



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 5 maja 2023 r.

Pozycja 148

POSTANOWIENIE

z dnia 3 sierpnia 2016 r.

Sygn. akt Tw 30/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący i sprawozdawca

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz

Marek Zubik,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Rady Powiatu Strzyżowskiego 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. 16 ust. 2 zdanie drugie, art. 32, art. 165 ust. 2, art. 167 ust. 2 i 3 oraz art. 216 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi.

UZASADNIENIE

W dniu 12 listopada 2015 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Rady Powiatu Strzyżowskiego (dalej: Rada Powiatu, 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. 16 ust. 2 zdanie drugie, art. 32, art. 165 ust. 2, art. 167 ust. 2 i 3 i art. 216 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.2016.293, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wniosek złożony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, Prezes Trybunału kieruje do wstępnego rozpoznania w celu rozstrzygnięcia, czy spełnia wymagania warunkujące nadanie mu dalszego biegu. W postępowaniu tym Trybunał Konstytucyjny w składzie trzech sędziów bada, czy wniosek odpowiada wymogom formalnym (art. 61 i art. 62 ustawy o TK), czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 77 ust. 3 pkt 3 ustawy o TK), a w szczególności, czy pochodzi od uprawnionego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji). Ponadto, wstępne rozpoznanie zapobiega nadaniu biegu wnioskowi w sytuacji, gdy postępowanie wszczęte przed Trybunałem Konstytucyjnym podlegałoby umorzeniu z powodu zbędności lub niedo-

puszczalności wydania orzeczenia (art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o TK), a także, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia (art. 77 ust. 4 pkt 5 ustawy o TK). Tym samym wstępne rozpoznanie wniosku umożliwia – już w początkowej fazie postępowania – wyeliminowanie spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia.

2. Podstawowym wymogiem dopuszczalności wniosku inicjującego kontrolę konstytucyjności aktu normatywnego jest prawidłowe określenie zakresu zaskarżenia, który – zgodnie z art. 50 ust. 2 ustawy o TK – obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli) oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (wskazanie wzorca kontroli).

2.1. Spełnienie tego warunku jest szczególnie istotne ze względu na obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zasadę skargowości art. 50 ust. 1 ustawy o TK), która oznacza, że kontroli konstytucyjności może podlegać wyłącznie przepis, który został objęty przez wnioskodawcę zakresem zaskarżenia.

2.2. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na to, że określenie zaskarżonych przepisów powinno polegać na sprecyzowaniu kwestionowanej treści normatywnej wraz z jednoznaczным wskazaniem jednostek redakcyjnych aktu normatywnego, które tę właśnie treść normatywną wyrażają. Postawienie zarzutu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sformułowanie przez wnioskodawcę krytyki (ujemnej oceny, zastrzeżenia) oraz nadanie formy słownej twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji pomiędzy zakwestionowanym aktem normatywnym (lub jego częścią) a podstawą kontroli, a więc uzasadnienie twierdzenia, że akt normatywny (jego część) pozostaje w konkretnej relacji do wzorca – jest niezgodny (sprzeczny) z tym wzorcem (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 113-114).

3. Przedmiotem rozpatrywanego wniosku jest art. 32 ustawy oświatowej, 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), w zakresie tych zadań”.

4. Po analizie wniosku Trybunał stwierdza, że przedmiot zaskarżenia został wyznaczony zbyt wąsko, gdyż Rada Powiatu sformułowała zarzuty nie tylko wobec art. 32 ustawy oświatowej, ale również wobec przepisów innych aktów normatywnych, których jednak nie poddała kontroli w rozpatrywanej sprawie.

4.1. Rada Powiatu zarzuciła, że nakaz wydatkowania określonej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, choć wyrażony w ustawie, „ma charakter blankietowy”. W uzasadnieniu wskazała, że zawarte w art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U.2016.198; dalej: ustawa o dochodach) upoważnienie do wydania rozporządzenia zezwala ministrowi na dowolne kształtowanie wysokości subwencji w części dotyczącej zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy.

Skoro zdaniem Rady Powiatu istniały wątpliwości co do treści przepisu upoważniającego, a ponadto mogło dojść do tego, że wbrew art. 167 ust. 3 Konstytucji ingerencja w sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego odbywała się w oparciu o przepisy podstawowe, to wskazywany problem zakresu oraz podstaw prawnych tej ingerencji wnioskodawca powinien powiązać z art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach oraz z konkretnymi przepisami rozporządzenia, do wydania którego obligowało upoważnienie ustawowe. W ocenie Trybunału nie można bowiem uznać, że przyczyny zarzucanego naruszenia zasady wyłączności ustawy w określaniu źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego należy poszukiwać tylko w treści zaskarżonego art. 32 ustawy o budżecie.

4.2. Rada Powiatu zakwestionowała art. 32 ustawy o budżecie również dlatego, że prowadzi on do zatarcia różnic między subwencją ogólną i dotacją celową. Wnioskodawca dowodzi, że jeżeli ciąży na nim obowiązek wydania wszystkich środków na specjalną organizację nauki i metody pracy, a jednocześnie w razie „zaoszczędzenia” tych środków nie może wykorzystać ich na inne cele, to przyjęte rozwiązanie nie spełnia cech subwencji ogólnej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zarzutów takich nie można rozpatrywać bez powołania 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 bez wskazania przepisów ustawy o dochodach, które tworzą katalog źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego i które definiują podstawową cechę subwencji ogólnej, jaką jest przyznanie samorządowi terytorialnemu prawa do decydowania o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej.

4.3. Wnioskodawca uznaje, że 9-dniowa *vacatio legis* jest zbyt krótka i utrudnia wprowadzenie odpowiednich zmian w uchwale budżetowej.

Również ten zarzut nie został powiązany z adekwatnym treściowo przepisem regulującym termin wejścia w życie tego aktu prawnego (tzn. art. 40 ustawy o budżecie), a postawiony wobec art. 32 ustawy o budżecie – *prima facie* – jest oczywiście bezzasadny.

4.4. Zdaniem Rady Powiatu nie jest jasne, co należy rozumieć przez „zadania wymagające stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży”, o których mowa w art. 32 ustawy o budżecie.

Odnosząc się do tej części wniosku, Trybunał podkreśla, że kwestionowany zwrot nie został wprowadzony w art. 32 ustawy o budżecie. W przepisie tym ustawodawca odwołuje się do terminologii zawartej w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U.2015.2156, ze zm.) i jeśli Rada Powiatu miała wątpliwości związane z określonością przepisów i zasadą poprawnej legislacji, to swoje zarzuty powinna była powiązać z właściwymi przepisami tej ustawy (tzn. art. 71b).

Stwierdziwszy wadliwość zakresu zaskarżenia, Trybunał Konstytucyjny postanowił odmówić nadania wnioskowi dalszego biegu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia w sprawie zbadania zgodności art. 32 ustawy o budżecie z art. 2, art. 16 ust. 2 zdanie drugie, art. 32, art. 165 ust. 2, art. 167 ust. 2 i 3 oraz art. 216 ust. 1 Konstytucji (art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o TK).

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.