząd terytorialny a administrację samorządową musi brać pod uwagę nie tylko zakres zadań przypadających jednostkom samorządu terytorialnego, ale również zakres zadań realizowanych przez administrację rządową (wyrok z 16 marca 1999 r., K. 35/98, OTK ZU nr 3/1999 r., s. 215).

2. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, ustawy o zamówieniach publicznych oraz o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 56, poz. 580) wprowadziła bony paliwowe jako prawny środek płatniczy do nabywania oleju napędowego. Znaczenie tej ustawy nie polega na przekazaniu jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanych do tej pory przez organy administracji rządowej, ale na określeniu całkowicie nowych zadań publicznych. Ustawa nałożyła nowe zadania publiczne na organy administracji rządowej. Do administracji rządowej należy w szczególności powierzenie wykonania bonów odpowiedniemu wytwórcy oraz nadzór nad dystrybucją bonów i sprzedażą oleju napędowego. Koszty wykonania bonów oraz koszty prowizji przysługującej bankom spółdzielczym rozprowadzającym bony towarowe finansowane są z budżetu państwa. Z punktu widzenia rozpoznawanej sprawy istotne znaczenie ma również fakt, że realizacja

ustawy powoduje uszczuplenie wpływów z podatku od towarów i usług. Realizacja zadań publicznych nałożonych przez zaskarżone przepisy wiąże się z istotnymi obciążeniami finansowymi dla budżetu państwa.

3. Ustawodawca nałożył na organy gminy obowiązek wydawania zaświadczeń osobom, które spełniają ustawowe przesłanki otrzymania bonów paliwowych, na wnioski uprawnionych. W myśl zaskarżonych przepisów wnioski i zaświadczenia niezbędne dla otrzymania bonów paliwowych nie podlegają opłacie skarbowej. Należy podkreślić, że przyjęte rozwiązania nie powodują uszczuplenia dochodów gminy. Wnioskodawca kwestionuje natomiast regulacje prawne, które nie rozszerzyły dotychczasowego poziomu dochodów gmin.

W świetle wyjaśnień przedstawionych przez wnioskodawcę, zadania powierzone przez zakwestionowane przepisy nie stanowią poważniejszego obciążenia dla gmin. Jednocześnie dochody z opłat skarbowych, jakie gminy mogłyby uzyskać, gdyby wymienione wnioski i zaświadczenia podlegały opłacie skarbowej, byłyby znikome. W konsekwencji nie można zgodzić się z poglądem, że zaskarżone przepisy pociągają za sobą istotne skutki finansowe dla gmin. Zaskarżone przepisy nie naruszają istoty samodzielności finansowej gmin i nie naruszają zasady odpowiedniości udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych.

4. Zaskarżone przepisy nie są niezgodne z Konstytucją. Nie prowadzą do naruszenia proporcji przy podziale środków między państwo a samorząd. Po pierwsze, jak słusznie zauważa Sejm samo wydawanie zaświadczeń nie jest zadaniem nowym. Zaskarżone przepisy jedynie rozszerzają jego zakres. Po drugie, należy wziąć pod uwagę całokształt dochodów gminy, w tym subwencję ogólną. Po trzecie, zaskarżone przepisy nakładają także nowe zadania na organy administracji rządowej. Tymczasem Konstytucja wymaga zachowania odpowiedniej proporcji przy podziale środków publicznych między organy administracji rządowej a jednostki samorządu terytorialnego, stosownie do realizowanych zadań.

5. Wobec cofnięcia wniosku w zakresie badania zgodności art. 40a, 40d ust. 1 i 2, art. 40e ust. 1-3 oraz art. 40f ust. 1-3 ustawy z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym z art. 167 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, umorzył w tej części postępowanie.

Z przedstawionych względów Trybunał orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego Jerzego Stępnia do wyroku z 1 kwietnia 2003 r.
w sprawie K 46/01

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym zgłaszam zdanie odrębne do wyroku z 1 kwietnia 2003 r., nie mogąc się zgodzić z tym rozstrzygnięciem z następujących powodów:

I. Ostatecznie, po częściowym cofnięciu wniosku, przedmiotem zaskarżenia stał się wyłącznie art. 40e ust. 4 badanej ustawy. Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepis ten,

ustalający generalne zwolnienie od opłaty skarbowej rolników ubiegających się o wydanie zaświadczeń, będących następnie podstawą wydania wniosków paliwowych, jest zgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Moim natomiast zdaniem, to właśnie zwolnienie, bez zrekompensowania gminom uszczerbku z tytułu utraty wpływów z opłaty skarbowej od wniosków i wydawanych zaświadczeń, o których mowa w zaskarżonym przepisie, narusza niedopuszczalnie dotychczas istniejący mechanizm finansowy. System ten gwarantuje gminom udział w dochodach publicznych, których źródłem jest opłata skarbowa i jego ustanowienie jest wypełnieniem konstytucyjnego zobowiązania ustawodawcy, aby źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego były określone w ustawie (art. 167 ust. 3). Tego rodzaju mechanizm działa więc niejako automatycznie w przypadku nałożenia na jednostki samorządu terytorialnego zadań polegających na świadczeniu pewnych nowych usług, czy też od chwili poszerzenia ich zakresu, jeśli te usługi rodzą obowiązek wniesienia opłaty skarbowej przez świadczeniobiorcę.

II. Trybunał Konstytucyjny szczegółowo wskazuje (pkt III.2. uzasadnienia) na koszty ponoszone przez administrację rządową (powierzenie wykonania bonów wytwórcy, nadzór nad dystrybucją bonów i sprzedażą oleju napędowego), a nawet na fakt, „że realizacja ustawy powoduje uszczuplenie wpływów z podatku od towarów i usług”. Jednakowoż Trybunał nie czyni tego samego w odniesieniu do samorządu, ograniczając się w istocie rzeczy do nie udowodnionego stwierdzenia, że „zadania powierzone przez zakwestionowane przepisy nie stanowią poważniejszego obciążenia dla gmin”, a „przyjęte rozwiązania nie powodują uszczuplenia dochodów gminy”. Tymczasem wprowadzenie bonów paliwowych do systemu prawno-finansowego państwa rodzi nowe zadania nie tylko po stronie organów i agend rządowych, ale, wbrew twierdzeniom Trybunału i stanowisku zaprezentowanemu przez Sejm, także po stronie gmin, zwłaszcza gmin wiejskich. Wydanie zaświadczenia stanowiącego podstawę uzyskania bonu paliwowego nie jest bowiem jedynie prostą czynnością administracyjną, która może być wykonana w oparciu o znajdującą się w posiadaniu urzędu zastaną dokumentację. Rozprawa wykazała m.in., że np. rejestry ciągników prowadzone są aktualnie już nie w urzędach gmin, ale wyłącznie w starostwach. Powoduje to konieczność tworzenia przez gminy, we współdziałaniu z powiatem, specjalnej dokumentacji, służącej wyłącznie wykonaniu zadania objętego zaskarżoną ustawą, a wydanie zaświadczenia staje się w tej sytuacji już tylko końcowym podsumowaniem wielu czasochłonnych czynności ustalających i sprawdzających. Teza natomiast, że gdyby zaskarżony przepis nie przewidywał zwolnienia stosownego wniosku i wydania zaświadczenia od opłaty skarbowej, tym samym dochody gmin byłyby odpowiednio wyższe, jest tak oczywista, że nie wymaga głębszego udowadniania.

III. Jest jednak rzeczą mało istotną, jaka nominalna kwota została przez gminę Przemyśl w tym wypadku utracona. Trybunał przywiązuje do tej okoliczności stanowczo zbyt duże znaczenie (pkt III.3. uzasadnienia). Tymczasem niniejsza sprawa nie jest badana w trybie skargowym, w którym wysokość spodziewanych dochodów po stronie skarżącego mogłaby być ewentualnie elementem podlegającym waznieniu. Sprawę wniesiono przecież w ramach systemu kontroli abstrakcyjnej i to stawia przed Trybunałem Konstytucyjnym pytanie o granice swobody ustawodawcy, który, poszerzając zakres faktycznych czynności administracyjnych wykonywanych przez urząd gminy, czyni to ze świadomością, iż tym zwiększonym obowiązkom nie tylko nie towarzyszą żadne dodatkowe dochody, ale wręcz przeciwnie – że prowadzić to będzie do pozbawienia gmin dochodów gwarantowanych przez system finansów publicznych w dotychczasowym kształcie.

Moim zdaniem, stan pewnej równowagi zadań i dochodów w tym zakresie, przewidziany przez ustawę o opłacie skarbowej, która generalnie reguluje przypadki obowiązku jej uiszczenia oraz warunki uzyskania stosownych zwolnień, został zaskarżonym przepisem istotnie zakłócony. To czyni tę regulację niezgodną, w moim najgłębszym przekonaniu, z zasadą wyrażoną w art. 167 ust. 1 Konstytucji, która musi być w tym przypadku odczytywana wraz z zasadą wyrażoną w art. 167 ust. 4 („Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”), ponieważ dopiero te dwa przepisy stanowią normę konstytucyjną, pozwalającą należycie ocenić zaskarżony przepis.

Ustawodawca powinien więc albo utrzymać obowiązek wniesienia opłaty skarbowej od tego rodzaju czynności, milcząc po prostu w kwestii zwolnienia, bądź wprowadzając to zwolnienie – zrekompensować gminom utratę dochodu z tego tytułu.

IV. Błędna jest w szczególności teza uzasadnienia (III.4.), jakoby „Konstytucja wymagała zachowania odpowiedniej proporcji przy podziale środków publicznych pomiędzy organy administracji rządowej a jednostki samorządu terytorialnego, stosownie do realizowanych zadań.” Teza ta nie została *nota bene* wywiedziona ze wskazanego, konkretnego przepisu ustawy zasadniczej, a uzasadnienie wyroku przechodzi w ogóle do porządku dziennego nad tak oczywistym faktem, że zasady samodzielności (art. 16 ust. 2 zd. drugie) i odpowiedniości (167 ust. 1), w żadnym stopniu nie odnoszą się – co trzeba wyraźnie podkreślić, ponieważ w niniejszej sprawie ma to fundamentalne znaczenie – do organów administracji rządowej. Zasady finansowania zadań wykonywanych przez organy administracji rządowej są z istoty swojej z gruntu odmienne niż w przypadku podmiotów zdecentralizowanych i nie mogą tym samym być porównywane i oceniane według takich samych kryteriów. Pomińmy już i to, że ustrojodawca nie widział potrzeby formułowania zasady sądowej ochrony samodzielności... organów administracji rządowej – są przecież jakieś granice absurdu.

V. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zdziwienie musi także wywołać teza uzasadnienia (III.4.), że „zaskarżone przepisy nie są niezgodne z Konstytucją”, w sytuacji, kiedy sentencja wyroku operuje jednoznacznie formułą ich zgodności z Konstytucją, a obydwie te formy mają – ugruntowane w tymże orzecznictwie – odrębne, niepokrywające się znaczenia.

Z powyższych względów zgłoszenie zdania odrębnego do niniejszego wyroku uznałem za konieczne.