

WYROK

z dnia 21 grudnia 1998 r.

Sygn. U. 20/97**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Wojciech Sokolewicz – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska – sprawozdawca
Stefan J. Jaworski

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 21 grudnia 1998 r. na rozprawie sprawy z wniosku Rady Miejskiej w Wąbrzeźnie z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Prezesa Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie:

niezgodności §1 pkt 4 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek świadczeń z ubezpieczenia społecznego (Dz.U. Nr 20, poz. 107) z art. 2, art. 7 i art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483), a także z art. 9 ust. 1, 2 i 4 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. i ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską 14 lipca 1994 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 i 608) w związku z art. 91 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

o r z e k a:

1) §1 pkt 4 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek świadczeń z ubezpieczenia społecznego (Dz.U. Nr 20 poz. 107) nadający nowe brzmienie § 14 ust. 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1990 r. w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego (Dz.U. z 1993 r. Nr 68, poz. 330, z 1994 r. Nr 25, poz. 86, Nr 140 poz. 769, z 1995 r., Nr 153, poz. 781, z 1996 r. Nr 111, poz. 532) jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 9 ust. 1 i 4 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października

1985 r. i ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską 14 lipca 1994 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 i 608),

2) przepis, o którym mowa w pkt. 1 sentencji nie jest niezgodny z art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 9 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

Uzasadnienie:

I

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie zostało wszczęte z wniosku Burmistrza Wąbrzeźna z 30 września 1997 r. skierowanego do Trybunału na podstawie uchwały Rady Miejskiej Wąbrzeźna Nr XXXII/170/97 z 29 września 1997 r., o stwierdzenie niezgodności § 1 pkt 4 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997 r., zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek świadczeń z ubezpieczenia społecznego (Dz.U. Nr 20 poz. 107) z art. 2, art. 7 i art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483), a także z art. 9 ust 1, 2 i 4 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. i ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 i 608) w związku z art. 91 Konstytucji RP.

We wniosku Rada Miasta podnosi, że wskazany przepis narusza: wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadę pewności prawa; wynikającą z art. 7 Konstytucji RP zasadę praworządności; wynikające art. 167 Konstytucji RP prawo samorządu terytorialnego do udziału w dochodach publicznych, odpowiednio do przypadających im zadań.

W odniesieniu zaś do Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, we wniosku sformułowano zarzut, iż przedmiotowy przepis narusza wyrażone w art. 9 ust 1, 2 i 4 Karty prawo do posiadania własnych, wystarczających zasobów finansowych, których wysokość winna być dostosowana do zakresu uprawnień, zaś systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające w dyspozycji społeczności lokalnych, powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby mogły, w miarę możliwości, odpowiadać rzeczywistym zmianom, zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień.

Wnioskodawca powołał się także na art. 91 Konstytucji RP, z którego wyprowadza obowiązek bezpośredniego stosowania ratyfikowanych umów międzynarodowych.

W uzasadnieniu wniosku Rada Miejska wskazała, iż wprowadzenie w trakcie roku budżetowego §1 pkt 4 lit. b rozporządzenia z 25 lutego 1997 r., obowiązku opłacania składek ZUS, każdorazowo w dniu pobrania z rachunku bankowego środków na wynagrodzenia, bez odpowiednio długiej *vacatio legis*, lub zapewnienia gminie dodatkowych środków, umożliwiających jej wywiązanie się z tego obowiązku, naraża

gminy na znaczne perturbacje finansowe i jest zaprzeczeniem zasady pewności prawa, tj. art. 2 Konstytucji RP.

Środki finansowe gmin – zdaniem wnioskodawcy – spływają w ciągu roku budżetowego w sposób nierównomierny, ze względu na specyfikę podatków i opłat lokalnych będących ich źródłem. Wprowadzenie zaś, aktem niższego rzędu zmian terminu opłacania składki ZUS, uniemożliwia gminom prowadzenie rozsądnej polityki finansowej. Nowelizacja ta zatem, w ocenie wnioskodawcy, stanowi faktyczną interwencję rządu w budżety gmin, uniemożliwiająca przestrzeganie prawa i jest sprzeczna z zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji RP).

Z analizy kwestionowanego przepisu wynika nadto, że pomimo zmiany w sposobie dokonywania wydatków związanych z wykonywaniem uprawnień gmin, co wiąże się z koniecznością ponoszenia dodatkowych kosztów – nie stworzono mechanizmu uelastyczenia systemu finansowego dla zapewnienia realizacji zmienionego zadania. Nie przekazano także dodatkowych środków na jego realizację. W związku z tym, zaskarżony przepis pozostaje również w sprzeczności z art. 9 ust. 1, 2 i 4 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

Prezes Rady Ministrów, ustosunkowując się do wniosku Rady Miejskiej Wąbrzeźna, powołał się na związek zakwestionowanego przepisu z art. 57 ust. 1 pkt 9 ustawy – Prawo budżetowe (tekst jednolity z 1993 r. Dz.U. Nr 72, poz. 344; zm.: z 1994 r. Nr 121, poz. 591, Nr 133, poz. 685; z 1995 r. Nr 76, poz. 344, Nr 78, poz. 390, Nr 124, poz. 601, Nr 132, poz. 640; z 1996 r. Nr 89, poz. 402, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 621, Nr 137, poz. 926, Nr 139, poz. 647; z 1997 r. Nr 79, poz. 484, Nr 121, poz. 770, Nr 123, poz. 775, Nr 123, poz. 778, Nr 133, poz. 883, Nr 137, poz. 926, Nr 141, poz. 943, Nr 54, poz. 348, Nr 158, poz. 1042). Wynika z niego obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie społeczne przez jednostki budżetowe i jednostki gospodarki pozabudżetowej w dniu pobrania z rachunku bankowego środków na wynagrodzenia dla pracowników. W świetle powyższego, przyjęcie przez Radę Ministrów w rozporządzeniu innego, późniejszego terminu opłacania składek powodowałoby niespójność przepisów lub nawet ich kolizję.

Zdaniem Prezesa Rady Ministrów, w tym stanie rzeczy nie można uznać, iż kwestionowany przepis jest sprzeczny z art. 167 Konstytucji RP.

Ustosunkowując się do zarzutu sprzeczności zaskarżonego przepisu z zasadą praworządności i pewności prawa, Prezes Rady Ministrów wskazał, iż nowelizacji rozporządzenia dokonał uprawniony organ – Rada Ministrów – w ramach swoich konstytucyjnych kompetencji oraz na podstawie obowiązujących przepisów, przeto cytowany §14 ust. 10 nie pozostaje w sprzeczności z art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Prezes Rady Ministrów stanął na stanowisku, iż § 14 ust. 10 rozporządzenia nie pozostaje w sprzeczności z art. 9 ust. 1, 2 i 4 EKST, ponieważ nie narusza prawa do dochodów samorządu.

Prokurator Generalny ustosunkowując się pismem z 22 stycznia 1998 r. do wniosku Rady Miejskiej Wąbrzeźna przedstawił stanowisko, iż zaskarżony przepis nie jest niezgodny z art. 2, 7 i 167 Konstytucji RP, a także z art. 9 ust. 1, 2 i 4 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

Dokonując oceny zakwestionowanego przepisu podniósł, iż ustosunkowując się do zarzutu, nie można pominąć związku zaskarżonego przepisu z przepisami prawa

budżetowego, dotyczącymi tej materii. Zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt. 9 ustawy - Prawo budżetowe (powołanej wyżej) pobranie z rachunku bankowego środków na wynagrodzenia w jednostce budżetowej lub jednostce gospodarki pozabudżetowej, bez jednoczesnego opłacania należnych składek na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Pracy, stanowi naruszenie dyscypliny budżetowej.

Zatem obowiązek, o którym mowa w zakwestionowanym przepisie, w istocie wynika z przytoczonego wyżej przepisu ustawy. Omawiany przepis § 14 ust. 10 stanowi doprecyzowanie tego obowiązku przez uprawniony organ na podstawie upoważnienia zawartego w przepisach przytoczonych w preambule rozporządzenia. Rada Ministrów zgodnie bowiem z posiadanymi kompetencjami, uprawniona jest do określenia nie tylko wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, lecz również sposobu ich rozliczania. Ponadto regulacje zawarte w rozporządzeniu muszą pozostawać w zgodności z aktami wyższego rzędu. Przyjęcie przez Radę Ministrów innego terminu wpłacania składek spowodowałoby nie tylko niespójność rozporządzenia z prawem budżetowym, lecz wręcz jego niezgodność.

Ustosunkowując się do zarzutu braku odpowiedniej *vacatio legis*, Prokurator Generalny podkreślił, iż w uzasadnionych przypadkach nowy przepis może wejść w życie z dniem ogłoszenia (§ 34 i 37 uchwały Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej).

Ponadto Prokurator Generalny wskazał, iż rozporządzenie zostało ogłoszone 4 marca 1997 r. W związku z tym skutek w postaci obowiązku opłaty składek ubezpieczeniowych nastąpi dopiero z chwilą pobrania środków na wynagrodzenia, których wypłata z reguły dokonywana jest na przełomie miesiąca. Zdaniem Prokuratora Generalnego nie ulega wątpliwości, że planowanie środków na opłacenie składek jest ściśle związane z planowaniem środków na wynagrodzenia i dlatego też nie podzielił on poglądu o zaskoczeniu gmin treścią omawianego przepisu.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 167 Konstytucji RP, a także z art. 9 ust. 1, 2 i 4 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, Prokurator Generalny stwierdził, że obowiązek odprowadzenia składek na ubezpieczenie społeczne nie jest nowym zadaniem nałożonym na gminy, pociągającym za sobą obowiązek zapewnienia środków finansowych. Obowiązek płacenia składek istniał również w okresie poprzedzającym wejście w życie przedmiotowego przepisu. Podkreślił ponadto, iż trudności niektórych jednostek budżetowych, w tym również gmin, z terminowym opłacaniem składek ubezpieczeniowych, pozostają bez wpływu na ocenę konstytucyjności omawianego przepisu. Przepis ten nie ogranicza prawa gmin do posiadania własnych zasobów finansowych, ani nie powoduje zmian w zakresie zadań i kompetencji gmin.

Pismem z 13 lutego 1998 r., Rada Miasta Wąbrzeźna ustosunkowała się do stanowiska Prezesa Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego RP. Zwraca uwagę, iż we wniosku nie zarzucała sprzeczności przedmiotowego przepisu rozporządzenia z dnia 25 lutego 1997 r. z ustawą Prawo budżetowe, gdyż rozporządzenie zostało wydane w oparciu o ustawę o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 42, poz. 202 ze zm.). Art. 42 ust. 2 ustawy nadaje Radzie Ministrów upoważnienie do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne oraz terminów i trybu ich opłacania.

Natomiast przedmiot unormowań prawa budżetowego określony jest w art. 1 ustawy. Wynika z niego, iż prawo budżetowe nie zajmuje się składkami ZUS i terminami ich

opłacania. Z tego punktu widzenia oceniać należy zawarcie w prawie budżetowym przepisu sankcjonującego płacenie składek ZUS w terminie wypłaty. Tego rodzaju przepis prawa budżetowego burzy jego wewnętrzną jednolitość i klarowność.

W piśmie wskazano nadto, pośrednio na zarzut, iż delegacja kompetencji do określania terminu opłacania składek narusza konstytucyjne granice dla wydawania rozporządzeń, jako że przedmiotowe rozporządzenie nakłada na jednostki zobowiązania (naruszenia zasady praworządności).

Zdaniem Rady Miasta Wąbrzeźno, nie można również zgodzić się z twierdzeniem Rady Ministrów oraz Prokuratora Generalnego RP, iż nie ma sprzeczności § 1 pkt 4 lit. b z art. 167 Konstytucji RP oraz z art. 9 ust. 1, 2 i 4 EKST, z uwagi na to, że nie nadano gminom nowych zadań w zakresie ubezpieczenia społecznego.

Art. 167 Konstytucji RP w ust. 1 i 4 wyraźnie wiąże udział samorządów w dochodach publicznych z przypadającymi im zadaniami i kompetencjami. Bezsporne jest, że omawiane rozporządzenie § 1 pkt 4 lit. b nie wprowadza nowego zadania, lecz z treści art. 167 Konstytucji RP nie wynika, że tylko w takim przypadku gminie przysługuje ochrona. Ochrona przysługuje odpowiednio do przypadających jej zadań oraz zmian kompetencji. Niewątpliwie zaś rozporządzenie ograniczyło kompetencje i zweryfikowało zadanie wpłaty składki ZUS, z uwagi na przesunięcie terminu jej opłacania na ostatni dzień danego miesiąca, a nie jak dotychczas do 15-go następnego miesiąca. W związku z taką zmianą kompetencji gminy oraz brakiem stosownej *vacatio legis* należało zapewnić środki dla wyrównania skutków zmiany kompetencji - zgodnie z art. 167 ust. 4 Konstytucji RP. Ponieważ tego nie uczyniono, rozporządzenie sprzeczne jest również z tym przepisem Konstytucji RP.

II

Na rozprawie 21 grudnia 1998 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swe stanowiska wyrażone w pismach procesowych. Przedstawicielka Rady Miejskiej Wąbrzeźna uzupełniła swe stanowisko wyrażone we wniosku oraz piśmie uzupełniającym, wskazując na ciężką sytuację finansową, w jakiej znalazło się Wąbrzeźno po wprowadzeniu przedmiotowego przepisu w życie.

III.

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

Zaskarżone rozporządzenie Rady Ministrów nadało, z mocą od 1 lipca 1997 r., nowe brzmienie § 14 ust. 10 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego (cytowane wyżej), w ten sposób, iż nakłada on obecnie na zakłady pracy, będące jednostkami budżetowymi lub jednostkami gospodarki pozabudżetowej, bezwzględny obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie społeczne swoich pracowników – każdorazowo, w dniu pobrania z

rachunku bankowego środków na wynagrodzenia. Pozostałe zakłady pracy opłacają składki najpóźniej do 15 dnia następnego miesiąca.

Zaskarżony przepis w brzmieniu znowelizowanym zastąpił przepis § 14 ust. 10 rozporządzenia Rady Ministrów z 29 stycznia 1990 r. Przepis ten przewidywał także taki sam obowiązek opłacania składek – w odniesieniu do wszystkich zakładów wypłacających wynagrodzenia pracownikom ze środków pobranych z banku – w zasadzie w dniu pobrania z rachunku bankowego. Z tym jednak, że opłacenie składki nie mogło nastąpić później, niż do 15 następnego miesiąca. Sama zasada zatem rozliczania się wszystkich tego rodzaju zakładów była już wtedy ustalona, choć ówczesne prawo dopuszczało także rozliczenie późniejsze, do 15 dnia następnego miesiąca, co stanowiło niewątpliwie pewne udogodnienie dla zakładów pracy.

W istocie zatem nastąpiła w wyniku nowelizacji zmiana, polegająca jedynie na zniesieniu możliwości rozliczenia składek do 15 następnego miesiąca po dniu pobrania wynagrodzeń z rachunku bankowego. Jest to zatem modyfikacja nie istoty, lecz sposobu wykonywania obowiązku, polegająca na przyspieszeniu ostatecznego terminu spełnienia świadczenia o piętnaście dni.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności rozważyć należało w kolejności:

1) - zarzut wprowadzenia aktem niższego rzędu ograniczeń w prawach gmin do dysponowania środkami finansowymi z naruszeniem wymagań państwa prawnego oraz zasady praworządności (art. 2 i 7 Konstytucji RP);

2) - zarzut niekorzystnego wpływu nowelizacji na płynność finansową gmin oraz możliwość prowadzenia przez nią polityki finansowej, co ograniczyło ich samodzielność (art. 167 konstytucji oraz art. 9 ust. 1, 3 i 4 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego);

3) - zarzut naruszenia wymagań właściwej państwu prawnemu poprawnej legislacji, poprzez brak odpowiedniej *vacatio legis* (art. 2 Konstytucji RP).

Zaskarżone rozporządzenie wydane zostało na podstawie upoważnienia zawartego w art. 33 ust. 2 ustawy o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 42, poz. 202 ze zm.). Przepis powyższy zawiera upoważnienie dla Rady Ministrów, by w drodze rozporządzenia – po zasięgnięciu opinii właściwych komisji sejmowych – określała wysokość i podstawę wymiaru składek, terminy i tryb ich opłacania oraz zasady rozliczania przez zakłady pracy.

Przedmiotem wniosku do Trybunału była jednak tylko ta część upoważnienia, która odnosi się do terminu opłacania składek. Termin ten - co należy podkreślić - ma znaczenie także materialnoprawne, gdyż po jego upływie nie wpłacone składki przekształcają się w zaległość.

Materia upoważnienia dla Rady Ministrów jest zatem niewątpliwie pochodną tego, w jaki sposób określa się zasady ustalania wysokości i podstawę wymiaru składek, zapewniając realizację podstawowej zasady wyrażonej w art. 33 ust. 1 cytowanej ustawy, że zakłady pracy obowiązane są do opłacania składek za okres trwania ubezpieczenia społecznego każdego pracownika.

Materia będąca przedmiotem zaskarżenia we wniosku do Trybunału - a więc odnosząca się tylko do terminu opłacania składek - może zostać uznana za taką, która w

świetle powyższych regulacji kwalifikuje się do bardziej szczegółowego unormowania aktami podustawowymi; zwłaszcza, iż unormowanie to następuje po zasięgnięciu opinii właściwych komisji sejmowych. Upoważnienie ma bowiem charakter wystarczająco szczegółowy, wskazując dokładnie przedmiot regulacji podustawowej.

Określenie zakresu upoważnienia oraz organu upoważnionego do wydania rozporządzenia jest zatem zgodne z wymaganiami art. 92 Konstytucji RP, w związku z art. 54 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426; zm.: z 1995 r. Nr 38, poz. 184, Nr 150, poz. 729, Nr 106, poz. 488). Przy ocenie bowiem przez Trybunał kompetencji prawotwórczych do wydawania przepisów wykonawczych miarodajny jest stan konstytucyjny z dnia wydania przepisu (por. wyrok TK z 25 listopada 1997 r., K. 6/97, OTK Nr 5-6 z 1997 r., str. 459). W przedmiotowej zaś sprawie stwierdzić należy, że art. 92 ust. 1 konstytucji powtórzył wymagania zapisane przedtem w art. 56 ust. 2 Małej Konstytucji (por. wyrok TK z 5 stycznia 1998 r., P. 2/97, OTK Nr 1 z 1998 r. str. 7).

Termin opłacania składek jest pochodną określenia ich wysokości i podstawy wymiaru; chyba, że byłby on ustalony w sposób zmieniający istotę samego obowiązku, co w danym wypadku nie zachodzi.

Z tego względu upoważnienie do określania w drodze rozporządzenia terminu opłacania składek należy uznać za zgodne z art. 7 konstytucji, a pośrednio także z art. 92 - nie wskazanym zresztą w *petitum* wniosku.

Z kolei przejść należy do zarzutu naruszenia przez § 1 pkt. 4 lit. b rozporządzenia zasad państwa prawnego poprzez wprowadzenie aktem niższego rzędu zmian w terminie opłacania składek ZUS. Z tego punktu widzenia rozważyć należy obowiązek pozostawiania aktu wykonawczego w zgodzie nie tylko z ustawą, na podstawie której został on wydany, lecz także z innymi obowiązującymi ustawami, co było wielokrotnie podnoszone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. orzeczenia TK w sprawach: *U. 1/86*, OTK w 1986 r., poz. 2, *U. 5/86*, OTK w 1986 r., poz. 1, *K. 1/87*, OTK w 1987 r., poz. 3, *U. 4/91*, OTK w 1992 r., poz. 10, *U. 7/93*, OTK w 1994 r., poz. 5, *U. 4/95*, OTK w 1995 r., poz. 27, oraz wyrok w sprawie *U. 3/97* OTK w 1997 r. poz. 22).

Rada Miejska w Wąbrzeźnie podnosiła, że przedmiotem unormowania art. 57 ust. 1 pkt 9 prawa budżetowego są materialnoprawne znamiona naruszenia dyscypliny budżetowej. Zgodzić się należy, że materia ta nie mogłaby zostać uznana za taką, która ustawowo przesądza o terminie i sposobie rozliczania składek na ubezpieczenia społeczne. Przepis ten stanowi bowiem część materialnych unormowań, dotyczących dyscypliny budżetowej. Nie dotyczy zaś i nie może wprost dotyczyć zasad, terminu i trybu postępowania jednostek budżetowych oraz gospodarki pozabudżetowej, jako zakładów pracy. Przepisy o dyscyplinie budżetowej dostosowane bowiem muszą być do odrębnych unormowań, określających powinności płacących składki.

Należy jednak zważyć, iż obowiązek terminowego opłacania składek w ZUS był już uprzednio znany zakładom pracy, które pobierały środki na wynagrodzenia z banku, choć faktycznie, prawo dopuszczało przedłużenie terminu do dnia 15-tego następnego miesiąca.

Niezaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego przepis art. 57 ust. 1 pkt 9 ustawy Prawo budżetowe, adresowany był już uprzednio do jednostek budżetowych lub pozabudżetowych, które – jeszcze przed wejściem w życie rozporządzenia z 25 lutego

1997 r. - nie dokonały jednoczesnego terminowego wpłacania składki ZUS. Tym samym zostały one niejako "uprzedzone" o możliwości wyłączenia ich z grupy zakładów pracy, które mogą korzystać z przedłużonego terminu rozliczania składek.

Sytuacje, w których obowiązki adresatów norm są określone w akcie podustawowym, zaś następstwa niewywiązywania się z tych obowiązków są określone w akcie ustawowym idącym dalej i samodzielnie niejako "kreującym" to powinno zachowanie, należy uznać za niewłaściwe z punktu widzenia wymagań poprawności legislacyjnej.

Zważywszy jednak, iż owa zmiana dokonana została aktem późniejszym o randze ustawowej, a w następstwie tego dokonano zmiany brzmienia rozporządzenia wykonawczego Rady Ministrów, stwierdzić należy, iż naruszenie wymagań poprawności legislacyjnej nie są w danym wypadku na tyle znaczące, by miały znamiona naruszenia zasad państwa prawnego. Zaskarżona nowelizacja rozporządzenia, dostosowywała w istocie akt podustawowy do brzmienia kategorycznie sformułowanych przepisów ustawowych, co trafnie podniósł w swym stanowisku Prokurator Generalny.

Z powyższych względów zmiana brzmienia § 14 ust. 10 rozporządzenia, przez zaskarżony przepis, tak by było ono zgodne nie tylko z ustawą, na podstawie której zostało wydane, lecz także i innymi ustawami, w obrębie jednolitego systemu prawa – uznana być musi za nie naruszającą art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Kolejnym zarzutem Rady Miejskiej, w odniesieniu do zaskarżonego przepisu, był brak odpowiedniej *vacatio legis*. Narazić to miało gminy na znaczne perturbacje finansowe i stanowić zaprzeczenie pewności prawa (art. 2 Konstytucji RP).

Stwierdzić należy, iż rozporządzenie to zostało ogłoszone 4 marca 1997 r. i znalazło zastosowanie do terminów pobierania składek z dniem jego wejścia w życie, tj. 1 lipca 1997 r.

W tym stanie rzeczy należy odpowiedzieć na pytanie, czy nakaz odpowiedniej *vacatio legis* należy zawsze wiązać z okresami planowania budżetowego, tj. z uwzględnieniem zasady roczności i uprzedniości budżetu gminnego.

W kontekście rozważanej sprawy należy na tak postawione pytanie udzielić odpowiedzi negatywnej, ze względu na to, że nie chodzi o pojawienie się nowego rodzaju wydatków budżetowych, które nie były i nie mogły być przewidziane w budżecie gminy, lecz o ewentualne przyspieszenie terminu płatności wydatków na zadania, które już musiały być w budżecie przewidziane, jako płatne w okresach uzależnionych od terminów wypłaty wynagrodzeń. Są to zatem wydatki stałe, a więc wynikające z obowiązującego stanu prawnego, będącego podstawą planowania budżetowego na dany okres, a nadto powtarzalne co miesiąc w roku budżetowym.

Ewentualne ujemne następstwa finansowe, do których musiały przystosować swe działania organy gmin, ograniczyć należy tylko do skutków owego przyspieszenia w momencie wejścia rozporządzenia w życie. Nie można natomiast mówić o dalszych trwałych, ujemnych następstwach obowiązywania owego rozporządzenia w trakcie roku budżetowego.

W świetle powyższego uznać należy, iż zarzut braku odpowiedniej *vacatio legis* w powiązaniu z tym, że ustawa Prawo budżetowe przewiduje w art. 4 obowiązek tworzenia rezerwy ogólnej oraz możliwość tworzenia rezerw celowych - jako instytucji służących znoszeniu ujemnych skutków, płynących m.in. ze zmian terminów płatności wymagalnych świadczeń publicznoprawnych - uznać należy za nieuzasadniony. Nie został naruszony art. 2 konstytucji w zakresie wymagań poprawnej legislacji, w tym zakresie.

Trybunał zbadał następnie zarzuty odnośnie naruszenia art. 167 ust. 4 konstytucji. Zgodzić się należy ze stanowiskiem Rady Miejskiej Wąbrzeźna, że gminom przysługuje ochrona, nie tylko w związku z powierzaniem im nowych zadań, lecz także odpowiednio do zadań już im przypadających, lub ich modyfikacji, pociągającej za sobą konieczność zmiany w podziale dochodów publicznych.

Należy zatem rozstrzygnąć, czy w przypadku nowelizacji §14 ust. 10 zaskarżonego rozporządzenia mieliśmy do czynienia z modyfikacją, której następstwem winna być, zgodnie z art. 167 ust. 4 Konstytucji RP, zmiana w podziale dochodów publicznych.

Jak wskazano wyżej, w danej sprawie mamy do czynienia z modyfikacją zadania polegającą nie na zmianie jego istoty, lecz sposobu wykonywania poprzez przyspieszenie ostatecznego terminu płatności świadczenia o piętnaście dni. Z tego punktu widzenia oceniać należy stopień ewentualnego ograniczenia samodzielności finansowej gminy w zakresie wyposażenia w środki finansowe i dysponowania nimi.

Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie wielokrotnie podnosił, iż ustawodawca ma prawo kreowania zadań i wydatków samorządu terytorialnego, pod warunkiem wszakże, że konstytucyjnie gwarantowane prawa samorządu nie będą przedmiotem ingerencji ustawowej w sposób ograniczający lub znoszący ich istotę. Ingerencja taka winna być konieczna dla realizacji innych zasad i wartości konstytucyjnie chronionych, a przez to celowa i proporcjonalna. (por. *wyrok TK z 4 maja 1998 r., K. 38/97*, OTK Nr 3 z 1998 r., str. 184). Dopóki zatem ustawodawca w sposób drastyczny nie naruszy samej istoty samodzielności gminy, przysługuje mu, pod warunkiem poszanowania innych norm i zasad oraz wartości konstytucyjnych, daleko idąca swoboda (por. *orzeczenia: z 4 października 1995, K. 8/95 OTK w 1995, cz. II str. 33, z 15 grudnia 1997 r. K. 13/97*, OTK ZU z 1997 r. str. 494).

Ze względu na to, iż nowelizacja ta pociągnęła za sobą tylko okresowe, a nie trwałe niekorzystne zmiany w gospodarce finansowej gmin, polegające na przejściowym ograniczeniu płynności finansowej - nie można mówić o zmianie w podziale zadań pociągającej za sobą konieczność dokonania zmian w podziale dochodów publicznych. Regulacja ta nie narusza zatem art. 167 ust. 4 Konstytucji RP, a przez to samo także art. 9 ust. 1 i 4 EKST.

Jeśli zaś chodzi o wymagania, wynikające z art. 9 ust. 4 EKST zapewnienia gminom, że ich systemy finansowe muszą być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby mogły, w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom, zachodzącym w poziomie kosztów, związanych z wykonaniem uprawnień – Trybunał stwierdził co następuje.

Zarzut braku wystarczającego zróżnicowania i elastyczności systemu finansowego, tak by mógł on “amortyzować” zmiany w poziomie kosztów wykonywania zadań odniesiony musi być do przedmiotu zaskarżenia, tj. przyspieszenia o 15 dni ostatecznego terminu płatności składek ZUS. Środki prawne muszą być adekwatne do stopnia zagrożenia owego zróżnicowania i elastyczności systemu finansowego. Takimi środkami są instytucje rezerwy ogólnej i rezerw celowych. Rolę taką spełniać mogą także wpływy zwrotne z tytułu kredytów i pożyczek.

Nie jest także zasadny zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 Konstytucji RP, zapewniającego gminom prawa partycypacji w dochodach publicznych, odpowiednio do przypadających im zadań.

Czasowa modyfikacja sposobu realizacji tych zadań, pociągająca za sobą przejściowe i okresowe niekorzystne skutki finansowe, dotyczy bowiem w takim samym

stopniu państwowych, jak i komunalnych jednostek budżetowych i gospodarki pozabudżetowej; a przez to władz i organów reprezentowanych przez Skarb Państwa jak i organów lokalnych wspólnot samorządowych. Z tego zatem punktu widzenia nie nastąpiły żadne zmiany w podziale zadań publicznych pomiędzy państwo i samorząd.

Z jednej strony, zakres i treść zadań gmin nie ulega zmianie, lecz tylko modyfikacji co do terminowego ich wypełniania. Z drugiej zaś strony, na skutek równego ciężenia obowiązku odprowadzenia składek w dniu pobrania wynagrodzeń z banku, zarówno na jednostkach państwowych jak i na gminnych, nie doszło do zmiany wzajemnych stosunków między władzami i organami państwa, a organami gminy. Nie zachodziła zatem konieczność zwiększenia udziału gmin w dochodach publicznych.

Z tych względów nie stwierdzono także naruszenia art. 9 ust. 1 EKST w zakresie, w jakim mowa jest w nim o prawie do posiadania własnych zasobów finansowych przez społeczności lokalne.

Wreszcie jeśli chodzi o zarzuty naruszenia art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji RP oraz art. 9 ust. 2 EKST, to ze względu na to iż przepisy te dotyczą gwarancji związanych z kształtowaniem dochodów samorządu terytorialnego, zaś zaskarżony przepis modyfikuje czasowo i przejściowo sposób dokonywania wydatków, zarzuty te uznać należy za nie odnoszące się do materii w tych przepisach regulowanej.

Ze wszystkich powyższych względów Trybunał orzekł jak w sentencji.