



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 12 stycznia 2023 r.

Pozycja 11

POSTANOWIENIE z dnia 20 grudnia 2022 r. Sygn. akt K 43/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bogdan Świączkowski – przewodniczący
Stanisław Piotrowicz – sprawozdawca
Julia Przyłębska
Bartłomiej Sochański
Wojciech Sych,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 grudnia 2022 r., wniosku Rady Miejskiej w Nowym Warpnie o zbadanie zgodności:

- 1) § 3 ust. 1 pkt 11 lit. b Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119) z:
 - a) art. 92 w związku z art. 167 ust. 3 oraz w związku z art. 2 Konstytucji, a także art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 513) i art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.),
 - b) art. 165 ust. 1 w związku z art. 167 ust. 2 Konstytucji,
- 2) art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21, art. 29 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z: zasadą państwa prawnego wywodzoną z art. 2 w związku z art. 167 ust. 2 i 3 oraz w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 22 czerwca 2015 r. Rada Miejska w Nowym Warpnie (dalej: Rada lub wnioskodawca) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności:

1) § 3 ust. 1 pkt 11 lit. b Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego (dalej: Instrukcja), stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119; dalej: rozporządzenie z 2014 r.) z:

a) art. 92 w związku z art. 167 ust. 3 oraz w związku z art. 2 Konstytucji, a także art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 513; obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 2267; dalej: u.d.j.s.t. lub ustawa o dochodach) i art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.; dalej: ustawa o finansach);

b) art. 165 ust. 1 w związku z art. 167 ust. 2 Konstytucji;

2) art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21 i art. 29 u.d.j.s.t. z zasadą państwa prawnego wywodzoną z art. 2 w związku z art. 167 ust. 2 i 3 oraz w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji.

Uzasadniając poszczególne zarzuty niekonstytucyjności, Rada wskazała, że:

1) § 3 ust. 1 pkt 11 lit. b Instrukcji narusza:

a) art. 92 w związku z art. 167 ust. 3 oraz w związku z art. 2 Konstytucji przez to, że definiuje pojęcie skutków finansowych wynikających z zastosowania przewidzianych w przepisach prawa podatkowego ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w sposób niezgodny z art. 32 ust. 3 u.d.j.s.t., a przez to wykracza poza granice upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia zawartego w art. 41 ust. 2 ustawy o finansach;

b) art. 165 ust. 1 w związku z art. 167 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim narusza prawa majątkowe gminy do dochodów ze źródeł określonych w art. 167 ust. 2 Konstytucji poprzez nieprawidłowe (pozaustawowe) powiększenie potencjału dochodów podatkowych gminy w oparciu o który wyznacza się gminy zobowiązane do dokonywania wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej.

2) art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21 i art. 29 u.d.j.s.t. narusza zasadę państwa prawnego wywodzoną z art. 2 w związku z art. 167 ust. 2 i 3 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji, ponieważ znosi konstytucyjnie gwarantowane pojęcie subwencji należnej oraz przewiduje pobranie wpłaty na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin w wysokości wyższej od należnej.

2. Prokurator Generalny w piśmie 14 lutego 2018 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 29 u.d.j.s.t. jest zgodny z zasadą ochrony zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji, w związku z art. 167 ust. 2 i 3 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji. W zakresie kontroli § 3 ust. 1 pkt 11 lit. b Instrukcji wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK lub ustawa o organizacji TK) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074; dalej: ustawa wprowadzająca) wobec utraty przez zakwestionowany przepis mocy obowiązującej przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK w związku z art. 9 ust. 1 ustawy wprowadzającej wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

3. W piśmie z 31 stycznia 2019 r. Minister Finansów wniósł o umorzenie przedmiotowego postępowania wobec utraty przez zakwestionowany przepis mocy obowiązującej

przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, w zakresie, w jakim przedmiotem kontroli są przepisy aktu normatywnego wydanego przez Ministra Finansów, tj. rozporządzenia z 2014 r.

W przypadku nieuwzględnienia powyższego wniosku wnosi o stwierdzenie, że § 3 ust. 1 pkt 11 lit. b Instrukcji jest zgodny z art. 92 ust. 1 w związku z art. 167 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji, oraz nie jest niezgodny z art. 165 ust. 1 w związku z art. 167 ust. 2 Konstytucji.

W opinii Ministra Finansów rozporządzenie z 2014 r., wydane na podstawie art. 41 ust. 2 ustawy o finansach, utraciło moc na podstawie § 23 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 109, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2018 r.), wydanego również na podstawie art. 41 ust. 2 ustawy o finansach. Wskutek utraty mocy obowiązującej rozporządzenia z 2014 r. moc obowiązującą utracił również § 3 ust. 1 pkt 11 lit. b Instrukcji. Rozporządzenie z 2018 r. weszło w życie 13 stycznia 2018 r. Zgodnie z § 21 tego rozporządzenia jego przepisy mają zastosowanie po raz pierwszy do sprawozdań Rb-33 i Rb-50 za IV kwartały 2017 r., Rb-28 Programy za grudzień 2017 r. i za rok 2017 oraz sprawozdań sporządzanych za okresy sprawozdawcze rozpoczynające się od 1 stycznia 2018 r. Jak stanowi zaś § 22 rozporządzenia z 2018 r. sprawozdania i korekty sprawozdań za okresy sprawozdawcze roku 2017, z wyjątkiem sprawozdań Rb-33 i Rb-50 za IV kwartały 2017 r., Rb-28 Programy za grudzień 2017 r. i za rok 2017, sporządza się i przekazuje zgodnie z dotychczasowymi przepisami, tj. przepisami rozporządzenia z 2014 r. Należy jednak zauważyć, że termin złożenia sprawozdań za rok 2017 przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie rozporządzenia z 2014 r. upłynął w 2018 r.

Dodatkowo Minister podniósł, że dla postępowania wnioskodawcy brak jest miarodajnej normy intertemporalnej, która pozwalałaby stwierdzić, iż § 3 ust. 1 pkt 11 lit. b Instrukcji zachował moc obowiązującą.

4. W stanowisku z 15 kwietnia 2019 r. Marszałek Sejmu, w imieniu Sejmu, wniósł o stwierdzenie, że: art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21 i art. 29 u.d.j.s.t. jest zgodny z zasadą ochrony zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) w związku z art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji i z zasadą sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego, wynikającą z art. 165 ust. 2 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Marszałek wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Marszałek ograniczył się do merytorycznej oceny kwestionowanych regulacji ustawy o dochodach. W jego ocenie, ustosunkowanie się do zaskarżonych przepisów rozporządzenia wydanych przez Ministra Finansów wykraczałoby poza jego uprawnienia procesowe.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643) została zastąpiona od 30 sierpnia 2015 r. ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), która – mocą art. 134 – znajdowała, co do zasady, zastosowanie w sprawach wszczętych i niezakończonych. Ustawa o TK z 2015 r. została uchylona ustawą z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK z 2016 r.), przewidującą – w art. 83 – bezpośrednie działanie ustawy nowej. Ustawa o TK z 2016 r. została następnie uchylona na podstawie

art. 3 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074; dalej: przepisy wprowadzające). Zgodnie z art. 9 przepisów wprowadzających, do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK lub ustawa o organizacji TK) mają być stosowane przepisy ustawy o organizacji TK, a czynności procesowe dokonane w tych postępowaniach pozostają w mocy.

Wobec powyższego postępowanie w niniejszej sprawie kształtują przepisy ustawy o organizacji TK.

2. Dokonując analizy wniosku, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wniosek Rady Miejskiej w Nowym Warpnie (dalej: Rada lub wnioskodawca) spełnił wymogi konstytucyjne, ponieważ Rada dochowała warunku określonego w art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją może wystąpić organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych jego zakresem działania. Zaskarżony art. 36 ust. 10 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 513; obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 2267; dalej: ustawa o dochodach lub u.d.j.s.t.), reguluje sytuację jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, a zarzuty niezgodności z ustawą zasadniczą Rada podniosła wobec tego uregulowania w kontekście gmin, a więc wobec regulacji, która dotyczyła spraw objętych jej zakresem działania. Przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu stanowi jednak utrata mocy obowiązującej zaskarżonych regulacji (art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK). Obliguje to Trybunał do umorzenia postępowania. Ponadto przeszkodę w odniesieniu do części przepisów prawnych stanowi również brak odpowiedniego uzasadnienia wniosku.

3. Przedmiot kontroli określony w rozpatrywanym wniosku stanowią:

1) art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21 i art. 29 u.d.j.s.t.,

2) § 3 ust. 1 pkt 11 lit. b Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego (dalej: Instrukcja), stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119; dalej: rozporządzenie z 2014 r.).

Kwestionowane regulacje miały następującą treść:

– art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t.:

„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”.

– § 3 ust. 1 pkt 11 lit. b Instrukcji (dotyczący sprawozdania Rb-27S):

„Sprawozdanie jednostkowe z wykonania planu dochodów budżetowych z tytułu podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego, sporządza się na podstawie danych księgowości podatkowej w sposób następujący”: (...) 11) w kolumnie «Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa, obliczone za okres sprawozdawczy» w zakresie:” (...) b) rozłożenia na raty, odroczenia terminu płatności podatku, zwalniania z obowiązku pobrania bądź ograniczenia poboru - wykazuje się kwoty dotyczące skutków decyzji organów podatkowych za okres sprawozdawczy. Skutki wykazane w tej kolumnie powinny wynikać z decy-

zji organu podatkowego, zarówno w zakresie bieżących, jak i zaległych należności. W przypadku podjęcia przez organ podatkowy decyzji o odroczeniu terminu płatności lub rozłożeniu na raty zapłaty podatku bądź zaległości podatkowej, skutki finansowe wynikające z tych decyzji powinny być wykazywane za kolejne okresy sprawozdawcze w roku, w którym została wydana decyzja. Wykazane kwoty nie muszą wynikać z rejestrów przypisów i odpisów.

W kolumnie «Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa, obliczone za okres sprawozdawczy», wykazuje się również skutki ulg podatkowych, umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminów płatności należności z tytułu podatków i opłat stanowiących dochody gminy lub miasta na prawach powiatu, a także zwolnienia z obowiązku pobrania bądź ograniczenia poboru tych należności, udzielanych w trybie art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, z późn. zm.); w kolumnie tej nie wykazuje się skutków finansowych wynikających z ugody zawartej w bankowym postępowaniu ugodowym, a także będących wynikiem orzeczeń wydanych przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako organu II instancji”.

4. W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny odniósł się do zaskarżonych przez wnioskodawcę przepisów ustawy o dochodach.

4.1. Badanie dopuszczalności merytorycznej kontroli wniosku jednostki samorządu terytorialnego nie kończy się w fazie rozpoznania wstępnego. Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zaistniała negatywna przesłanka procesowa wyłączająca dopuszczalność merytorycznej kontroli zgłoszonych zarzutów, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia TK z: 26 lutego 2014 r., sygn. K 52/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 25; 11 października 2017 r., sygn. K 14/16, OTK ZU A/2017, poz. 69; 9 kwietnia 2019 r., sygn. K 17/17, OTK ZU A/2019, poz. 13).

4.2. Rada domagała się kontroli art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t., który to przepis zmienił swą treść.

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1951; dalej: ustawa nowelizująca z 2019 r.) derogowała kwestionowany art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. w zaskarżonym brzmieniu.

Na podstawie art. 1 pkt 1 lit. a ustawy nowelizującej z 2019 r., art. 36 ust. 10 otrzymał następujące brzmienie: „Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego w roku budżetowym, z przyczyn od niej niezależnych, otrzymała część wyrównawczą, równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej w kwocie niższej od należnej lub dokonała wpłat, o których mowa w art. 29, art. 30 i art. 70a, w kwocie wyższej od należnej – jednostce tej przysługuje prawo do wyrównania różnicy pomiędzy zaniżoną kwotą odpowiedniej części subwencji ogólnej a kwotą należną z tych tytułów lub zwrot zawyżonej kwoty dokonanych wpłat, o których mowa w art. 29, art. 30 i art. 70a”.

Ponadto dodano również ust. 11 i 12 w następującym brzmieniu: „11. Przyznanie wyrównania różnicy pomiędzy zaniżoną kwotą odpowiedniej części subwencji ogólnej a kwotą należną z tych tytułów lub zwrotu zawyżonej kwoty dokonanych wpłat, o których mowa w art. 29, art. 30 i art. 70a, następuje w drodze decyzji ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Wniosek o wyrównanie różnicy pomiędzy zaniżoną kwotą odpowiedniej części subwencji ogólnej a kwotą należną z tych tytułów lub zwrot zawyżonej kwoty dokonanych wpłat, o których mowa w art. 29, art. 30 i art. 70a, jednostka samorządu terytorialnego może złożyć do końca roku następującego po roku budżetowym, w którym otrzymała zaniżoną kwotę subwencji ogólnej lub dokonała wpłat, o których mowa w art. 29, art. 30 i art. 70a, w kwocie wyższej od należnej. 12. Od kwoty stanowiącej różnicę pomiędzy zaniżoną kwotą

odpowiedniej części subwencji ogólnej a kwotą należną z tych tytułów lub od kwoty stanowiącej różnicę pomiędzy zawyżoną kwotą wpłat, o których mowa w art. 29, art. 30 i art. 70a, a kwotą należną, jednostce samorządu terytorialnego przysługują odsetki ustalone jak dla zaległości podatkowych, liczone od ostatniego dnia roku budżetowego, w którym jednostka otrzymała zaniżoną kwotę subwencji ogólnej lub dokonała wpłat, o których mowa w art. 29, art. 30 i art. 70a, w kwocie wyższej od należnej”.

W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z 2019 r. (druk sejmowy nr 3697/VIII kadencja) podkreślono, że niniejsza zmiana stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r. (sygn. K 18/17, OTK ZU A/2019, poz. 10). Ustawa nowelizująca z 2019 r. weszła w życie 29 października 2019 r., z wyjątkiem art. 1 pkt 1, który wszedł w życie 1 stycznia 2020 r. Tak więc Rada w niniejszej sprawie domaga się kontroli konstytucyjności przepisu, który już nie obowiązuje.

4.3. Mając zatem na uwadze fakt, że zaskarżony przepis został derogowany rozważyć należy, czy nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania zawarta w art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK, zgodnie z treścią którego Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Na podstawie art. 59 ust. 3 u.o.t.p.TK Trybunał nie umarza postępowania z przyczyny, o której mowa w art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK, jeśli wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Treścią art. 59 ust. 3 u.o.t.p.TK ograniczona została zatem możliwość orzekania o przepisach, które utraciły moc obowiązującą wyłącznie do sytuacji, gdy wydanie orzeczenia będzie konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną.

Ustawodawca zrezygnował w ustawie o organizacji TK z szerokiej formuły możliwości orzekania o aktach nieobowiązujących i ograniczył ten wyjątek do spraw inicjowanych skargami konstytucyjnymi. „Zawężenie to jest wyraźne i nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. Wyraża ono intencję ustawodawcy co do ochrony jednostek, które dochodzą swych praw w drodze skargi konstytucyjnej” (wyrok TK z 24 października 2017 r., sygn. K 1/17, OTK ZU A/2017, poz. 79).

W świetle obecnych unormowań ustawy o organizacji TK postępowanie w zakresie kontroli aktu normatywnego (normy), który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, zainicjowane w inny sposób niż skargą konstytucyjną, podlega umorzeniu ze względu na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu.

4.4. Kwestionowany przepis nie może być stosowany do żadnej sytuacji faktycznej. Ustawa nowelizująca z 2019 r. zawierała art. 4, zgodnie z którym „Przepis art. 36 ust. 10 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się po raz pierwszy do części wyrównawczej, równoważącej i regionalnej subwencji ogólnej oraz wpłat, o których mowa w art. 29, art. 30 i art. 70a ustawy zmienianej w art. 1, wyliczonych na rok 2020”. W rozpatrywanej sprawie, przedstawiona wyżej regulacja intertemporalna zawarta w art. 4 ustawy nowelizującej z 2019 r. wygasła 31 grudnia 2021 r.

4.5. Ponadto, analiza wniosku prowadzi do konkluzji, że wnioskodawca nie sformułował – ani tym bardziej nie uzasadnił – żadnego zarzutu niekonstytucyjności wobec przepisów ustawy o dochodach przywołanych związkowo, tj. art. 20, art. 21 i art. 29 u.d.j.s.t. Zgodnie z art. 47 ust. 2 pkt 4 u.o.t.p.TK uzasadnienie wniosku inicjującego postępowanie przed Trybunałem zawiera „wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności”. Rada nie przedstawiła żadnego zarzutu naruszenia Konstytucji wobec: materialnych reguł dotyczących przyznawania gminom kwoty podstawowej i uzupełniającej (art. 20

u.d.j.s.t.), zasady tworzenia kwoty przeznaczonej na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin (art. 21 u.d.j.s.t.) czy też materialnych reguł dotyczących obarczania gmin wpłatą wyrównawczą (art. 29 u.d.j.s.t.). W ocenie Trybunału, powołanie tych przepisów (art. 20, art. 21 i art. 29 u.d.j.s.t.) miało na celu wyłącznie wyodrębnienie skarżonego zakresu unormowania zawartego w przepisie podstawowym. Należało poza tym wskazać, że wnioskodawca nie kwestionuje materialnych zasad ustalania kwot odpowiednich części subwencji ogólnej czy też wpłaty wyrównawczej.

Uzasadniając naruszenie zasady prawidłowej legislacji oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji), wnioskodawca odwołał się do nich w dwóch kontekstach: w powiązaniu z art. 167 ust. 2 i 3 oraz w powiązaniu z art. 165 ust. 2 ustawy zasadniczej. W odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady prawidłowej legislacji wnioskodawca stwierdził, że należna, tj. wyliczona na podstawie przepisów ustawy o dochodach kwota części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej, do której prawo gwarantuje tym samorządom art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji, jest jednocześnie kwotą, której egzekwować nie można, jak i sytuacja, w której nienależna, bo zawyżona, w stosunku do tego, co wynika z art. 29 u.d.j.s.t., kwota wpłaty na część równoważącą subwencji ogólnej staje się z woli ustawodawcy kwotą należną. Rada nie wykazała nieprecyzyjności czy niejednoznaczności kwestionowanej regulacji, co jest niezbędne, jeśli się wysuwa zarzut w oparciu o zasadę poprawnej legislacji. Jak słusznie w swoim stanowisku zauważył Prokurator Generalny, zarzut wnioskodawcy dotyczy w istocie braku zgodności pomiędzy normami zawartymi w jednym akcie, co oznacza, że zarzut ten pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Podkreślenia wymaga fakt, że pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego nieprecyzyjności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu okażą się niewystarczające. Wnioskodawca wskazując na zarzut naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wyjaśnił na czym miałyby polegać ograniczenie planowania dochodów na podstawie ustawy.

Wnioskodawca nie wywiązał się z obowiązku odpowiedniego uzasadnienia podnoszonych zarzutów, ograniczając się do przedstawienia treści poszczególnych wzorców i ewentualnie związanych z nimi wypowiedzi sądu konstytucyjnego lub przytaczając jedynie ogólnikową i niejasną argumentację. Wnioskodawca całkowicie zignorował treść art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t., z którego wynika nakaz określenia ogólnych jednolitych zasady ustalania dochodów podatkowych gminy, służących obliczeniu wskaźników, na podstawie których ustalana jest wysokość części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin, a także wysokość rocznych wpłat do budżetu państwa. Jednocześnie przepis ten stanowi nakaz uwzględniania dochodów wykazanych w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego, sporządzonych zgodnie z przepisami o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej. Na tej podstawie wniosek okazuje się niejasny, gdyż wnioskodawca nie wyjaśnił, dlaczego jego zdaniem ustalenie zaniżonych kwot subwencji czy zawyżonej kwoty wyrównawczej miałyby być niekonstytucyjne także w sytuacji, gdy jest to następstwem niewywiązania się przez jednostkę samorządu terytorialnego z obowiązku przedstawienia poprawnego sprawozdania finansowego bądź nieskorygowania zawartych w nim błędów w wyznaczonym przez ustawę terminie. Tym samym wnioskodawca nie przedstawił żadnych dowodów przemawiających za tym, że nieprawidłowe określenie rozważanych należności, które nastąpiło z przyczyn zależnych od gminy, narusza wskazane we wniosku zasady konstytucyjne.

5. W drugiej kolejności Trybunał Konstytucyjny odniósł się do zaskarżonego przez Radę przepisu rozporządzenia z 2014 r.

5.1. Wnioskodawca przedmiotem kontroli uczynił § 3 ust. 1 pkt 11 lit. b Instrukcji. Regulacja dotyczy sposobu sporządzania sprawozdania jednostkowego z wykonania planu dochodów budżetowych z tytułu podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego. Rozporządzenie z 2014 r. zostało uchylone 13 stycznia 2018 r. przez § 23 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 109; dalej: rozporządzenie z 2018 r.). Wskutek utraty mocy obowiązującej rozporządzenia z 2014 r. moc obowiązującą utracił również przepis § 3 ust. 1 pkt 11 lit. b Instrukcji do tego rozporządzenia.

5.2. Trybunał stwierdza utratę mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu. Kwestionowany przepis nie może być stosowany do żadnej sytuacji faktycznej.

Rozporządzenie z 2018 r. zawierało przepisy przejściowe, tj.: § 21 („Przepisy rozporządzenia mają zastosowanie po raz pierwszy do sprawozdań Rb-33 i Rb-50 za IV kwartały 2017 r., Rb-28 Programy za grudzień 2017 r. i za rok 2017 oraz sprawozdań sporządzanych za okresy sprawozdawcze rozpoczynające się od dnia 1 stycznia 2018 r.”) oraz § 22 („Sprawozdania i korekty sprawozdań za okresy sprawozdawcze roku 2017, z wyjątkiem sprawozdań Rb-33 i Rb-50 za IV kwartały 2017 r., Rb-28 Programy za grudzień 2017 r. i za rok 2017, sporządza się i przekazuje się zgodnie z dotychczasowymi przepisami”).

Analiza tych regulacji przejściowych w związku z poszczególnymi przepisami rozporządzenia z 2014 r. normującymi terminy przekazywania sprawozdań i ich korekt prowadzi do wniosku, że rozporządzenie z 2014 r. zachowało częściowo moc obowiązującą w zakresie związanym z wykonaniem art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.). W związku z tym, że ostatnie okresy sprawozdawcze podlegające rozporządzeniu z 2014 r. przypadały w 2017 r., nie stanowi ono już podstawy składania nowych sprawozdań, jednak może być podstawą dokonywania korekt przynajmniej niektórych z wcześniej złożonych sprawozdań. Na podstawie § 24 ust. 4 Instrukcji, korekty dotyczące składanych przez jednostki samorządu terytorialnego rocznych sprawozdań Rb-PDP oraz rocznych sprawozdań Rb-27S w zakresie danych objętych sprawozdaniem Rb-PDP, dokonuje się do 5 lat wstecz, licząc od końca roku budżetowego poprzedzającego rok stwierdzenia nieprawidłowości. W tym kontekście wymaga podkreślenia, że podniesione przez Radę zastrzeżenia co do konstytucyjności prawa dotyczyły wyłącznie sprawozdań, nie obejmując ich korekt.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t., przy wyliczaniu wskaźników G i Gg, służących w szczególności ustaleniu kwoty podstawowej oraz wpłaty wyrównawczej, bierze się pod uwagę dochody wykazane w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego za rok poprzedzający rok bazowy, z uwzględnieniem korekt złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych w terminie do 30 czerwca roku bazowego. Mając przy tym na uwadze, że 2017 r. był ostatnim podlegającym regulacjom rozporządzenia z 2014 r., za relewantne w kontekście przywołanego przepisu ustawy o dochodach trzeba było uznać sprawozdania za 2017 r. oraz korekty tych sprawozdań, które gminy przekazały do 30 czerwca 2018 r. Można przy tym jedynie wspomnieć, że dane o dochodach w nich zawarte zostały uwzględnione przy opracowaniu i uchwaleniu ustawy budżetowej na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 198). Ustawa ta została ogłoszona 1 lutego 2019 r., co oznacza, że upłynął już także liczony od tej daty 14-dniowy termin poinformowania jednostek samorządu terytorialnego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych o wynikających z ustawy budżetowej rocznych kwotach części subwencji ogólnej oraz rocznych wpłatach (art. 33 ust. 1 pkt 2 u.d.j.s.t.).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.