



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 5 maja 2023 r.

Pozycja 144

POSTANOWIENIE

z dnia 18 maja 2016 r.

Sygn. akt Tw 18/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Rady Miasta Knuruwa o zbadanie zgodności:

art. 32 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1877) z art. 2, art. 92 ust. 1, art. 165 ust. 1 i 2, art. 166 ust. 1 i art. 167 ust. 3 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 9 ust. 4 i 7 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską i ogłoszonej 25 listopada 1994 r. (Dz. U. Nr 124, poz. 607),

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi.

UZASADNIENIE

W dniu 3 sierpnia 2015 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Rady Miasta Knuruwa (dalej: Rada Miasta, wnioskodawca) o stwierdzenie niezgodności art. 32 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz.U.1877; dalej: ustawa o budżecie) z art. 2, art. 92 ust. 1, art. 165 ust. 1 i 2, art. 166 ust. 1, art. 167 ust. 3 i 4 Konstytucji oraz art. 9 ust. 4 i 7 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską i ogłoszonej 25 listopada 1994 r. (Dz.U.124.607; dalej: Karta).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 138 w zw. z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.2016.293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.102.643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy w postępowaniu przed Trybunałem w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe, tzn. przepisy ustawy o TK z 1997 r. Rozpatrywany wniosek został wniesiony przed

dniem wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r., dlatego do jego wstępnej kontroli mają zastosowanie przepisy ustawy o TK z 1997 r.

2. W myśl z art. 36 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r. wniosek pochodzący od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. W postępowaniu tym Trybunał w składzie jednego sędziego bada, czy złożony wniosek spełnia wymagania formalne (art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o TK z 1997 r.), czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 36 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r.), a w szczególności, czy pochodzi od uprawnionego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

3. W pierwszej kolejności Trybunał ocenił, czy w ramach ograniczonej rzeczowo zdolności wnioskowej, z której korzysta Rada Miasta Knuruwa, mieści się żądanie zbadania zgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wzorcami kontroli.

3.1. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 i art. 191 ust. 2 Konstytucji organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego są uprawnione do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm, jeżeli kwestionowany przez nie akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem ich działania. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą powyższą przesłankę należy wyklądać ściśle. Aby ocenić, czy w niniejszej sprawie została spełniona przesłanka przedmiotowa, trzeba zbadać treść zaskarżonych przepisów oraz ustalić, czy sformułowane we wniosku zarzuty dotyczą spraw objętych zakresem działania Rady Miasta Knuruwa. Trybunał przypomina przy tym, że pojęcie spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy należy rozumieć podobnie jak pojęcie kompetencji wnioskodawcy, nie zaś ogólnie jako jego zadania (zob. np. postanowienia TK z: 8 lipca 2008 r., sprawa K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113 i 15 września 2010 r., sprawa Tw 12/10, OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 316 i tam cytowane orzecznictwo).

3.2. Uzasadniając legitymację do zainicjowania kontroli zgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją, Rada Miasta wskazała, że zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2015.1515, ze zm.), do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Podkreśliła, że kwestionowany art. 32 ustawy o budżecie ustala określony poziom wydatków na zadania związane ze specjalną organizacją nauki i metodami pracy, a tym samym ingeruje w „swobodę decydowania przez organ stanowiący o przeznaczeniu środków otrzymywanych z tytułu subwencji ogólnej”.

4. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na zasadniczą rozbieżność między *petitum* wniosku a jego uzasadnieniem.

4.1. Przedmiotem wniosku jest art. 32 ustawy o budżecie, zgodnie z którym: „[w] roku 2015 na realizację zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży jednostka samorządu terytorialnego przeznacza środki w wysokości nie mniejszej niż wynikająca z podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, określonego w przepisach wydanych na podstawie art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1115, 1574 i 1644; dalej: ustawa o dochodach), w zakresie tych zadań”.

4.2. Analiza przedstawionych zarzutów prowadzi do wniosku, że Rada Miasta nie podważa przyjętej w art. 32 ustawy o budżecie reguły wydatkowania środków na finan-

sowanie zadań kształcenia specjalnego dzieci i młodzieży w kwocie nie mniejszej od wydatkowanej w roku poprzednim. Kwestionuje natomiast konstytucyjność sposobu ustalania wysokości subwencji oświatowej, a w szczególności subwencji na zadania związane ze stosowaniem specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży. Zagadnieniu temu poświęcona została zarówno II część wniosku (zatytułowana: „Część oświatowa subwencji ogólnej – obowiązująca regulacja i rys historyczny”), jak i III część, w której wnioskodawca zwraca uwagę na trudności w ustaleniu kwoty subwencji na finansowanie zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy w ramach kształcenia specjalnego dzieci i młodzieży.

5. W pierwszej części wniosku Rada Miasta zakwestionowała zgodność art. 32 ustawy o budżecie z art. 92 ust. 1, art. 166 ust. 1 i art. 167 ust. 4 Konstytucji oraz art. 9 ust. 4 i 7 Karty.

5.1. Rada Miasta zaskarżyła zawarte w art. 32 ustawy o budżecie odesłanie do art. 28 ust. 6 tej ustawy o dochodach i podkreśliła, że art. 28 ust. 6 tej ustawy nie zawiera wytycznych, co skutkuje ograniczeniem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nastąpiło na podstawie przepisów rangi niższej niż ustawa.

5.2. Taki zarzut jest nieskuteczny. Po pierwsze, wnioskodawca nie powiazał go z art. 167 ust. 3 Konstytucji, który zastrzega wyłączność ustawy do określania źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Po drugie, problem wytycznych dotyczących treści rozporządzenia odnosi się do art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach oraz do aktu wykonawczego wydanego na podstawie przepisu upoważniającego, które nie zostały wskazane we wniosku jako przedmiot kontroli.

5.3. Okoliczności te uzasadniają odmowę nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 32 ustawy o budżecie z art. 92 ust. 1, art. 166 ust. 1 i art. 167 ust. 4 Konstytucji oraz art. 9 ust. 4 i 7 Karty ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r.).

6. Kolejny zarzut odnosi się do istniejącej, zdaniem wnioskodawcy, niespójności w modelu podziału środków budżetowych na cele oświatowe (niezgodność art. 32 ustawy o budżecie z art. 165 ust. 1 i 2 oraz art. 167 ust. 3 Konstytucji).

6.1. Wnioskodawca zauważa, że art. 32 ustawy o budżecie ingeruje w swobodę dysponowania subwencją ogólną, co narusza jej istotę, gdyż jednostka samorządu terytorialnego traci uprawnienie do decydowania o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej.

6.2. Trybunał ustalił, że zarzutów takich nie można rozpatrzyć bez wskazania precyzyjnej podstawy prawnej kwalifikacji środków otrzymywanych przez samorząd terytorialny na realizację zadań związanych z koniecznością stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy, a w szczególności art. 3, art. 7 i art. 28 ustawy o dochodach. Skoro wnioskodawca nie powołał tych przepisów ustawy o dochodach jako przepisów związkowych, to tym samym zarzut wkroczenia przez ustawodawcę w swobodę dysponowania subwencją ogólną nie mógł zostać rozpoznany.

6.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wnioskodawca kwestionuje art. 32 ustawy o budżecie ze względu na zacieranie przez ustawodawcę różnic między subwencją

ogólną i dotacją celową. Rozważania te są jednak niewystarczające do uznania, że w wyniku wprowadzonej zmiany ustawowej doszło do naruszenia kompetencji objętych zakresem działania jednostek samorządu terytorialnego. Sama niespójność nie musi przesądzać o wkroczeniu przez ustawodawcę w zakres kompetencji tych jednostek.

6.4. Okoliczności te uzasadniają odmowę nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 32 ustawy o budżecie z art. 165 ust. 1 i 2 oraz art. 167 ust. 3 Konstytucji z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r.).

7. W następnym zarzucie wnioskodawca odwołuje się do zasady określoności prawa (art. 2 Konstytucji).

7.1. Zdaniem Rady Miasta „rozporządzenie, do którego odsyła zaskarżony przepis, nie określa (...) wysokości środków przydzielonych danej jednostce samorządu terytorialnego w zakresie zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży”. Wnioskodawca zarzuca także, że nie jest możliwe samodzielne wyliczenie minimalnego limitu wydatków, o którym mowa w art. 32 ustawy o budżecie.

7.2. Trybunał przypomina, że zasada poprawnej legislacji obejmuje między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów, które powinny być formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym (zob. wyrok TK z 24 lutego 2003 r., sprawa K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 18). Konstytucyjne zasady przyzwoitej legislacji i określoności przepisów prawa pozwalają oczekiwać od racjonalnego ustawodawcy tworzenia norm prawnych, które nie będą budzić wątpliwości co do treści przyznawanych praw (nakładanych obowiązków).

7.3. Odnosząc się do tej części wniosku, Trybunał podkreśla, że kwestionowany przez wnioskodawcę mechanizm wyliczania kwot subwencji został określony w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach. Jednak ten akt wykonawczy nie został zaskarżony przez Radę Miasta Knuruwa, co powoduje, że nie można rozpatryć zarzutu związanego z trudnościami w ustaleniu kwot subwencji na specjalną organizację nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży.

7.4. Okoliczność ta uzasadnia odmowę nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 32 ustawy o budżecie z art. 2 Konstytucji z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r.).

8. Trybunał Konstytucyjny ustalił także, że zaskarżony przepis utracił moc obowiązującą. Okoliczność powyższa, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r., stanowi podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu.

9. W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.