



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 5 maja 2023 r.

Pozycja 145

POSTANOWIENIE

z dnia 26 października 2016 r.

Sygn. akt Tw 18/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres – przewodniczący i sprawozdawca
Piotr Tuleja
Stanisław Rymar,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 maja 2016 r. o odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi Rady Miasta Knuruwa,

postanawia:

nie uwzględniać zażalenia.

UZASADNIENIE

1. 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).

2. Postanowieniem z 18 maja 2016 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu.

3. Trybunał stwierdził, że wniosek Rady Miasta nie mógł zostać rozpatrzony ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

3.1. Zarzut dotyczący zawartego w art. 32 ustawy o budżecie odesłania do art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach, polegający na tym, że przepis ten nie zawiera wytycznych i ogranicza samodzielność jednostek samorządu terytorialnego przepisami rangi niższej niż ustawa, Trybunał ocenił jako nieskuteczny. Wnioskodawca nie powiązał tego zarzutu z art. 167 ust. 3 Konstytucji, który zastrzega wyłączność ustawy do określania źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego, a ponadto podkreślany we wniosku 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.

3.2. Kolejna część wniosku odnosząca się do istniejącej, zdaniem wnioskodawcy, nie-spójności w modelu podziału środków budżetowych na cele oświatowe (niezgodność art. 32 ustawy oświatowej z art. 165 ust. 1 i 2 oraz art. 167 ust. 3 Konstytucji) wymagała, w ocenie Trybunału, 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 wskazania art. 3, art. 7 i art. 28 ustawy o dochodach. Wnioskodawca nie powołał jednak tych przepisów ustawy o dochodach jako przepisów związkowych, tym samym Trybunał nie mógł rozpoznać zarzutu wkroczenia przez ustawodawcę w swobodę dysponowania subwencją ogólną.

3.3. Trybunał stwierdził także, że wnioskodawca – kwestionujący mechanizm wyliczenia kwot subwencji – powinien również zaskarżyć akt wykonawczy, gdyż w jego treści zostały określone zasady wyliczania jej wysokości.

3.4. Trybunał Konstytucyjny ustalił również, że zaskarżony przepis utracił moc obowiązującą.

4. W zażaleniu z 7 czerwca 2016 r. Rada Miasta Knuruwa wnosi o „uwzględnienie (...) zażalenia i skierowanie sprawy do rozpoznania na rozprawie”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1157; dalej: ustawa o TK) wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 26 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 37 ust. 5-7 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy wydając zaskarżone postanowienie, prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia. Zażalenie odnosi się do każdej z podstaw odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu.

2. Pierwszy zarzut zażalenia dotyczy relacji między art. 32 ustawy oświatowej a art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach.

2.1. Rada Miasta Knuruwa stwierdza, że art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach reguluje kwestię dochodów jednostek samorządu terytorialnego (sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej), a art. 32 ustawy oświatowej reguluje wydatki jednostek samorządu terytorialnego i dotyczy jedynie środków na stosowanie specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży. Jej zdaniem jedynie art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach mógłby być przedmiotem kontroli zgodności z art. 167 ust. 3 Konstytucji. Artykuł 32 ustawy oświatowej, jako nieokreślający źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego, nie może zaś podlegać badaniu zgodności z tym przepisem Konstytucji pod względem konieczności ustalania źródeł dochodów wyłącznie w akcie prawnym rangi ustawowej, adekwatnym wzorcem kontroli do tak określonego zarzutu jest natomiast art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji.

2.2. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że Rada Miasta – co zostało podkreślone w kwestionowanym postanowieniu – nie podważała w swym wniosku przyjętej w art. 32 ustawy oświatowej reguły wydatkowania środków na finansowanie zadań kształcenia specjalnego dzieci i młodzieży w kwocie nie mniejszej od wydatkowanej w roku poprzednim. Kwestionowała natomiast odesłanie do art. 28 ust. 6 tej ustawy o dochodach, który to, jej zdaniem, nie zawierał wytycznych, co doprowadziło do ograniczenia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Tak sformułowany zarzut wymagał spełnienia dwóch obowiązków.

2.2.1. Rada Miasta Knuruwa powinna powiązać ten zarzut z przepisem, który w jej ocenie doprowadził do niezgodnej ze standardem konstytucyjnym ingerencji w tę samodzielność. Jeśli w ocenie wnioskodawcy taka ingerencja wynikała z braku wytycznych, to problem konstytucyjny wiązał się z treścią przepisu upoważniającego, a zatem z art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach oraz z wydanym na jego podstawie rozporządzeniem.

2.2.2. Obowiązkiem wnioskodawcy – w kontekście sformułowanego zarzutu – było także odnalezienie takiego przepisu ustawy zasadniczej, który reguluje formalne podstawy ingerencji w źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 3 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny dostrzega, tak jak wnioskodawca, związek treściowy między art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach, rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2016 (Dz.U.2294) a art. 167 ust. 3 Konstytucji. Korelacja ta nie znalazła jednak odzwierciedlenia w zarzutach sformułowanych we wniosku (ani w jego *petitum*, ani w uzasadnieniu). Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy zaskarżenie jedynie art. 32 ustawy oświatowej było niewystarczające, gdyż nie pozwoliłoby na przeanalizowanie problemu wytycznych dla rozporządcy, ani tym bardziej zagadnienia ingerencji przez Ministra Edukacji Narodowej w materię ustawową.

2.3. Mając powyższe na względzie, Trybunał nie uwzględnił zażalenia w części dotyczącej badania zgodności art. 32 ustawy oświatowej z art. 92 ust. 1, art. 166 ust. 1 i art. 167 ust. 4 Konstytucji oraz art. 9 ust. 4 i 7 Karty.

3. Druga część zażalenia dotyczy charakteru subwencji na realizację zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży.

3.1. Wnioskodawca podkreśla, że dla oceny, czy art. 32 ustawy oświatowej ingeruje w swobodę dysponowania subwencją ogólną, nie ma znaczenia sposób ustalania i przekazywania kwoty tej subwencji jednostkom samorządu terytorialnego, ani też to, że nie było konieczności powołania art. 3, art. 7 i art. 28 ustawy o dochodach jako przepisów związkowych. Ponadto, zdaniem wnioskodawcy, część uzasadnienia zaskarżonego postanowienia wykracza poza ramy wstępnego rozpoznania wniosku, gdyż o tym, czy rozważania wnioskodawcy są wystarczające lub niewystarczające do uwzględnienia jego wniosku, winna decydować merytoryczna ocena wniosku dokonana w postępowaniu przed Trybunałem.

3.2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w rozpatrywanej sprawie nie doszło do przekroczenia zakresu wstępnej kontroli wniosku Rady Miasta Knuruwa.

3.2.1. Trybunał przypomina, że zarzut niekonstytucyjności wnioskodawcy działającego w ramach ograniczonej rzeczowo zdolności wnioskowej wymaga precyzyjnego określenia zakwestionowanych przepisów kontroli i wskazania właściwego wzorca ich kontroli. Rada Miasta Knuruwa odnosiła się do niespójności w modelu podziału środków budżetowych na cele oświatowe (s. 31-33 wniosku), powołała w tym zakresie konstytucyjne wzorce kontroli (art. 165 ust. 1 i 2 i art. 167 ust. 3 Konstytucji), przedmiotem zaskarżenia nie uczyniła jednak przepisów ustawowych, określających kształt subwencji oświatowej ogólnej w systemie źró-

deł dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Analiza wniosku Rady Miasta Knurowa z powyższego punktu widzenia – wbrew twierdzeniom wnioskodawcy – odnosiła się do oceny spełnienia wymagań formalnych określonych w art. 32 ust. 1 pkt 2–4 ustawy o TK z 1997 r.

3.3. Mając powyższe na względzie, Trybunał nie uwzględnił zażalenia w części dotyczącej badania zgodności art. 32 ustawy o budżecie z art. 165 ust. 1 i 2 oraz art. 167 ust. 3 Konstytucji.

4. Wnioskodawca kwestionuje postanowienie o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu także w zakresie odnoszącym się do zasady określoności prawa (art. 2 Konstytucji).

4.1. Rada Miasta Knurowa podkreśla, że art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach funkcjonuje w zakresie naliczania kwoty subwencji należnej jednostkom samorządu terytorialnego. Natomiast zaskarżony art. 32 ustawy o budżecie, odsyłający do aktu wykonawczego wydanego na podstawie art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach, dotyczy wydatkowania środków. Zdaniem wnioskodawcy „już sam fakt takiej regulacji – odesłania z przepisu regulującego wydatki do aktu wykonawczego wydanego do przepisu regulującego dochody może budzić wątpliwości odnośnie [do] poprawności legislacyjnej”. Dla oceny tego zarzutu nie ma żadnego znaczenia brak zaskarżenia art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach.

Ponadto, w przekonaniu wnioskodawcy, nie istnieją przeszkody, aby art. 32 ustawy o budżecie został zbadany również merytorycznie pod względem zasad poprawnej legislacji w taki sposób, że przedmiotem tego badania winno być to, czy wytyczne dotyczące wydania aktu wykonawczego zawarte w art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach odniesione do zakresu regulacji art. 32 ustawy o budżecie spełniają wymogi poprawnej legislacji wynikające z art. 2 Konstytucji.

4.2. Trybunał Konstytucyjny jeszcze raz podkreśla, że problem zarzucanego przez Radę Miasta Knurowa braku wytycznych wiąże się nierozdzielnie z treścią przepisu upoważniającego do wydania aktu podustawowego – tj. art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach, który nie był kwestionowany w rozpatrywanej sprawie. Przyjmując argumentację wnioskodawcy, Trybunał musiałby dokonać oceny przepisu odsyłającego (art. 32 ustawy o budżecie) pod względem zarzucanej wadliwości zawartej w akcie, do którego następuje odesłanie (w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2016), która to wadliwość wynika z niedochowania standardu konstytucyjnego w art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach (przepisie upoważniającym). Takie postępowanie Trybunału przy braku zarzutów dotyczących rozporządzenia i art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach należałoby uznać za przykład działania *ex officio*, nieprzewidzianego w ustawie o TK z 1997 r. (zob. art. 66 tej ustawy).

4.3. Mając powyższe na względzie, Trybunał nie uwzględnił zażalenia w części dotyczącej badania zgodności art. 32 ustawy o budżecie z art. 2 Konstytucji.

5. Rację ma natomiast wnioskodawca, że art. 32 nie utracił mocy obowiązującej, jednak okoliczność ta – przy innych wskazanych uchybieniach – nie może skutkować uwzględnieniem zażalenia.

6. W związku z powyższym Trybunał podtrzymał stanowisko wyrażone w zaskarżonym postanowieniu i postanowił jak w sentencji.