



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 9 maja 2023 r.

Pozycja 158

POSTANOWIENIE z dnia 5 kwietnia 2016 r. Sygn. akt Tw 32/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący i sprawozdawca
Miroslaw Granat – II sprawozdawca
Stanisław Biernat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego o zbadanie zgodności:

art. 4 ustawy z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1574) w zw. z art. 25 i art. 31 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.) z art. 2, art. 167 ust. 1 i 2 w zw. z art. 166 ust. 1, art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi.

UZASADNIENIE

Dnia 24 listopada 2015 r. Sejmik Województwa Mazowieckiego (dalej: sejmik województwa lub wnioskodawca) złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności art. 4 ustawy z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U.2014.1574; dalej: nowelizacja z 2014 r.) w zw. z art. 25 i art. 31 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U.2010. 80.526, ze zm.; dalej: u.d.j.s.t.) z art. 2, art. 167 ust. 1 i 2 w zw. z art. 166 ust. 1, art. 190 ust. 1 i 3 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.1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) wniosek przedstawiony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, a więc m.in. przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podlega wstępnemu rozpoznaniu. Na tym etapie postępowania Trybunał Konstytucyjny na posiedzeniu niejawnym (art. 81 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r.) w składzie trzech sędziów (art. 44 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o TK z 2015 r.) bada, czy wniosek spełnia wymagania przewidziane w ustawie o TK z 2015 r. (art. 60-62 ustawy

o TK), czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 77 ust. 3 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.), a w szczególności, czy zaskarżony akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy (art. 191 ust. 1 pkt 3-5 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji). Ponadto celem wstępnego rozpoznania jest zapobieżenie nadaniu dalszego biegu wnioskowi z powodu zbędności lub niedopuszczalności wydania orzeczenia (art. 77 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 2015 r.), a także gdy akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia (art. 77 ust. 1 pkt 5 ustawy o TK z 2015 r.). Wstępne rozpoznanie służy więc wyeliminowaniu – już w początkowej fazie postępowania przed Trybunałem – spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygania.

2. Wnioskodawca zainicjował kontrolę art. 4 nowelizacji z 2014 r. w zw. z art. 25 i art. 31 u.d.j.s.t.

W świetle zaskarżonego art. 4 nowelizacji z 2014 r.: „W sprawach dotyczących wpłat województw do budżetu państwa przeznaczonych na część regionalną subwencji ogólnej dla województw oraz części regionalnej subwencji ogólnej dla województw, ustalonych na rok 2014 i lata wcześniejsze, stosuje się przepisy dotychczasowe”. Należy wyjaśnić, że art. 25 ust. 1-7 i 10-15 oraz art. 31 u.d.j.s.t. zostały uchylone z dniem 1 stycznia 2015 r. na podstawie art. 1 pkt 3 i 4 nowelizacji z 2014 r. Artykuł 25 ust. 8 i 9 zostały zaś uchylone wcześniej – już 1 stycznia 2008 r., na mocy art. 1 pkt 16 lit. a ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U.191.1370, ze zm.).

W rozumieniu art. 4 nowelizacji z 2014 r. wyrażenie „przepisy dotychczasowe” odnosi się do stosowania m.in. art. 25 ust. 1-7 i 10-15 oraz art. 31 u.d.j.s.t., więc w takim zakresie zostaną one poddane ocenie. Przepisy te określały sposób obliczania wysokości wpłat województw do budżetu państwa oraz zasady podziału części regionalnej subwencji ogólnej. Istotą tego mechanizmu był obowiązek dokonywania wpłat przez te jednostki samorządu terytorialnego, w których dochody podatkowe na mieszkańca są znacznie wyższe niż średnia krajowa i podział środków pochodzących z tych wpłat. Wymaga przy tym przypomnienia, że w wyroku z 4 marca 2014 r. (K 13/11, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 28) Trybunał uznał je – w zakresie, w jakim nie gwarantowały województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych – za niezgodne z art. 167 ust. 1 i 2 w zw. z art. 166 ust. 1 Konstytucji. Trybunał odroczył przy tym utratę mocy obowiązującej przez te przepisy, co miało nastąpić z upływem osiemnastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Należy zatem zaznaczyć, że wnioskodawca stawia swój zarzut wobec art. 4 nowelizacji z 2014 r. w powiązaniu z art. 25 ust. 1-7 i 10-15 oraz w zw. z art. 31 u.d.j.s.t. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2015 r.

2.1. Zdaniem wnioskodawcy art. 4 nowelizacji z 2014 r. w zw. z art. 25 ust. 1-7 i 10-15 oraz z art. 31 u.d.j.s.t. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2015 r. są niezgodne z art. 2, art. 167 ust. 1 i 2 w zw. z art. 166 ust. 1 oraz art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Sejmik województwa zwraca uwagę na to, że art. 4 nowelizacji z 2014 r. – jako przepis przejściowy – „umożliwia wydawanie przez Ministra Finansów decyzji określających wysokość zobowiązań z tytułu wpłat korekcyjno-wyrównawczych wraz z odsetkami – jeżeli jednostka samorządu terytorialnego w latach 2014 i wcześniejszych, mimo ciążącego na niej obowiązku, nie dokonała w całości lub w części wpłaty, obliczonej na podstawie ówczesnie obowiązujących przepisów. W takiej sytuacji Minister Finansów ma kompetencję do wydania – na podstawie art. 35 ust. 2 u.d.j.s.t. – decyzji ustalającej wysokość zobowiązania z tytułu wpłaty, przyjmując jako podstawę wyliczenia należnej wpłaty przepisy, które obowiązywały przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, w tym art. 31 u.d.j.s.t. w dotychczasowym brzmieniu”, tj. przed 1 stycznia 2015 r. Jak podkreśla wnioskodawca, „skutek prawny wejścia

w życie art. 4 ustawy nowelizującej polega na tym, że przepis ten umożliwił dalsze stosowanie regulacji uchylonych art. 1 pkt 3 i 4 ustawy nowelizującej, tj. art. 25 i 31 u.d.j.s.t. w dotychczasowym brzmieniu. Stosowanie to polega zarówno na wydawaniu i wykonywaniu decyzji Ministra Finansów na podstawie art. 35 ust. 2 u.d.j.s.t., jak też na upoważnieniu sądu administracyjnego do użycia tych przepisów jako wzorców kontroli decyzji wydanych przez Ministra Finansów”. W konsekwencji – w przekonaniu wnioskodawcy – z dniem 1 stycznia 2015 r. „art. 25 i 31 u.d.j.s.t. zostały uchylone, ale nie utraciły mocy obowiązującej”.

Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wnioskodawca wskazał na to, że zaskarżona regulacja dotyczy spraw objętych zakresem jego działania. Co więcej, zdaniem wnioskodawcy art. 4 nowelizacji z 2014 r. ma znaczenie dla określenia skutków wyroku TK z dnia 4 marca 2014 r. (K 13/11).

2.2. Istotą zarzutu niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 190 ust. 1 i 3 i z art. 2 Konstytucji jest – jak podkreśla wnioskodawca – to, że „ustawodawca wprowadzając regulację przejściową, tj. zasadę dalszego działania dawnego prawa – świadomie przedłużył możliwość stosowania (moc obowiązującą) regulacji, której niekonstytucyjność stwierdził Trybunał Konstytucyjny”. Sejmik województwa wskazuje przy tym na następujące skutki wyroku TK z 4 marca 2014 r.: „po pierwsze, z chwilą ustnego ogłoszenia wyroku po zamknięciu rozprawy, a więc dnia 4 marca 2014 r., nastąpiło urzędowe obalenie tzw. domniemania konstytucyjności art. 31 i 25 u.d.j.s.t. (...), po drugie, stosowanie art. 31 i 25 u.d.j.s.t. było dopuszczalne nie dłużej niż do momentu upływu terminu odroczenia wskazanego w pkt II sentencji, tj. do dnia 19 września 2015 r. Po tym czasie przepisy powinny – jak wyraźnie stanowi pkt II sentencji – utracić moc obowiązującą, a więc ich stosowanie w jakichkolwiek postępowaniach powinno stać się niedopuszczalne”. Wnioskodawca wyraża przekonanie, że „ustawodawca powinien w taki sposób ukształtować regulacje przejściowe, aby najpóźniej z upływem terminu odroczenia nie było podstaw do dalszego stosowania uchylonej regulacji. W przeciwnym razie – to znaczy w sytuacji, gdy ustawodawca formalnie uchyli przepis, natomiast utrzyma na pewien czas, przez wprowadzenie regulacji przejściowej, możliwość jego dalszego stosowania – nie mamy do czynienia z utratą mocy obowiązującej przepisu. Jest to obejście wyroku Trybunału Konstytucyjnego i zawartej w nim klauzuli odraczającej, a tym samym naruszenie art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji”.

Sejmik województwa zaznacza, że „adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest również art. 2 Konstytucji i wyrażona w tym przepisie zasada poprawnej legislacji. Z naruszeniem tej zasady mamy bowiem do czynienia również w sytuacji, gdy ustawodawca nieprawidłowo wykonuje orzeczenie TK, w szczególności poprzez powtórzenie regulacji uznanej przez TK za niekonstytucyjną (...)”. Jak twierdzi wnioskodawca, zasada poprawnej legislacji nakazuje uwzględnienie w ustawie wykonującej wyrok TK (zwłaszcza w jej przepisach przejściowych) skutków prawnych obalenia domniemania konstytucyjności oraz wyznaczenia przez TK maksymalnego terminu, do którego przepis może zachować moc obowiązującą.

2.3. Nawiązując do wyroku TK z 4 marca 2014 r., sejmik województwa podnosi, że o ile przed 20 września 2015 r. stosowanie przepisów niedających województwom gwarancji zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych było co do zasady dopuszczalne, o tyle po 19 września 2015 r. przepisy te powinny utracić moc obowiązującą. W konsekwencji jego zdaniem „przedłużenie dopuszczalności stosowania ww. przepisów po terminie wyznaczonym przez Trybunał w pkt II sentencji wyroku o sygn. K 13/11 należy uznać za »wtórne« naruszenie art. 167 ust. 1 i 2 oraz art. 166 ust. 1 Konstytucji”. Tym samym, w przekonaniu wnioskodawcy, „art. 31 i 25 u.d.j.s.t. są cały czas – z tych samych powodów, które leżały u podstaw wyroku o sygn. akt K 13/11 – źródłem naruszenia przysłu-

gujących województwom z mocy Konstytucji gwarancji zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych. Przyczyną takiego stanu jest regulacja intertemporalna zawarta w art. 4 ustawy nowelizującej”.

3. Kluczowe dla zrozumienia zarzutów wnioskodawcy jest ustalenie, jakie znaczenie miało odroczenie w czasie utraty mocy obowiązującej art. 25 ust. 1-7 i 10-15 oraz art. 31 u.d.j.s.t. W wyroku z 4 marca 2014 r. Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne odroczenie utraty mocy obowiązującej zaskarżonych i uznanych za niezgodne z Konstytucją przepisów ze względu na skomplikowaną materię ustrojową, jakiej dotyczyły. Stwierdził: „Stosownie do art. 190 ust. 3 Konstytucji zakwestionowane przepisy przestaną obowiązywać po upływie osiemnastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw, chyba że wcześniej zostaną uchylone bądź zmienione przez ustawodawcę. W tym okresie winny więc być stosowane przez wszystkich adresatów. Mając na względzie to, że nowe rozwiązania legislacyjne powinny stanowić systemowe ujęcie problematyki mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego, Trybunał wyznaczył odpowiednio długi okres odroczenia utraty mocy obowiązującej przepisów uznanych za niekonstytucyjne”.

Celem nowelizacji z 2014 r. było więc wprowadzenie pożądaných rozwiązań legislacyjnych, choć trzeba również zwrócić uwagę na to, że uwzględniając przywołany wyrok TK, ustawodawca zdecydował się uregulować zasady ustalania części regionalnej subwencji ogólnej, wpłat do budżetu państwa oraz dotacji celowej wyłącznie dla województw i tylko na okres jednego roku – 2015. Trzeba też dodać, że obowiązywanie tych rozwiązań zostało przedłużone na 2016 r. (ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U.2015.1293). W uzasadnieniu projektu tej ustawy wyjaśniono, że jeszcze w lipcu 2015 r. w resorcie finansów prowadzone były intensywne prace nad nowymi rozwiązaniami w zakresie systemu korekcyjno-wyrównawczego, przygotowane przez resort finansów (we współpracy z Bankiem Światowym) kierunki zmian były konsultowane i opracowywane w porozumieniu z organizacjami samorządowymi. Jak podkreślono, „sprawa jest złożona i skomplikowana. Dlatego też mając na uwadze to, że wypracowanie systemu docelowego dla wszystkich rodzajów samorządów i jego uchwalenie nie wydaje się możliwe do końca kadencji Sejmu RP – niezbędne jest dokonanie przedłużenia obecnych rozwiązań dotyczących województw na rok 2016” (zob. druk nr 3700/VII kadencja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej).

Wracając do treści zakwestionowanej normy intertemporalnej wynikającej z art. 4 nowelizacji z 2014 r., Trybunał wyjaśnia, że określa ona granice czasowe zastosowania przepisów, które były przedmiotem kontroli konstytucyjnej w wyroku z dnia 4 marca 2014 r. Mechanizm określony w art. 25 ust. 1-7 i 10-15 oraz art. 31 u.d.j.s.t. przestał obowiązywać od 1 stycznia 2015 r. Niewątpliwie zatem – wbrew przeciwnej opinii sejmiku województwa – został osiągnięty zamierzony przez Trybunał cel odroczenia utraty mocy obowiązującej przepisów uznanych za niekonstytucyjne. Gdyby zaś przyjąć optykę wnioskodawcy, trzeba by uznać, że zakwestionowane przez niego przepisy utraciły moc 20 września 2015 r., ale ze skutkiem wstecznym, tj. od 19 marca 2014 r. (wtedy ogłoszono wyrok TK z 4 marca 2014 r. w Dzienniku Ustaw). Takie rozumowanie jest wadliwe, ponieważ wypacza sens odroczenia utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego.

Ponadto należy dodać, że zgodnie z wyrokiem TK z 4 marca 2014 r. art. 25 ust. 1-7 i 10-15 oraz art. 31 u.d.j.s.t. w okresie od 19 marca 2014 r. (dzień ogłoszenia w organie promulgacyjnym) do 20 września 2015 r. powinny być stosowane przez wszystkich adresatów, w tym przez województwo mazowieckie (województwo nie mogło więc uchylić się od obowiązków wynikających z tych przepisów). Zasadne jest więc umożliwienie kontroli terminowego dokonania wpłat już po uchyleniu przepisów będących podstawą ich ustalenia. W tym zakresie przepisy te zachowały moc obowiązującą zgodnie z art. 4 nowelizacji z 2014 r., co

oczywiście nie sprzeciwia się wyrokowi TK z 4 marca 2014 r. Trybunał podkreśla jednocześnie, że 20 września 2015 r. nie obowiązywały już przepisy uznane za niezgodne w wyroku z dnia 4 marca 2014 r., ponieważ 1 stycznia 2015 r. zostały uchylone przez art. 1 pkt 3 i 4 nowelizacji z 2014 r.

Wobec powyższego – na podstawie art. 77 ust. 3 pkt 3 ustawy o TK – Trybunał Konstytucyjny, uznawszy wniosek za oczywiście bezzasadny, postanowił jak w sentencji.