

Dz.U. 1998 Nr 145 poz. 945**WYROK**

z dnia 24 listopada 1998 r.
Sygn. K. 22/98

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Sokolewicz – przewodniczący
Janusz Trzcíński – sprawozdawca
Teresa Dębowska-Romanowska
Lech Garlicki
Stefan J. Jaworski

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 24 listopada 1998 r. na rozprawie sprawy z wniosku Rady Miejskiej w Policach z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie zgodności art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 35, poz. 230, zm.: z 1984 r. Nr 34, poz. 184; z 1987 r. Nr 33, poz. 180; z 1989 r. Nr 35, poz. 192; z 1990 r. Nr 34, poz. 198, Nr 73, poz. 431; z 1991 r. Nr 73, poz. 321 i Nr 94, poz. 419; z 1993 r. Nr 40, poz. 184; z 1996 r. Nr 127, poz. 593 oraz z 1997 r. Nr 88, poz. 554, Nr 113, poz. 732 i Nr 121, poz. 770) z art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

art. 18² ustawy z dnia 26 października 1992 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 35, poz. 230, zm.: z 1984 r. Nr 34, poz. 184; z 1987 r. Nr 33, poz. 180; z 1989 r. Nr 35, poz. 192; z 1990 r. Nr 34, poz. 198, Nr 73, poz. 431; z 1991 r. Nr 73, poz. 321 i Nr 94, poz. 419; z 1993 r. Nr 40, poz. 184; z 1996 r. Nr 127, poz. 593 oraz z 1997 r. Nr 88, poz. 554, Nr 113, poz. 732 i Nr 121, poz. 770) jest zgodny z art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I

1. Rada Miejska w Policach uchwałą z 5 maja 1998 r. wystąpiła z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 18² ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 1982 r. Nr 35, poz. 230 ze zm.) z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

W treści uzasadnienia wnioskodawca sprecyzował bliżej punkt odniesienia kontroli konstytucyjności kwestionowanego przepisu ustawy powołując art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, który postanawia, że „samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”. Nakazanie gminom przez art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wykorzystywania dochodów uzyskanych z opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych jedynie na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych narusza - zdaniem wnioskodawcy - zagwarantowaną w art. 165 ust. 2 konstytucji samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 powołanej ustawy prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych należy do zadań własnych gminy, zatem dochody z tytułu opłat za wydane zezwolenia są dochodami własnymi gminy. Zagwarantowanie w art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym samodzielności gminy w prowadzeniu gospodarki finansowej rodzi - według wnioskodawcy - po stronie gminy uprawnienie do podejmowania samodzielnych decyzji co do sposobu wydatkowania dochodów uzyskanych za wydane zezwolenia. Nałożony przez zaskarżony przepis obowiązek przeznaczenia dochodów z opłat za wydane zezwolenia na cele określone w gminnym programie wyklucza jednak możliwość przeznaczenia tych środków na inne jeszcze, być może równie ważne cele społeczne (np. opiekę społeczną, oświatę itp.). Treść zadań jakie winny być objęte gminnym programem profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych określa art. 4¹ ustawy. W programie tym powyższe zadania się nie mieszczą.

W ocenie wnioskodawcy, pomimo rozbudowanego w gminie Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych wydatkowanie założonych w projekcie budżetu na rok 1998 wpływów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (132.000 zł t.j. o 42.000 zł więcej niż w 1997 r.) jedynie i wyłącznie na realizację tego Programu może być utrudnione, a z punktu widzenia gminy nieracjonalne, przy świadomości występowania innych potrzeb społecznie uzasadnionych. W zakończeniu wnioskodawca dodatkowo podniósł, iż jest to jedyny przypadek ograniczenia samodzielności gmin przy wydawaniu dochodów własnych, który jako precedens może posłużyć do dalszego ograniczania tej samodzielności.

2. Wniosek Rady Gminy Police został poddany wstępnemu rozpoznaniu przez Trybunał na posiedzeniu niejawnym w składzie jednoosobowym, w trybie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643). Zarządzeniem z 2 czerwca 1998 r. Trybunał Konstytucyjny nadał wnioskowi dalszy bieg.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 22 lipca 1998 r. zajął stanowisko, iż przepis art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie jest niezgodny z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu stwierdził, iż wbrew temu co przedstawiono we wniosku nie jest to jedyny przypadek ingerowania w samodzielność gmin w dysponowaniu posiadanymi dochodami, bowiem podobne rozwiązanie wystąpiło np. w rozpatrywanej przez Trybunał sprawie K. 1/96 na tle ustawy z 22 grudnia 1995 r. o zmianie ustawy o finansowaniu gmin. Odwołując się do tego orzeczenia Prokurator przytoczył stwierdzenie Trybunału, iż „za niesprzeczne z Konstytucją wypada uznać takie ograniczenia, które odpowiadają wymogom konstytucyjnym zarówno pod względem formalno-prawnym, jak i materialnym.” Jako nietrafne ocenił również twierdzenie, jakoby obecna Konstytucja RP, a

zwłaszcza jej art. 165 ust. 2 wykluczał możliwość określenia celu wydatkowania przez gminę środków finansowych, na które ustawodawca uchwalił specjalną opłatę niezależnie od podatku płaconego na zasadach ogólnych przez podmioty gospodarcze prowadzące sprzedaż napojów alkoholowych.

Odwołując się do wykładni przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym (art. 54) a także ustawy o finansowaniu gmin (art. 4 i 5) Prokurator Generalny wyraził pogląd, iż opłatę pobieraną na podstawie art. 11¹ ustawy nie można zaliczyć do opłat zaliczonych przez te przepisy do źródeł dochodów przeznaczonych na cele działalności publicznej gmin. Jego zdaniem, jest to opłata specjalna przeznaczona wyłącznie na cele określone w art. 1 ustawy. W związku z powyższym opłaty te nie mogą być kwalifikowane jako dochód gminy mają bowiem charakter celowy, przeznaczony na dodatkową działalność gmin.

W zakończeniu Prokurator Generalny zauważa związek między podstawowym celem ustawy, którym jest ograniczenie punktów sprzedaży oraz spożycia napojów alkoholowych a wprowadzonym ograniczeniem samodzielności finansowej gminy w postaci kierowania środkami uzyskanych z opłat za wydane zezwolenia na cele związane z przeciwdziałaniem alkoholizmowi.

W efekcie uważa, że wnioskodawca nie tylko nie wykazał „drastycznego” naruszenia obowiązków konstytucyjnych przez ustawodawcę, ale także nie podważył konstytucyjności i racjonalności zaskarżonego przepisu.

II

Na rozprawie 24 listopada pełnomocnik wnioskodawcy sprecyzował wniosek w ten sposób, że sprecyzował wzorzec konstytucyjny przywołując art. 165 ust. 2 konstytucji. Prokurator Generalny podtrzymał swoje stanowisko złożone na piśmie. Przedstawiciel Sejmu wnosił o uznanie zgodności z konstytucją kwestionowanego przepisu ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Treść zaskarżonego przepisu art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi dotyczy sposobu wykorzystania przez gminy dochodów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

Ustawa (art. 18) przewiduje, iż sprzedaż detaliczna napojów alkoholowych może być prowadzona jedynie na podstawie zezwolenia wydanego przez właściwego wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) po zasięgnięciu opinii zarządu gminy. Za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych gminy pobierają opłatę, którą ustala się w rocznej wysokości odpowiadającej urzędowej cenie detalicznej określonych napojów alkoholowych. Pobierana corocznie opłata odpowiada wysokości urzędowej ceny detalicznej 5 litrów spirytusu luksusowego za każdy rok objęty zezwoleniem na sprzedaż napojów zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa a także powyżej 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa) oraz 20 litrów tegoż spirytusu za każdy rok objęty zezwoleniem na sprzedaż napojów mających więcej niż 18% alkoholu. Opłata ulega podwyższeniu dla tych punktów sprzedaży, w których wartość sprzedanych napojów alkoholowych w roku ubiegłym przekroczyła określoną w ustawie wielkość (o 50% - gdy

przekroczyła równowartość 10 000 ECU, o 100% - gdy przekroczyła równowartość 30 000 ECU). Opłata ta wnoszona jest do kasy gminy w każdym kolejnym roku kalendarzowym objętym zezwoleniem w terminie do 31 stycznia danego roku wraz z pisemnym oświadczeniem o wartości sprzedaży napojów alkoholowych w roku poprzednim (art. 11¹). Wysokość opłat nie jest przedmiotem orzekania decyzyjnego przez organy gminy. Określona jest ona bowiem wprost w ustawie i podmioty korzystające z zezwolenia powinny spełniać obowiązek świadczenia. W przypadku nie dokonania kolejnej wpłaty w terminie, zezwolenie wygasa (art. 18 ust. 8 pkt 5).

Prócz zezwoleń wydawanych na czas oznaczony (nie krótszy niż 4 lata, a w wypadku sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży - nie krótszy niż 2 lata) ustawa (art. 18¹) przewiduje możliwość wydawania zezwoleń jednorazowych (na okres 2 dni) dla przedsiębiorców posiadających już zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych. Opłata za jednorazowe zezwolenie winna być wniesiona do kasy gminy przed wydaniem zezwolenia w wysokości odpowiadającej 1/12 rocznej opłaty za poszczególne rodzaje zezwoleń.

Zgodnie z art. 11¹ ust. 1 ustawy opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych gminy pobierają „w celu pozyskania dodatkowych środków na finansowanie zadań określonych w art. 4¹ ust. 1.” Zadania te określone zostały w art. 4¹ ust. 1 zbiorczym pojęciem „prowadzenia działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych” i zaliczone przez powyższy przepis do zadań własnych gminy. Obejmują w szczególności zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu, udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe pomocy psychospołecznej i prawnej, prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej, ustalanie szczegółowych zasad wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych oraz kontrolę przestrzegania zasad obrotu tymi napojami, a także wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych. Realizacja powyższych zadań winna być prowadzona w postaci gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, uchwalanego corocznie przez radę gminy (art. 4¹ ust. 2).

Zaskarżony art. 18² ustawy, zgodnie z którym dochody z opłat za wydane na podstawie art. 18 lub 18¹ zezwolenia oraz dochody z opłat określonych art. 11¹ mogą być wykorzystywane jedynie na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, wprowadzony został do jej treści nowelizacją z dnia 1 sierpnia 1997 r. Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 113, poz. 732) dotyczyła głównie zmian i uzupełnień właśnie tych przepisów ustawy, które odnosiły się do wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Jak wynika z treści uzasadnienia do projektu tej ustawy (Sejm RP II kadencji, druk nr 2258) oraz dyskusji w trakcie jego rozpatrywania przez komisje sejmowe (*Biuletyn z posiedzenia Komisji Transportu, Łączności, Handlu i Usług, Komisji Zdrowia, Komisji Ustawodawczej w dniu 18 czerwca 1997 r.*, Nr 3726/II kad.) powyższa nowelizacja wywołana została potrzebą usunięcia wątpliwości wiążących się ze stosowaniem ustawy przy wnoszeniu opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Wątpliwości dotyczyły głównie stosowania dotychczasowego art. 11¹ oraz art. 18 ustawy, także w zakresie możliwości wydatkowania przez gminy dochodów z opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Jak wskazywał pełnomocnik rządu, przedstawiciel Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na posiedzeniu połączonych komisji Transportu, Łączności, Handlu i Usług, Komisji

Zdrowia, Komisji Ustawodawczej Sejmu RP 18 czerwca 1997 r., projektowane zmiany „zmierzają do tego, aby gminy uzyskiwały jednoznaczne narzędzie do interpretowania tej ustawy, bez zmieniania jej idei”, zaś przewidziany w projekcie nowy przepis art. 18² wprowadzono na życzenie gmin, bowiem „zarówno do Komisji Zdrowia jak i do Agencji wpływało szereg sygnałów, że trzeba ujednoznaczyć zapis, aby był czytelny”. Zdaniem pełnomocnika rządu „intencją ustawodawcy było, aby te pieniądze były właśnie przeznaczone na określony cel, nie zaś aby się stały przedmiotem dowolnych decyzji i rozstrzygnięć” (*Biuletyn... j.w.*, s. 2-3).

Analiza treści art. 18² ustawy nie pozostawia wątpliwości co do zamiaru ustawodawcy zobowiązania gmin do przeznaczenia uzyskiwanych środków finansowych z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na realizację działań gminy związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych. Wyrażony on jest dobitnie w cyt. art. 18² przez użycie sformułowania „jedynie”; „dochody z opłat za wydane na podstawie art. 18 lub art. 18¹ zezwolenia oraz dochody z opłat określonych w art. 11¹ mogą być wykorzystane jedynie na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych”, a także pośrednio w art. 11¹ art. 1 w sformułowaniu „W celu pozyskania dodatkowych środków...”. Wyrażenie - „dodatkowe środki” w tym przypadku oznacza środki pozwalające zrealizować nowe zadania własne nałożone na gminę na mocy art. 4¹ omawianej tu ustawy.

Ogranicza to z pewnością swobodę gminy w zakresie wydatkowania dochodów z pozyskiwanych opłat. Do ustalenia jest jednak kwestia, czy swoboda taka jest konstytucyjnie założona i w efekcie czy kwestionowany art. 18² narusza konstytucyjną zasadę samodzielności finansowej gminy.

2. Samodzielność gminy, w tym jej samodzielność finansowa była już przedmiotem rozważań Trybunału w wielu jego orzeczeniach, których ustalenia mają znaczenie także dla tej sprawy. Trybunał uważa za konieczne je przypomnieć.

W orzeczeniu z 24 stycznia 1995 r. (*sygn. K. 5/94*) rozważając problem, czy na gruncie prawa pozytywnego występuje zasada samodzielności gminy, mogąca być kryterium oceny konstytucyjności kwestionowanych przepisów ustawowych, Trybunał w oparciu o analizę przepisów Małej Konstytucji (art. 70 oraz art. 71) a także art. 5 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art. 77 Małej Konstytucji, stwierdził jej obowiązywanie, pomimo zmiany konstytucyjnej formuły w porównaniu do wcześniejszych przepisów konstytucyjnych (art. 44 ust. 1 i 2 konstytucji w brzmieniu nowelizacji z 8 marca 1990 r.) (OTK w 1995 r. cz. I, s. 39-40). W innym orzeczeniu z 4 października 1995 r. (*sygn. K. 8/95*) w treści art. 73 Małej Konstytucji zobowiązującego ustawodawcę do ustanowienia regulacji zapewniających gminom dochody własne Trybunał dostrzegł niezbędny element konstytucyjnej zasady samodzielności gminy jaką jest jej samodzielność finansowa (OTK w 1995 r. cz. II, s. 33-35).

Najpełniej treść konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego, a zwłaszcza kwestię jego samodzielności finansowej, konstytucyjnych gwarancji i granic tej samodzielności Trybunał wyłożył w uzasadnieniu do orzeczenia z 23 października 1996 r. (*sygn. K. 1/96*).

Zgodnie z poglądem Trybunału, konstytucyjne prawa i obowiązki samorządu terytorialnego ukształtowane zostały przede wszystkim w oparciu o zasadę jego samodzielności. Oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego wykonując zadania publiczne uczestniczą w zakresie określonym przez ustawodawcę w sprawowaniu władzy w granicach przyznanej im przez prawo i prawem chronionej samodzielności. Przepisy Małej Konstytucji w sferze prawa publicznego zasadę samodzielności gminy wiązały z tym, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują przysługujące im zadania publiczne

w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 71 ust. 2), natomiast w sferze prawa cywilnego samodzielność gminy jako osoby prawnej wiązały ponadto z jej uprawnieniami właścicielskimi i innymi prawami majątkowymi (art. 70 ust. 2 i 3).

Za istotny element podmiotowości samorządu terytorialnego Mała Konstytucja (art. 73) uznała samodzielność finansową gminy. Odwołując się do ustaleń nauki, Trybunał skonstatował w cyt. orzeczeniu, iż zasada samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej przez gminy na podstawie budżetu nie oznacza jednak takiej samodzielności wewnętrznej gminy, która prowadziłaby do dowolności pobierania dochodów i dysponowania nimi. Przeciwnie, w ramach gospodarki finansowej gminom wolno tylko to, na co zezwalają im ustawy. Trybunał podkreślił, że zagadnienia finansów gminy należą do prawa publicznego, a w prawie publicznym obowiązuje zasada, iż dozwolone jest to, na co ustawa zezwala. Następstwem tak rozumianej samodzielności finansowej gmin jest także to, iż źródła dochodów gmin, wskazane w ustawach, mają charakter zamknięty a nie otwarty - co oznacza, że gmina może korzystać z samodzielności finansowej, ale tylko odnośnie do tych dochodów, które jej ustawowo przypadają. Tak więc samodzielność finansową gminy należy uznać nie za rodzaj autonomii finansowej, lecz raczej decentralizacji prowadzącej jednak do samoograniczenia władz państwowych.

Uogólniając powyższe ustalenia Trybunał stwierdził, iż samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym jego samodzielności finansowej, jako wartości chronionej i gwarantowanej konstytucyjnie, nie wolno absolutyzować, skoro samorząd terytorialny w myśl art. 71 ust. 1 Małej Konstytucji wykonuje zadania publiczne „w ramach ustaw” wyłącznie w formie ustaw, mogą być zatem stwarzane ustawowe ramy działalności samorządu terytorialnego polegające na wykonywaniu zadań określonych jako „publiczne”.

Konstytucyjna zasada samodzielności samorządu terytorialnego wiąże również ustawodawcę. To oznacza że samodzielność gmin może być przez niego ograniczona w drodze ustawy i to pod warunkiem, że owe ograniczenia znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach. W sprawie K. 1/96 Trybunał sformułował ostatecznie pogląd, że za niesprzeczne z konstytucją wypada uznać takie ograniczenia, które odpowiadają wymaganiom konstytucyjnym zarówno pod względem formalno-proceduralnym jak i materialnym. Podstawowym warunkiem formalno-proceduralnym ograniczenia samodzielności samorządu terytorialnego, w tym jego samodzielności finansowej, jest nałożenie na gminę obowiązku w drodze ustawy, nie zaś poprzez przyjęcie jakiegokolwiek innego aktu prawotwórczego. Również pod względem materialnym ustawowe ograniczenia samodzielności gminy nie mogą być dowolne, lecz muszą znajdować uzasadnienie w przepisach konstytucyjnych (OTK, rok 1996, tom II, s. 137 - 140).

Tę linię orzecznictwa zbudowaną w oparciu o przepisy Małej Konstytucji Trybunał utrzymuje również po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. W sposób wyraźny stwierdził to w uzasadnieniu wyroku z dnia 15 grudnia 1997 r. - sygn. K. 13/97 („Dodać należy, że Konstytucja nie tylko zachowała dotychczasowe przepisy odnoszące się do samorządu terytorialnego (art. 70 - 75 Małej Konstytucji), ale je wyraźnie rozbudowała i wzmocniła (art. 163 - 172 Konstytucji RP) poddając ochronie sądowej poręczenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2). Intencja i wola ustrojodawcy co do pozycji ustrojowej samorządu nie pozostawia więc żadnych wątpliwości. Na tym tle także poglądy doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zachowują aktualność”), powtarzając jednocześnie powołane wyżej podstawowe tezy dotyczące treści samodzielności finansowej gminy (OTK ZU Nr 5 - 6/97, poz. 69, s. 493 - 494).

Kwestia samodzielności finansowej gminy a zwłaszcza jej konstytucyjnych gwarancji i granic była również przedmiotem rozważań przez Trybunał w wyroku z 24 marca 1998 roku (*sygn. K. 40/97*). Na tle interpretacji art. 167 ust. 3 konstytucji podstawowe tezy tego orzeczenia mają również znaczenie dla omawianej sprawy.

Wykładnia art. 167 ust. 3 konstytucji, w którym znajduje wyraz także zasada samodzielności finansowej gminy, prowadzi - zdaniem Trybunału - do przypisania mu dwojakiego znaczenia prawnego. Przede wszystkim traktować go należy jako przepis gwarantujący gminom odpowiedni poziom dochodów, pozwalający im na realizację konstytucyjnie wyznaczonych zadań, a także zastrzegający formę ustawy dla określania źródeł tych dochodów. Na tym jednak nie wyczerpuje się jego znaczenie prawne, zwłaszcza gdy przepis ten interpretować w powiązaniu tak z art. 16, jak i z pozostałymi postanowieniami rozdziału VII konstytucji o samorządzie terytorialnym. Ustawowe zagwarantowanie źródeł dochodów pełni bowiem rolę instrumentalną wobec celu podstawowego, jakim jest zapewnienie jednostce samorządu terytorialnego (gminie) odpowiednich środków finansowych na realizację jej zadań. Trybunał stwierdził, że art. 167 ust. 3 można traktować także jako wyraz zasady ogólniejszej, gwarantującej gminie nie tylko pozostawienie do jej dyspozycji określonych środków finansowych (poprzez zagwarantowanie źródeł, z których wypływają), ale też gwarantującej gminie możliwość samodzielnego wykorzystania tych środków, a tym samym dokonywania wydatków i kształtowania za ich pomocą zadań. Gdyby bowiem wykluczyć istnienie konstytucyjnych gwarancji dla samodzielnego wykorzystania wydatków, to ustawowe zagwarantowanie źródeł dochodów a także samodzielnego wykonywania zadań, mogłoby okazać się iluzoryczne, bo pozyskane środki finansowe mogłyby być gminie odbierane bez jakichkolwiek ograniczeń.

W kwestii granic samodzielności kształtowania wydatków przez gminę, Trybunał nawiązał do wcześniej wyrażonego poglądu, iż samodzielności gminy nie można traktować jako pełnej autonomii. Dotyczy to także gospodarowania pozyskanymi środkami, a więc ustalania swoich wydatków. Samodzielność kształtowania wydatków przez gminę musi realizować się w granicach ustawowych, z których wynika np. bezwzględne pierwszeństwo wydatków na obligatoryjne zadania własne. Niesporne - zdaniem Trybunału - jest również to, że na gminy mogą być ustawowo nakładane różnego rodzaju obciążenia finansowe, w tym także obowiązek przekazywania składek na utrzymywanie związków komunalnych lub - w przyszłości - na rzecz jednostek samorządu terytorialnego wyższego rzędu. Skoro istnieje bezpośredni związek pomiędzy określeniem źródeł dochodów gminy, pozyskiwaniem przez gminy środków finansowych i gospodarowaniem tymi środkami finansowymi (czyli dokonywaniem wydatków) to przepisu art. 167 ust. 3 nie można poddawać wykładni *a contrario* i uznawać, że ustanowiona w nim zasada wyłączności ustawy odnosi się tylko do określania źródeł dochodów samorządu. Na tle ogólnej zasady samodzielności jednostek samorządowych, a także na tle „podstawowego” charakteru gminy w systemie tego samorządu (art. 164 ust. 1) należy przyjąć, że zasada wyłączności ustawy odnosi się do wszystkich wskazanych wyżej aspektów gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, a więc także do ustalania i określania obligatoryjnych wydatków tych jednostek. Argumentem pomocniczym, jakim posłużył się Trybunał była wykładnia art. 216 ust. 1 konstytucji wskazującego, iż „Środki finansowe na cele publiczne są (...) wydatkowane w sposób określony w ustawie”. W efekcie Trybunał Konstytucyjny uznał i podtrzymuje w niniejszej sprawie stanowisko, że konstytucja nie ustanawia absolutnego zakazu dla nakładania na gminy (a w przyszłości także na inne jednostki samorządu terytorialnego) obowiązku dokonania wydatków, nie ma też konieczności, by obowiązek dokonywania wydatków musiał mieć zawsze charakter pochodny wynikający z

ustawowo określonego obowiązku realizowania określonych zadań. W płaszczyźnie materialnej zawsze trzeba to jednak traktować jako wyjątek od ogólnej zasady samodzielności finansowej gminy. W płaszczyźnie zaś formalnej kwestie te przynależą do zakresu wyłączności ustawy, podobnie jak kwestie określenia źródeł dochodów samorządu – K. 40/92, (OTK ZU Nr 2/98, poz. 12, s. 69-71).

W innym jeszcze wyroku z 4 maja 1998 r. (*sygn. K. 38/97*) Trybunał nawiązując do wcześniejszych orzeczeń stwierdził, iż „zgodnie z art. 16 ust. 2, w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP samodzielność gminy jest wartością chronioną, lecz nie absolutną. Ochrona jej wartości nie może wykluczać, lub znosić całkowicie albo w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. Samodzielność ta polega między innymi na działaniu samorządu w ramach ustaw, co należy rozumieć także i tak, iż celem ustaw ograniczających samodzielność samorządu - w tym zwłaszcza gmin jako jednostek podstawowych (art. 165 ust. 1 konstytucji) - musi być stworzenie ram prawnych, w których ta samodzielność w państwie jednolitym by się realizowała”(OTK ZU Nr 3/98 poz. 31, s. 183-184). Trybunał powtórzył również, wyrażone we wcześniejszych orzeczeniach tezy dotyczące konstytucyjności wymogów jakim musi odpowiadać zarówno od strony formalnej jak też materialnoprawnej, ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności gmin. (j.w., s.184).

Również w literaturze naukowej, komentującej konstytucyjne przepisy dotyczące samorządu terytorialnego podkreśla się mocno, iż samodzielności finansowej gmin, której zakres i treść są zdeterminowane prawnie, nie można absolutyzować i interpretować jako całkiem swobodnego decydowania o źródłach i wysokości pozyskiwanych dochodów oraz wykorzystywania ich na dowolne cele. Interpretację taką wyklucza publicznoprawny charakter tej instytucji. Zakres tej samodzielności jest określony przez konstytucję, która wyznacza jego obszar podlegający ochronie sądowej (Por. W. Miemiec, *Finanse samorządu terytorialnego w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Finanse Komunalne* 5/1997, s. 7, a także *Konstytucja Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.* pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 259).

W konkluzji tej części uzasadnienia Trybunał pragnie stwierdzić, że podtrzymuje wyrażone wcześniej tezy w sprawie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego i że nie znajduje w konstytucji postanowień, które wyróżniałyby jednostki samorządu terytorialnego (gminy) z omawianego punktu widzenia samodzielności (finansowej) spośród innych podmiotów władzy publicznej i nakazywały traktować jednostki samorządu terytorialnego jako szczególną strukturę nie podlegającą ogólnym zasadom funkcjonowania państwa.

3. Powyższe ustalenia co do treści pojęcia samodzielności gminy wypracowane przez TK na gruncie postanowień konstytucyjnych przed uchwaleniem konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., a także ustalenia dokonane w oparciu o postanowienia obowiązującej konstytucji (art. 16, 165 ust. 2, 167 ust. 3), prowadzą do wniosku, że samodzielności gminy, w tym jej samodzielności finansowej nie można rozumieć w ten sposób, że oznacza ona zakaz wszelkiej ingerencji w gospodarkę finansową gminy także ze strony ustawodawcy. Uwaga ta odnosi się zarówno do jej tzw. władztwa dochodowego jak też władztwa wydatkowego realizowanego w ramach gospodarki budżetowej na podstawie ustaw, w celu wykonywania funkcji publicznych.

Jak stwierdził to już Trybunał Konstytucyjny we wcześniejszych orzeczeniach, samodzielność kształtowania wydatków przez gminę musi realizować się w granicach ustawowych a konstytucja nie ustanawia też absolutnego zakazu dla nakładania na gminy obowiązku dokonywania określonych wydatków. Podstawowym warunkiem konstytucyjności ingerencji w sferę samodzielności gminy jest nałożenie na gminę

określonego obowiązku w drodze ustawy. Zasada wyłączności ustawy dla ustalania i określania wydatków gminy jest formalno-proceduralnym warunkiem możliwości ograniczenia samodzielności gminy w sferze dokonywania wydatków.

Spełnienie tego warunku nie jest jednak wystarczającą przesłanką dla stwierdzenia konstytucyjności ingerencji ustawodawcy w sferę samodzielności finansowej gminy. Ingerencja ta, będąca wyjątkiem od ogólnej zasady samodzielności gminy, nie może bowiem być dowolna, lecz musi znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach, konstytucyjnie określonych wartościach i nie może być nadmierna. Dopiero stwierdzenie spełnienia tej materialnoprawnej przesłanki w połączeniu z formalno-proceduralnym warunkiem zachowania wyłączności ustawy dla nałożenia na gminę określonego obowiązku, świadczyć może o konstytucyjności przyjętego rozwiązania.

Próba oceny kwestionowanego przepisu art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi przez pryzmat dokonanych przez Trybunał Konstytucyjny ustaleń, odnoszących się do treści konstytucyjnej zasady samodzielności gminy, prowadzi do następujących wniosków:

1) Niewątpliwie jest, że art. 18² zaskarżonej ustawy ogranicza samodzielność gminy, w zakresie wydatkowania dochodów pochodzących z pozyskiwanych opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w ten sposób, że nakłada na gminy obowiązek ich przeznaczenia wyłącznie na realizację zadań określonych w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych,

2) Spełniony został formalno-proceduralny warunek konstytucyjności przyjętego rozwiązania w postaci nałożenia powyższego obowiązku w akcie ustawodawczym. W ustawie tej określono też, bez odsyłania do przepisów wykonawczych, w miarę precyzyjnie i jednoznacznie zarówno sposób ustalania dochodów z opłat za wydane zezwolenia, jak też wydatkowania ich na realizację określonych w tejże ustawie zadań publicznych. Przyjęte rozwiązanie, polegające na ustawowym uzupełnieniu zadań własnych gminy z jednoczesnym wskazaniem źródeł sfinansowania tych zadań, spełnia konstytucyjne rygory opisane w art. 167 ust. 4 konstytucji - „zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”. Art. 4¹ kwestionowanej ustawy zaliczył działania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych do zadań własnych gmin. Bez wątplenia jest to również zadanie o znaczeniu publicznym, a m.in. art. 18² wskazał źródła i sposób finansowania tych zadań. Zadania te, w ramach ogólnej regulacji ustawowej, zawartej w art. 4¹ ust. 1, rada gminy winna konkretyzować corocznie w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych,

3) Ocena, czy zaskarżona regulacja spełnia pod względem materialnym wymóg usprawiedliwionej ingerencji w sferę samodzielności finansowej gminy nie może być dokonana bez wykładni odwołującej się do celu regulacji zawartych w ustawie „o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi”.

Cel ten, obok tytułu ustawy, określony został już w preambule rozpatrywanej ustawy gdzie stwierdza się, że („Uznając życie obywateli w trzeźwości za niezbędny warunek moralnego i materialnego dobra Narodu, stanowi się co następuje:”), zaś związane z jego realizacją obowiązki władz publicznych, w tym również samorządu terytorialnego, sformułowano w art. 1. Stosownie do postanowień organy władzy i administracji państwowej oraz samorządu terytorialnego są obowiązane do podejmowania działań zmierzających do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania w

tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy. Nie wymaga szerszego uzasadnienia pozytywna ocena aksjologii ustawy odwołującej się do powszechnie uznawanych wartości. Wartości te, związane najogólniej z ochroną zdrowia, dobrem rodziny, porządkiem publicznym czy bezpieczeństwem obywateli, znajdują odzwierciedlenie w szeregu postanowień Konstytucji RP. To w celu ich spełnienia ustawodawca system sprzedaży alkoholu oparł na zasadzie reglamentacji wprowadzając jednocześnie w ustawie prawne instrumenty służące ograniczeniu nadmiernego jego spożycia.

Na tle tej ogólnej koncepcji ustawy, odwołującej się do konstytucyjnie chronionych wartości widzieć również należy cel kwestionowanej regulacji zawartej w art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Ścisłe powiązanie wydatków ze źródłami ich dochodów z pewnością służy dyscyplinowaniu organów gminy przy wydawaniu ilości zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i w efekcie realizacji założonych przez ustawodawcę celów. Świadomość, iż dochody z opłat za wydane zezwolenia mogą być wykorzystane jedynie na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych powinno sprzyjać ostrożności i rozważności przy wydawaniu powyższych zezwoleń. Zmiana omawianej regulacji w kierunku wskazanym we wniosku prowadzić mogłaby do całkowitego zniekształcenia celu rozpatrywanej ustawy. Przy świadomości niedoboru środków finansowych na realizację szeregu zadań własnych wystąpić może bowiem zjawisko całkowitego uniezależnienia strony wydatkowej od źródeł dochodów za wydane zezwolenia i prowadzenie polityki finansowej nastawionej na pozyskiwanie jak największych dochodów za wydane zezwolenia przez zwiększanie sieci punktów sprzedaży napojów alkoholowych w gminie, co byłoby ewidentnie sprzeczne z celem ustawy.

Zwrócić również należy uwagę, co wynika z treści wniosku, że zasadniczym problemem w gminie jest nadmiar dochodów pozyskiwanych z opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Ich racjonalne wydatkowanie uzależnione jest od treści uchwalonego przez radę gminy gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Przepis art. 4¹ ust. 1 ustawy nie określa w sposób wyczerpujący wszystkich zadań gminy związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych. Ustanawia jedynie ogólne ramy, których wypełnienie pozostawiono gminnemu programowi. Pełne, racjonalne i odpowiednie do występujących w gminie potrzeb wykorzystanie dochodów z pozyskanych opłat za wydane zezwolenia zależne jest - w przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego - przede wszystkim od inwencji i określonych działań organizacyjnych organów gminy. W efekcie Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził dowolności ustawodawcy przy wprowadzonym ustawowo ograniczeniu samodzielności finansowej gminy. Ograniczenia te znajdują bowiem uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych wartościach i dlatego są dopuszczalne.

W związku z tym co powiedziano powyżej Trybunał nie stwierdził też, aby ograniczenie samodzielności finansowej gminy było nadmierne wobec wartości, których realizacji i ochronie zaskarżona regulacja ma służyć.

4) Pomimo stwierdzenia zgodności z konstytucją regulacji zawartej w art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Trybunał Konstytucyjny z niepokojem dostrzega, iż regulacja powyższa wprowadza pewne wyjątki od powszechnie obowiązujących zasad, na których opiera się budżet gminy.

W nauce prawa finansowego uważa się, że przy prowadzeniu gospodarki finansowej gminy regułą jest, że samodzielność wydatkowa wyraża się w samodzielnym kreowaniu i kształtowaniu wydatków, co w efekcie prowadzi do oderwania i autonomiczności kwot konkretnych wydatków na zadania własne w stosunku do dochodów, które finansowanie

tych zadań umożliwiają. Wyraża się to nie tylko w zasadzie jedności formalnej i materialnej budżetu, która prowadzi do zakazu celowego łączenia dochodów i wydatków w budżecie gminy, lecz także w zasadzie powszechności oraz idącym za tym ogólnym przeznaczeniem globalnej kwoty dochodów w relacji do globalnej kwoty wydatków.

Treść rozpatrywanego art. 18² wiążąca ściśle dochody z opłat za wydane zezwolenia z równie ściśle określonymi wydatkami i formalnie rzecz ujmując pozostaje w sprzeczności z zasadą materialnej jedności budżetu określanej również mianem zasady niefunduszowania, której treść sprowadza się do postulowania aby budżet zorganizowany był na zasadzie jednej puli środków, którego całość dochodów przeznaczana jest na całość wydatków i wewnątrz którego nie ma powiązania określonych dochodów z określonymi wydatkami (W. Miemiec, *Struktura budżetu gminy* [w:] *Samorządowy poradnik ...j.w.*, s. 270) Otóż ocena charakteru rozpatrywanej regulacji prowadzi do wniosku, iż mimo, że nie jest to odrębny fundusz celowy, bowiem zarówno gromadzenie jak i wydatkowanie środków odbywa się w ramach budżetu gminy, jest to z pewnością forma wyodrębnienia środków finansowych o charakterze funduszowym, której podstawowa funkcja zbieżna jest z funkcją funduszu celowego.

Przytoczone wyżej zasady budżetowe nie posiadają jednak waloru zasad konstytucyjnych. Ich treść wyprowadzana jest z wykładni art. 51 ustawy o samorządzie terytorialnym jak też z art. 7 i 8 ustawy Prawo budżetowe, zaś zakaz tworzenia funduszy celowych przez organy samorządu terytorialnego z art. 18 ust. 1 ustawy - Prawo budżetowe przewidującego możliwość tworzenia jedynie państwowych funduszy wyłącznie na podstawie ustawy. Rozpatrywanej regulacji nie można więc traktować w kategorii sprzeczności z konstytucją lecz pewnego, ustawowego, wyjątkowego ograniczenia zasady niefunduszowania. Zauważyć należy, że zasada ta ograniczona została już w 1993 r. z chwilą nowelizacji ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy Prawo wodne (Dz.U. z 1993 r. Nr 40, poz. 183) wprowadzającej obok budżetu gminy drugi zasób środków jakim jest gminny fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Stąd też w nauce prawa finansowego przy charakteryzowaniu wydatków na zadania własne gminy dostrzega się i dopuszcza ustanowienie „ustawowych wyjątków finansowania celowego wewnątrz budżetu gminy” (T. Dębowska-Romanowska, *System prawny finansów lokalnych* [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 379).

Mając powyższe na względzie Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.