

54/5/A/2005

WYROK

z dnia 31 maja 2005 r.

Sygn. akt K 27/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Janusz Niemcewicz – przewodniczący
Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska
Jerzy Stępień
Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 31 maja 2005 r., wniosku Rady Miejskiej w Bełżycach o zbadanie zgodności:

art. 61 i art. 69 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966) z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP,

o r z e k a:

1. Art. 61 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966) w zakresie, w jakim wprowadza zmiany do ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504 i Nr 203, poz. 1966, z 2004 r. Nr 29, poz. 257, Nr 34, poz. 293, Nr 91, poz. 875, Nr 96, poz. 959 i Nr 173, poz. 1808 oraz z 2005 r. Nr 62, poz. 552) dotyczące rozszerzenia obowiązku finansowania oświetlenia dróg publicznych przez gminy, jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 69 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I

1. Pismem z 9 lutego 2004 r. Rada Miejska w Bełżycach wniosła o zbadanie zgodności przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966) z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24, poz. 279 ze zm.) z art. 14 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 czerwca 2005 r. w Dz. U. Nr 102, poz. 861.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 2 marca 2004 r. wezwano wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych wniosku przez wskazanie konkretnego przepisu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, który zdaniem wnioskodawcy jest sprzeczny z art. 167 Konstytucji; wyczerpujące sformułowanie i uzasadnienie, z powołaniem dowodów dla zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 167 Konstytucji; wskazanie, który ustęp art. 167 Konstytucji ma być wzorcem kontroli dla zaskarżonego przepisu ustawy, oraz wskazanie konkretnego przepisu zaskarżonego rozporządzenia, który jest zdaniem wnioskodawcy sprzeczny z art. 14 ust. 2 pkt 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych; wyczerpujące sformułowanie i uzasadnienie, z powołaniem dowodów, zarzutu niezgodności z ustawą o finansach publicznych kwestionowanego rozporządzenia oraz doręczenie czterech egzemplarzy wniosku Rady Miejskiej w Bełżycach z 4 lutego 2004 r.

Dnia 19 marca 2004 r. wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego pismo, w którym wnioskodawczyni odniosła się do stwierdzonych przez Trybunał Konstytucyjny braków formalnych wniosku, wnosząc o zbadanie zgodności art. 61 i art. 69 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Wobec ustosunkowania się przez wnioskodawczynię tylko do części braków formalnych i niewskazanie, które przepisy kwestionowanego rozporządzenia mają być przedmiotem kontroli, oraz z uwagi na niesformułowanie zarzutu niezgodności przepisów tego rozporządzenia z ustawą o finansach publicznych Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 11 maja 2004 r. odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi w zakresie, w jakim wnioskodawczyni wnosi o zbadanie zgodności rozporządzenia Ministra Finansów z 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej z art. 14 ust. 2 pkt 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

Kwestionowany art. 69 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadził zmianę w ustawie z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, dodając po art. 9 art. 9a, który stanowi, że wypłata dodatków mieszkaniowych należy do zadań własnych gminy. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego obowiązuje od 1 stycznia 2004 r., w związku z tym na wypłatę dodatków mieszkaniowych do 31 grudnia 2003 r. powinny być kierowane środki z budżetu państwa w pełnej wysokości. Od stycznia 2004 r. z budżetu państwa nie wpływają żadne środki na dodatki mieszkaniowe, co zdaniem wnioskodawczyni jest sprzeczne z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Art. 61 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jest sprzeczny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, ponieważ na mocy tego przepisu wprowadzono zmianę w ustawie z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, zobowiązując gminy do pokrywania kosztów oświetlenia ulic, placów, dróg wojewódzkich i powiatowych ze środków budżetu gminy, co zdaniem wnioskodawczyni jest niezgodne z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, gdyż gminie nie zapewniono udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających jej zadań.

2. Pismem z 23 listopada 2004 r. stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny, wnosząc o uznanie, że:

– art. 61 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, na podstawie którego wprowadzono zmiany do ustawy – Prawo energetyczne, dotyczące rozszerzenia obowiązku finansowania oświetlenia dróg publicznych przez gminy, jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji,

– art. 69 ustawy z 13 listopada 2003 r., na podstawie którego wprowadzono zmiany do ustawy z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, powodujące pozbawienie gmin dotacji na dofinansowanie wypłat dodatków mieszkaniowych, jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Prokurator Generalny podkreślił brak precyzji w sformułowaniu przez wnioskodawczynię przedmiotu zaskarżenia, poddając analizie stan prawny obowiązujący bezpośrednio przed zmianą i po zmianie zarówno w ustawie – Prawo energetyczne, jak i w ustawie o dodatkach mieszkaniowych, aby dokładnie określić, które z przepisów i w jakim zakresie pozostają w związku ze stawianym przez Radę Miejską zarzutem naruszenia zasady samodzielności finansowej gmin (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji).

Według art. 18 ustawy – Prawo energetyczne, w kształcie obowiązującym do 31 grudnia 2003 r., do zadań własnych gminy należało, m.in. finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg znajdujących się na terenie gminy, których gmina była zarządcą. Natomiast środki finansowe na oświetlenie dróg, które nie pozostawały w zarządzie gminy, pokrywał budżet państwa (art. 18 ust. 1 pkt 3 w zw. z ust. 3 ustawy). Z budżetu państwa pokrywane także były wydatki na oświetlenie dróg publicznych krajowych, wojewódzkich i powiatowych w granicach miasta na prawach powiatu (art. 18 ust. 3a ustawy). Do określenia w rozporządzeniu zasad i terminów przekazywania środków z budżetu państwa zobowiązany został Minister Finansów (art. 18 ust. 4 ustawy).

Regulację tę należy oceniać przez odwołanie się do art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086), w którym uregulowano kwestię własności dróg. Zgodnie z tym artykułem, drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa (ust. 1), a drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy (ust. 2). Z art. 8 ustawy – Prawo energetyczne, odczytywanego łącznie z art. 2a ustawy o drogach publicznych, wynika, że do 31 grudnia 2003 r. obowiązywała zasada: oświetlenie dróg finansuje jej właściciel (zarządca). Wyjątek dotyczył jedynie miast na prawach powiatu, w których oświetlenie dróg położonych w granicach miasta było finansowane z budżetu państwa.

Artykuł 18 omawianej ustawy, w kształcie obowiązującym obecnie (od 1 stycznia 2004 r.), stanowi, że do zadań własnych gminy, w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, należy m.in. finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg znajdujących się na terenie gminy (ust. 1 pkt 3). Wyłączenie zaś dotyczy autostrad i dróg ekspresowych, w rozumieniu przepisów o autostradach płatnych (ust. 3).

Z regulacji tej wynika, że, co do finansowania oświetlenia dróg przez gminy, odstąpiono od wcześniejszej zasady „właścicielskiej” na rzecz zasady położenia danej drogi. Do zadań własnych należy obecnie finansowanie wszystkich dróg znajdujących się na jej terenie (z wyjątkiem, o którym mowa w ust. 3), czyli także tych niepozostających w jej zarządzie. Uchylenie ust. 3a art. 18 ustawy oznacza, że także finansowanie oświetlenia dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych w miastach na prawach powiatu jest zadaniem własnym gminy. Uchylenie zaś ust. 4 tego artykułu było jedynie konsekwencją dokonanych zmian.

Można zatem przyjąć, że art. 61 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zakwestionowany został w zakresie, w jakim wprowadzając zmiany do art. 18 ustawy – Prawo energetyczne, włącza do zadań własnych gminy finansowanie oświetlenia dróg położonych na jej obszarze, chociaż niepozostających w jej zarządzie, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych.

Ustawa o dodatkach mieszkaniowych, przed zmianą, zawierała w rozdziale 2 przepisy, na podstawie których gminy otrzymywały dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie wypłat dodatków mieszkaniowych. Kwota na ten cel określana była corocznie w ustawie budżetowej (art. 10 ust. 2). O przyznanie dotacji gminy występowały (do wojewody) co kwartał. Wysokość jej uzależniona zaś była od spełnienia warunków ściśle określonych w ustawie (art. 11 i art. 12).

Zasadnicza zmiana, wprowadzona zaskarżonym art. 69 ustawy o dochodach

jednostek samorządu terytorialnego, polega na uchyleniu przepisów rozdziału 2 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, natomiast zmiana art. 1, art. 18 i art. 20 ustawy jest tego konsekwencją. Nowelizacja art. 6 ust. 10 i dodanie ust. 11 do tego artykułu wiąże się z przyznaniem gminie kompetencji do obniżania bądź podwyższania wysokości dodatków mieszkaniowych. W dodanym art. 9a utrzymano dotychczasowy stan prawny, że wypłata dodatków mieszkaniowych jest zadaniem własnym gminy.

W konsekwencji zmiany dokonane w ustawie o dodatkach mieszkaniowych, chociaż dotyczą kilku artykułów, z punktu widzenia interesów wnioskodawczyni, sprowadzić można do pozbawienia gmin dotacji z budżetu państwa na dofinansowywanie jej zadania własnego, jakim jest wypłata dodatków mieszkaniowych.

Rada Miejska w Bełżycach upatruje niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, w którym jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (ust. 1), zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (ust. 4).

Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator Generalny podkreślił, że wnioskodawczyni powinna wykazać, że udział gmin w dochodach publicznych, przewidziany we wszystkich obowiązujących przepisach prawa (w tym w ustawie z 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego), na skutek modyfikacji obowiązków gmin, wynikających z art. 61 i art. 69 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, stał się nieodpowiedni w stosunku do przypadających im zadań.

Rada Miejska w Bełżycach, w złożonym w Trybunału wniosku, nie tylko nie wykazała, że zachwiana została równowaga, o której mowa w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, ale nawet nie podjęła takiej próby. W myśl natomiast art. 32 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie wystarczy we wniosku sformułować zarzut niezgodności z Konstytucją (pkt 3), ale należy również uzasadnić postawiony zarzut, z powołaniem dowodów na jego poparcie (pkt 4). Mając na uwadze, że kontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, iż badane przepisy są zgodne z Konstytucją, a wnioskodawczyni nie przedstawiła żadnych argumentów mających domniemanie to obalić, Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie konstytucyjności zakwestionowanych przepisów, dodatkowo podkreślając, że w omawianej sprawie mamy do czynienia ze zmianą o charakterze ustrojowym, dotyczącą całości finansów samorządowych, w której wprowadzenie zmian wynikających z zaskarżonych przepisów jest tylko jednym z elementów.

Przeprowadzona reforma finansów samorządowych ma przebiegać w 2 etapach: I etap (przygotowawczy) w latach 2004 i 2005 i II etap (docelowy) – nie wcześniej niż od roku 2006. Wśród założeń reformy wymieniono: dalszą decentralizację zadań i środków publicznych, a tym samym zwiększenie udziału samorządów w dysponowaniu środkami publicznymi; zwiększenie ekonomicznej odpowiedzialności jednostek, poprzez zwiększenie udziału dochodów własnych w ogólnych środkach finansowych; mocniejsze związanie sytuacji finansowej jednostek z koniunkturą gospodarki państwa; rozbudowanie możliwości absorpcji środków unijnych (druk sejmowy nr 1732).

W trakcie debaty parlamentarnej, w części dotyczącej dochodów gmin, podkreślano, że „nastąpi zwiększenie udziału gmin we wpływach z podatków dochodowych w gminach. Dotychczas gminy korzystały z udziałów w wysokości 27,6% dochodów z podatku od osób fizycznych i 5% z podatku od osób prawnych. Proponuje się, aby wzrost osiągnął docelowo 39,34% z dochodów od osób fizycznych i 6,7% z podatków od osób prawnych” (Sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej – Sprawozdanie Stenograficzne z 59. posiedzenia Sejmu w dniu 17 października 2003 r., s. 311). Lektura art. 4 ustawy z 13

listopada 2003 r., w którym wymienione zostały źródła dochodów własnych gmin, może prowadzić do uznania, że projektowane propozycje znalazły odzwierciedlenie w treści tej regulacji (por. art. 4 ust. 2 i 3 ustawy).

3. Pismem z 15 marca 2005 r. stanowisko w sprawie przedstawił Marszałek Sejmu, wnosząc o uznanie zgodności art. 61 i art. 69 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji.

Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Marszałek Sejmu podkreślił, że ustawodawca ma możliwość modyfikowania udziału gmin w dochodach publicznych, przy jednoczesnym obowiązku uwzględnienia przypadających im zadań.

Obowiązująca od 1 stycznia 2004 r. ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego doprowadziła do wzrostu dochodów własnych gmin, powiatów i województw samorządowych, poprzez zwiększenie udziału w podatkach dochodowych. Marszałek Sejmu pozytywnie postrzega wynikającą z ustawy możliwość samodzielnego decydowania przez samorządy o przeznaczeniu większej części ich dochodów. Ponadto, jak zaznaczył Marszałek Sejmu, skarżąca nie przedstawiła żadnych argumentów na poparcie zarzutu, że udział gmin w dochodach publicznych, przewidziany we wszystkich obowiązujących przepisach prawa, na skutek zmian, wynikających z art. 61 i art. 69 zaskarżonej ustawy stał się nieodpowiedni w stosunku do przypadających im zadań.

II

Na rozprawie 31 maja 2005 r. wnioskodawczyni podtrzymała zarzuty sformułowane we wniosku. Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali swoje dotychczasowe stanowiska co do oceny merytorycznej zakwestionowanych przepisów.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Przedmiotem rozpoznania jest ocena zgodności art. 61 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim przepis ten wprowadza zmianę w art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, oraz art. 69 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim przepis dodaje w ustawie z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych art. 9a, z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Na mocy zaskarżonych przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego do zadań własnych gminy, w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, zaliczono finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg znajdujących się na terenie gminy. W poprzednim stanie prawnym finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg także należało do zadań własnych gmin, ale jedynie w odniesieniu do tych dróg, które znajdowały się na terenie gminy i których gmina była zarządcą. Drogi niebędące w zarządzie gminy finansowane były z budżetu państwa (art. 18 ust. 1 pkt 3 w zw. z ust. 3 ustawy – Prawo energetyczne). Z budżetu państwa pokrywane były także wydatki na oświetlenie dróg publicznych krajowych, wojewódzkich i powiatowych w granicach miast na prawach powiatu. Na mocy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego regułą finansowania dróg przez właściciela zamieniono na regułą położenia drogi. Zdaniem wnioskodawczyni zaliczenie do jej zadań finansowania oświetlenia ulic, placów i dróg, znajdujących się na terenie gminy, stanowi naruszenie zasad wynikających z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Za niekonstytucyjną wnioskodawczyni uznaje także zmianę polegającą na pozbawieniu gmin dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie zadania własnego w postaci wypłaty dodatków mieszkaniowych. Przed nowelizacją ustawa o dodatkach mieszkaniowych w rozdziale 2 zawierała przepisy, na podstawie których gminy otrzymywały dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie wypłat dodatków mieszkaniowych. Przeznaczona na ten cel kwota określana była corocznie w ustawie budżetowej, a jej wysokość była uzależniona od określonych w ustawie warunków (art. 11, art. 12).

Celem ustosunkowania się do zarzutów wniosku niezbędne jest odwołanie się do zasady samodzielności finansowej gmin analizowanej w licznych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, a znajdującej wyraz przede wszystkim w art. 167 Konstytucji. Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego stanowi jedną z konstytucyjnych 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 (zob. wyrok TK z 24 marca 1998 r., sygn. K. 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 12). Nie oznacza to jednak możliwości przypisywania samodzielności finansowej jednostkom 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 (zob. wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. K. 13/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69, 3 listopada 1998 r., sygn. K. 12/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 98).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że art. 167 Konstytucji stanowi integralną całość. Zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Wskazuje rodzaje dochodów jednostek samorządu terytorialnego, zaliczając do nich: dochody własne, subwencje i dotacje celowe z budżetu państwa. Zastrzega dla określenia źródeł dochodów tryb ustawowy, co stanowi istotną gwarancję samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. Wreszcie stanowi, że zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (zob. wyrok TK z 30 marca 1999 r., sygn. K. 5/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 39).

Sformułowany we wniosku zarzut dotyczy niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w licznych orzeczeniach wskazywał, że art. 167 ust. 1 Konstytucji z jednej strony zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedni udział w dochodach publicznych, tak by możliwa była realizacja ich zadań, a z drugiej strony zawiera zakaz dokonywania takich modyfikacji tych dochodów, które odpowiedniość tego udziału by przekreślały (zob. wyrok z 3 listopada 1998 r., sygn. K. 12/98). Analizowany przepis reguluje podział dochodów publicznych między administrację rządową a samorząd terytorialny, określając jednocześnie sposób podziału dochodów między jednostki samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli. Ocena, czy prawodawca zachował odpowiednie proporcje między udziałem w dochodach publicznych a zakresem zadań przypadających jednostkom samorządu terytorialnego danego szczebla, musi uwzględniać m.in. możliwości finansowania zadań z określonych źródeł dochodów. W doktrynie podkreśla się, że „dochody samorządowe są funkcją przekazanych samorządom zadań – zarówno co do charakteru tych zadań jak i rozmiarów (...) Rodzaj i charakter ustawowo przekazanego samorządowi i określonego w ustawach szczególnych zadania ma zasadniczy wpływ na konstrukcję i formę odpowiednich dochodów samorządu” (A. Borodo, *Subwencje i dotacje*

jako formy dochodów samorządu terytorialnego w Polsce – wybrane zagadnienia prawne, w: Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 322).

Okoliczność, że ustawa rozszerza zadania jednostek samorządu terytorialnego, nie może przesądzać o niekonstytucyjności danej regulacji, jeżeli dochody z innych źródeł umożliwiają realizację poszczególnych zadań publicznych. Dla stwierdzenia niekonstytucyjności regulacji prawnej ograniczającej dochody jednostek samorządu terytorialnego jedną z koniecznych przesłanek jest wykazanie, że w wyniku wejścia w życie danej regulacji jednostki samorządu terytorialnego nie są w stanie realizować niektórych bądź też w całości przypadających im zadań bez dochodów, których zostały pozbawione.

Uznanie zatem, że zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji byłoby możliwe jedynie wówczas, gdyby okazało się, że nowe regulacje uniemożliwiają zapewnienie gminom „odpowiedniego” do ich zadań udziału w dochodach publicznych.

Trybunał Konstytucyjny uważa, że taka sytuacja nie zachodzi w niniejszej sprawie. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jest wyrazem ogólnej reformy systemu finansów samorządu terytorialnego, której celem ma być zmiana warunków funkcjonowania samorządów terytorialnych, decentralizacja funkcji państwa, a także przeniesienie części dochodów państwa do samorządów. Reforma ma też na celu ułatwienie absorpcji środków unijnych. Jedną z najważniejszych zmian ma być zmiana struktury dochodów jednostek samorządu terytorialnego, polegająca na przesunięciu dużej części dochodów, stanowiących do tej pory subwencje, dotacje do dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. W istocie ma to prowadzić do zwiększenia możliwości samodzielnego dysponowania przez gminy środkami finansowymi. Nowym dochodem wszystkich jednostek samorządu terytorialnego będzie 5 procentowy udział z tytułu dochodów uzyskiwanych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleczanych w ustawach. Nastąpi także zwiększenie udziału w dochodach z gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Istotną zmianą jest zwiększenie udziału gmin we wpływach z podatków dochodowych. Wzrost ten docelowo ma osiągnąć 39,34% z dochodów z podatków od osób fizycznych i 5% z podatków od osób prawnych. (Sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej – Sprawozdanie Stenograficzne z 59 posiedzenia Sejmu w dniu 17 października 2003 r.).

Artykuł 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w którym wymienione zostały źródła dochodów własnych gmin wskazuje na przyjęcie propozycji korzystniejszych w stosunku do założeń projektu. Wysokość udziału gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych została ustalona na poziomie 6,71% (art. 4 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13 listopada 2003 r., Dz. U. Nr 203, poz. 1966).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że wnioskodawczyni, 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 powinna przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego.

W niniejszej sprawie wnioskodawczyni nie wykazała naruszenia zasady równowagi wynikającej z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Sformułowany został jedynie zarzut niezgodności art. 61 i art. 69 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, brak jest natomiast uzasadnienia pozwalającego na obalenie domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów. Takie sformułowanie zarzutu

wymaga całościowej analizy wszystkich źródeł dochodów gmin. Należałoby wykazać, że – poprzez nałożenie na gminy obowiązku finansowania oświetlenia ulic, placów i dróg znajdujących się na terenie gminy, a więc włączenie do zadań własnych gmin finansowania oświetlenia dróg położonych na ich obszarach, chociaż niepozostających w ich zarządzie (z wyłączeniem dróg ekspresowych i autostrad), jak też pozbawienie gmin dotacji z budżetu państwa na pokrywanie kosztów zadania własnego w postaci wypłaty dodatków mieszkaniowych nie daje możliwości zapewnienia gminom takiego udziału w dochodach publicznych, który będzie odpowiedni do ich zadań. Tymczasem z uzasadnienia do projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jak też z powołanej debaty parlamentarnej, dotyczącej dochodów gmin oraz z treści uchwalonej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego płyną wnioski odmienne, przy czym wnioskodawczyni nie wykazała, że na skutek zaskarżonej regulacji udział gmin w dochodach publicznych jest nieodpowiedni do przypadających zadań. Trybunał Konstytucyjny raz jeszcze podkreśla, że system finansowy gmin przewiduje mechanizmy wspomagające, m.in. subwencję ogólną, która w przypadku słabszych finansowo gmin przybiera postać subwencji wyrównawczej. Jej sposób kalkulowania i wysokość ma służyć wyrównywaniu dysproporcji w dochodach własnych gmin.

Należy zauważyć, że w związku ze zmianą zasad finansowania zadań wykonywanych przez gminy ustawodawca wprowadził możliwość uzupełnienia dochodów gmin. Art. 21 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego określa zasady tworzenia kwoty przeznaczonej na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin oraz zawiera delegację dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowego sposobu jej podziału. W związku z likwidacją przysługującej gminom dotacji na dofinansowanie zadania własnego dotyczącego wypłaty dodatków mieszkaniowych oraz z przekazaniem do ich zadań własnych finansowania oświetlenia dróg publicznych, których gmina nie jest zarządcą, oraz dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych gminy uzyskały prawo do części równoważającej subwencji. Stworzony mechanizm ma zapewnić wyrównanie ewentualnych różnic w dochodach gmin w związku z wprowadzeniem zmian w systemie finansowania zadań, jak też uelastyczyć możliwość podziału środków. Kwestię podziału części równoważającej subwencji ogólnej dla gmin, uwzględniając sytuację finansową gmin, a także wysokość wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu pomocy społecznej, w tym wydatków związanych z wypłatą dodatków mieszkaniowych, reguluje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2004 r. w sprawie podziału części równoważającej subwencji ogólnej dla gmin na rok 2005 (Dz. U. z 2004, Nr 214, poz. 2169). Należy nadto podkreślić, że nie było przerwy w uzyskiwaniu źródeł finansowania zadań, reforma bowiem weszła w życie 1 stycznia 2004 r., a dotychczasowe mechanizmy przestały obowiązywać 31 grudnia 2003 r.

Analiza zasad ustalania części równoważającej dla gmin na 2004 r. wskazuje, że wysokość należnych gminom kwot jest zależna od stosunku między sumą dodatnich różnic dochodów bazowych i przeliczeniowych a kwotą części równoważającej do podziału. Przyjęty mechanizm oznacza, że gminy w 2004 r. nie mogły otrzymać kwot wyższych niż różnica między dochodami bazowymi i przeliczeniowymi dla danej gminy. W rzeczywistości kwota przeznaczona na część równoważającą w 2004 r. wynosiła 386 049 710 zł, natomiast suma dodatnich różnic ustalonych dla wszystkich gmin 286 777 816 zł. Jak zostało wskazane, przyjęty system nie daje możliwości bezpośredniego przyznania gminom kwoty wyższej niż suma dodatnich różnic. W rzeczywistości oznacza to, że kwota części równoważającej rzędu 100 000 000 zł zwiększy rezerwę subwencji ogólnej, w zakresie kwoty przeznaczonej na uzupełnienie dochodów i wyrównanie różnic. Wprowadzone zmiany w istocie zwiększyły dochody gmin, realizując tym samym

założenia przeprowadzanej reformy (zob. szerzej E. Ruśkowski, J. Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 153 i n.)

Na marginesie należy też wskazać na ustawę z dnia 20 stycznia 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 552), która nadaje w art. 1 pkt 24 zaskarżonemu art. 18 ustawy – Prawo energetyczne nowe brzmienie, wskazujące, że do gmin należy finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy. Zmiana, jak wynika z uzasadnienia projektu wskazanej ustawy ma na celu uściślenie zakresu, w jakim gmina finansuje oświetlenie dróg, a konkretnie ograniczenie ponoszenia kosztów jedynie do dróg publicznych. Ponieważ kwestia ta nie została podniesiona w treści uzasadnienia wniosku, Trybunał Konstytucyjny pozostawia ją poza zakresem swoich rozważań.

Raz jeszcze należy przypomnieć, że ustawodawca jest uprawniony do stanowienia prawa zgodnie z przyjmowanymi przez siebie założeniami politycznymi i gospodarczymi, a Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do oceny celowości tych regulacji. Ingerencja jest dopuszczalna jedynie w przypadku naruszenia norm konstytucyjnych. Dotyczy to w szczególności ustaw kształtujących system finansów publicznych, w tym również ustaw określających zasady podziału środków publicznych między administrację rządową a poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Podstawę do stwierdzenia niezgodności ustawy z art. 167 ust. 1 Konstytucji mogą stanowić tylko oczywiste dysproporcje między zakresem zadań a poziomem dochodów, występujące przy podziale środków między administrację rządową a poszczególne szczeble samorządu terytorialnego, na co nie wskazuje analiza zaskarżonych przepisów.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.