

WYROK *
z dnia 29 lutego 2000 r.
Sygn. K. 31/98

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska – przewodnicząca

Wiesław Johann

Krzysztof Kolasiński – sprawozdawca

Andrzej Mączyński

Ferdynand Rymarz

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 29 lutego 2000 r. na rozprawie wniosku Rady Gminy Warszawa-Rembertów, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego, o wydanie orzeczenia, iż:

przepisy art. 12 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 4 ustawy z 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 48, poz. 195; zm.: Nr 86, poz. 396; z 1995 r. Nr 124, poz. 601) są niezgodne z art. 167 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483)

o r z e k a :

Artykuł 12 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 4 ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 48, poz. 195; zm.: Nr 86, poz. 396; z 1995 r. Nr 124, poz. 601; z 1998 r. Nr 127, poz. 847; z 1999 r. Nr 92, poz. 1044) jest zgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Wyrok został opublikowany w Dz.U. Nr 15, poz. 204 z 2000 r.

Uzasadnienie:

I

1. Rada Gminy Warszawa-Rembertów wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie, że przepisy art. 12 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 4 ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 48, poz. 195 ze zm.; dalej “ustawa ustrojowa”), są niezgodne z art. 167 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 12 ustawy ustrojowej stanowi o dochodach miasta stołecznego Warszawy. Z zaskarżonych przepisów tej ustawy wynika obowiązek finansowania przez gminy warszawskie, w tym przez Gminę Warszawa-Rembertów, obligatoryjnego związku komunalnego – miasta stołecznego Warszawy. Finansowanie to polega na obowiązkowym przekazywaniu przez Gminę Warszawa-Rembertów oraz pozostałe gminy warszawskie, miastu stołecznemu Warszawie: całości wpływów z opłat skarbowych (art. 12 ust. 1 pkt 1 i ust. 4) oraz połowy wpływów uzyskiwanych z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej (art. 12 ust. 1 pkt 2).

W ocenie Rady Gminy Warszawa-Rembertów pozbawienie jej części dochodów sprzeczne jest z zasadą wyartykułowaną w art. 167 ust. 1 Konstytucji RP, że jednostki samorządu terytorialnego mają zapewniony udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Zadania gmin warszawskich są takie same jak innych gmin w Polsce, natomiast dochody gmin warszawskich w sposób istotny pomniejszono, nie wprowadzając dla nich innych źródeł dochodów, które rekompensowałyby utracone.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 25 listopada 1998 r. zajmując stanowisko w sprawie stwierdził, że przepisy art. 12 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 4 ustawy ustrojowej nie są niezgodne z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP.

Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Prokurator Generalny dokonał analizy art. 167 Konstytucji RP odnoszącego się do dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Zasada samodzielności finansowej, znajduje wyraz m.in. w art. 167 ust. 3 konstytucji, który stanowi, że źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są

określone w ustawie. Unormowaniu zawartemu w tym przepisie należy przypisać dwojakie znaczenie: jest to przepis gwarantujący gminom odpowiedni poziom dochodów, pozwalający im na realizację konstytucyjnie wyznaczonych zadań oraz zastrzegający formę ustawy dla określenia źródeł tych dochodów. Przepis ten należy traktować jako wyraz zasady ogólniejszej, gwarantującej gminie nie tylko pozostawienie do jej dyspozycji określonych środków finansowych poprzez zagwarantowanie źródeł, z których wypływają, ale także gwarantującej gminie możliwość samodzielnego wykorzystywania tych środków, a tym samym dokonywania wydatków i kształtowania za ich pomocą zadań. Przepis ten stanowi niejako kontynuację zasady wyrażonej w art. 167 ust. 1 Konstytucji RP, a przywołanej przez wnioskodawcę jako wzorzec do zbadania konstytucyjności zakwestionowanych przepisów.

Prokurator Generalny stwierdził, że samodzielności finansowej gmin nie można interpretować jako pełnej autonomii, zatem na jednostki te mogą być nakładane różnego rodzaju obciążenia finansowe, pod warunkiem, że nastąpi to w formie ustawowej. Konstytucja nie ustanawia bowiem absolutnego zakazu nakładania na gminy obowiązku ponoszenia określonych wydatków, nie ma też konieczności, aby obowiązek dokonywania wydatków musiał mieć zawsze charakter pochodny, wynikający z ustawowo określonego obowiązku realizowania określonych zadań.

Samodzielność prowadzenia gospodarki finansowej przez gminy, będąca istotnym elementem podmiotowości samorządu terytorialnego, nie oznacza "samodzielności wewnętrznej gminy" rozumianej jako dowolność pobierania dochodów i dysponowania nimi. Przeciwnie – w ramach gospodarki finansowej gminom wolno tylko to, na co zezwalają ustawy.

Skoro więc regulacja prawna zawarta w zakwestionowanych przepisach spełnia wskazany wyżej warunek – zaskarżone przepisy mają rangę przepisów ustawowych – Prokurator Generalny skonstatował, że brak jest podstaw do stwierdzenia ich niekonstytucyjności mimo, że w konsekwencji ta regulacja prawna prowadzi do pewnego rodzaju uszczuplenia dochodów gmin warszawskich, nie naruszając jednak istoty samodzielności finansowej gmin.

Prokurator Generalny podkreślił, że przynależność gmin warszawskich do związku komunalnego, jakim jest miasto stołeczne Warszawa, rodzi po stronie tego związku określone w art. 5 ustawy ustrojowej obowiązki, których wykonanie służy również interesom gmin. Zrzeszanie się gmin w związek komunalny powoduje zaś, ze swej istoty, ograniczenie samodzielności gmin.

Prokurator Generalny zauważył też, że wnioskodawca nie wykazał aby zmniejszenie dochodów, polegające na mniejszym udziale gminy we wpływach z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej i innych, o których mowa w zakwestionowanych przepisach, w jakikolwiek sposób utrudniło wywiązanie się z zadań własnych gminy lub z zadań jej zleconych.

Wnioskodawca – stwierdził Prokurator Generalny – nie kwestionuje ustawy o finansowaniu gmin ani ustawy o samorządzie terytorialnym, które wyraźnie stanowią, iż dochody gmin w omawianym zakresie określają ustawy. Konstytucja RP nie określa zasad podziału dochodów publicznych pomiędzy państwo a samorząd, pozostawiając te kwestie ustawodawcy zwykłemu.

W konkluzji swojego stanowiska Prokurator Generalny stwierdził, że o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów można byłoby mówić, gdyby doprowadziły do faktycznego przekreślenia dochodów gmin. Zaskarżone przepisy nie eliminują określonych źródeł dochodów własnych gmin lecz je modyfikują. Dopóki ustawodawca w sposób drastyczny nie narusza samej zasady samodzielności finansowej gmin, przysługuje mu daleko idąca swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów własnych gmin, jak też poziomu tych dochodów.

Pismem z 23 lutego 2000 r. Prezydent i Przewodniczący Rady Miasta Stołecznego Warszawy wnieśli o umożliwienie udziału w rozprawie na podstawie art. 38 pkt 4 ustawy z 1 sierpnia 1997 o Trybunale Konstytucyjnym, załączając wykaz wydatków m.st. Warszawy na cele publiczne o charakterze infrastrukturalnym, mających znaczenie dla mieszkańców całego miasta Warszawy. Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił tego wniosku, a przekazane pismo włączył do materiałów sprawy.

II

Na rozprawie w 29 lutego 2000 r. przedstawiciele wnioskodawcy i Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska złożone na piśmie. Przedstawiciel Sejmu RP wniósł o orzeczenie zgodności z konstytucją zaskarżonej ustawy.

III

Zarzut niekonstytucyjności przepisów art. 12 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 4 ustawy z 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, nakładający na gminy tworzące miasto stołeczne Warszawę obowiązek partycypacji w kosztach zadań realizowanych przez miasto stołeczne, wnioskodawca uzasadnia tym, że zaskarżona ustawa nie ma podstawowego znaczenia dla regulacji zadań gmin tworzących miasto stołeczne. Zdaniem wnioskodawcy znaczenie takie ma ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Natomiast ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy jest inną ustawą w rozumieniu art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie terytorialnym, to znaczy taką, która stanowi jakie zadania gmin mają charakter obowiązkowy. Zdaniem wnioskodawcy, ustawa ta nałożyła na gminy warszawskie, w tym na gminę Warszawa-Rembertów, obowiązek finansowania obligatoryjnego związku komunalnego – miasta stołecznego Warszawy, nie wprowadzając rekompensaty utraconych dochodów.

Określona przez wnioskodawcę relacja obydwu wskazanych ustaw budzi zastrzeżenia. Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy stanowi *lex specialis* w stosunku do innych ustaw dotyczących samorządów terytorialnych, a w tym i ustawy o samorządzie terytorialnym. Ustawa ta stanowi kompleksową regulację ustroju miasta stołecznego Warszawy, a nie ogranicza się do wskazania, które zadania gmin określone ustawą o samorządzie terytorialnym mają charakter obowiązkowy.

Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy nadała temu miastu charakter związku komunalnego, w rozumieniu ustawy o samorządzie terytorialnym. W art. 5 określiła zadania tego związku komunalnego – miasta stołecznego Warszawy. Zalicza do nich zwłaszcza przedsięwzięcia publiczne o charakterze infrastrukturalnym, mające znaczenie dla całego m.st. Warszawy lub dla kilku gmin warszawskich oraz wspomaganie gmin w celu wyrównywania rażących dysproporcji w sferze zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnot samorządowych.

W konsekwencji, ustawa ta zastrzega w art. 8 do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego Rady m.st. Warszawy m.in. uchwalanie programów rozwoju i planów zagospodarowania miasta, w tym określanie ustaleń wiążących gminy warszawskie przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, podejmowanie uchwał w sprawach Warszawy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, podejmowanie uchwał w sprawach finansowania przedsięwzięć publicznych, mających znaczenie dla całego m.st. Warszawy lub kilku gmin warszawskich.

Już z tego pobieżnego wskazania materii regulowanych ustawą o ustroju miasta stołecznego Warszawy wynika, iż nie jest trafne zakwalifikowanie jej przez wnioskodawcę do innych ustaw w rozumieniu art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie terytorialnym, a więc takich, których zakres regulacji ogranicza się do wskazania, jakie zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy. Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy przekazuje niektóre kompetencje gmin, należące do jej własnych zadań, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym obligatoryjnemu związkowi gmin warszawskich, a więc m.st. Warszawy. Klasycznym tego przykładem jest właśnie zastrzeżenie dla Rady m.st. Warszawy podejmowania ustaleń wiążących gminy warszawskie przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz przekazanie m.st. Warszawie przedsięwzięć publicznych, zwłaszcza o charakterze infrastrukturalnym, których znaczenie wykracza poza ramy jednej gminy warszawskiej.

Zagadnienie relacji między miastem stołecznym Warszawą a gminami warszawskimi było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K. 40/97. W uzasadnieniu wyroku z 24 marca 1998 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na to, że zaskarżona ustawa z 25 marca 1994 r. nadała ustrojowi stolicy postać szczególną, zasadniczo odmienną od ustroju innych aglomeracji miejskich. Chociaż wskazana ustawa określa miasto stołeczne Warszawę jako związek komunalny w rozumieniu ustawy o samorządzie terytorialnym, to jest ona związkiem gmin, który powstał z mocy prawa, a nie w drodze porozumień komunalnych. Nie można wobec tego traktować warszawskiego związku komunalnego jako formy realizacji prawa jednostek samorządu terytorialnego do zrzeszania się (art. 172 konstytucji). Jakkolwiek konstytucja nie przewiduje szczególnej podstawy dla nadania odmiennej postaci ustrojowi Warszawy i obowiązkowego włączenia gmin warszawskich do związku komunalnego, to z przepisów konstytucyjnych nie wynika niedopuszczalność odmiennego ustawowego unormowania ustroju Warszawy, stosownie do specyfiki tej aglomeracji. Konstytucja nie pozwala jedynie na naruszenie pozycji gmin jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego (art. 164 konstytucji). Usytuowanie pozycji miasta stołecznego Warszawy wobec gmin jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego powinno być zgodne z zasadą pomocniczości (wyrażoną w preambule do konstytucji.) oraz domniemania kompetencji na rzecz gmin (tak też Sąd Najwyższy w *wyroku z 6 listopada 1997 r., III RN 50/97*).

Jakkolwiek zasada samodzielności gmin nie ma charakteru absolutnego, to swoboda regulacyjna podlega ograniczeniom tak w aspekcie formalnym, jak i materialnym. Artykuł

167 ust. 3 konstytucji gwarantuje gminom odpowiedni poziom dochodów, pozwalający im na realizację konstytucyjnie wyznaczonych zadań. Ustawowe zagwarantowanie źródeł dochodów pełni rolę instrumentalną wobec celu podstawowego, jakim jest zapewnienie gminie odpowiednich środków finansowych na realizację jej zadań. W wymienionym orzeczeniu z 24 marca 1998 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał jednak także, iż pewne ograniczenia samodzielności poszczególnych gmin mogą okazać się niezbędne dla zarządzania tak złożonym organizmem miejskim, jakim jest m.st. Warszawa. Temu też celowi służy m.in. określenie ustroju Warszawy w odrębnej ustawie.

Rozważając zarzut niekonstytucyjności przekazania przez zaskarżoną ustawę części dochodów gmin warszawskich na rzecz m.st. Warszawy, uwzględnić należy wobec tego także postanowienia kompetencyjne tej ustawy, a więc te, które ograniczają zakres zadań własnych gmin warszawskich na rzecz m.st. Warszawy. Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy powierzając miastu stołecznemu zadania, które można najogólniej scharakteryzować jako wykraczające poza ramy działania poszczególnych gmin warszawskich, zapewniła miastu stołecznemu udział w ustawowo określonych granicach w dochodach tych gmin. Udział ten obejmuje wpłaty gmin warszawskich w wysokości 50% wpływów uzyskiwanych przez gminy z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej. Miasto stołeczne przejęło także na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy wpływy z opłat skarbowych na obszarze m.st. Warszawy. Wpływy z opłat skarbowych należą zaś na podstawie art. 4 ust. 2a ustawy z 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (tekst jednolity z 1998 r. Dz.U. Nr 30, poz. 164 ze zm.) do dochodów gmin. Stosowanie tego przepisu do gmin warszawskich zostało natomiast wyraźnie wykluczone przez art. 12 ust. 4 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy.

Z brzmienia art. 2 ust. 1 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, który stanowi, że do zakresu działania gmin warszawskich, oprócz zadań przewidzianych przepisami dotyczącymi samorządu terytorialnego należą zadania związane m.in. z zapewnieniem warunków niezbędnych do funkcjonowania w mieście władz państwowych, naczelnych i centralnych organów administracji państwowej, przedstawicielstw państw obcych itp., Wnioskodawca wywodzi, iż każda z gmin warszawskich wypełnia wszystkie zadania gmin przewidziane ustawą o samorządzie terytorialnym. Nie ma wobec tego – zdaniem wnioskodawcy – racjonalnych przesłanek do ograniczenia dochodów gmin warszawskich na rzecz miasta stołecznego Warszawy.

Art. 2 ust. 1 zaskarżonej ustawy należy jednak zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wyklądać w związku z innymi przepisami kompetencyjnymi tej ustawy, a zwłaszcza z art. 5, który określa zakres działania m.st. Warszawy. Z analizy porównawczej obydwu tych przepisów wynika, że gminy warszawskie wykonują te wszystkie zadania gmin przewidziane ustawą o samorządzie terytorialnym, które nie zostały zastrzeżone dla m.st. Warszawy. Przewidziane ustawą o ustroju miasta stołecznego Warszawy ograniczenia dochodów gmin warszawskich na rzecz m.st. Warszawy mają w założeniu ustawodawcy przyczynić się do sfinansowania wydatków m.st. Warszawy, jako obligatoryjnego związku gmin warszawskich. Dochodami m.st. Warszawy są także m.in. dochody z majątku miasta stołecznego, odsetki od środków finansowych posiadanych przez to miasto, a mogą być nimi także m.in. dotacje celowe z budżetu państwa i dotacje z funduszy celowych.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela dlatego podstawowego zarzutu wnioskodawcy, iż ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy ogranicza dochody gmin warszawskich na rzecz m.st. Warszawy, nie ograniczając zadań tych gmin. Zadania te zostały ograniczone bowiem zadaniami powierzonymi zaskarżoną ustawą miastu stołecznemu Warszawie. Do zadań tych i związanych z nimi wydatków należą w szczególności utrzymanie komunikacji miejskiej i oczyszczanie miasta.

Innym problemem jest ocena współmierności ograniczenia dochodów gmin warszawskich na rzecz miasta stołecznego w relacji do zakresu zadań gmin przekazanych miastu stołecznemu, a więc zachowania zasady proporcjonalności i ewentualnego naruszenia zasady równości. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje w tej kwestii stanowisko wyrażone w orzeczeniach z 3 września 1996 r. (*K. 10/96*, OTK ZU Nr 4/1996, poz. 33) i z 24 marca 1998 r. (*K. 40/97*, OTK ZU Nr 2/1998, poz. 12), iż naruszenie zasady równości ma miejsce tylko wtedy, gdy spełnione są łącznie dwie przesłanki:

- 1) różnicowanie sytuacji prawnej dotyczy podobnych podmiotów,
- 2) różnicowanie to ma charakter dyskryminacyjny.

W ostatnio powołanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny wyraził też stanowisko, iż ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy została oparta na koncepcji “metropolitarnej”. Wyraża się ona – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego m.in. w ograniczeniu zadań i związanych z nimi wydatków gmin warszawskich na rzecz “metropolii” miasta stołecznego Warszawy.

Artykuł 167 ust. 1 konstytucji zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Zgodnie zaś z art. 167

ust. 4 konstytucji zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy wprowadziła zmiany w zakresie zadań i kompetencji gmin warszawskich, jak i odpowiednie zmiany w podziale dochodów publicznych, przekazując część dochodów gmin warszawskich miastu stołecznemu Warszawie. Zmiany te zostały przeprowadzone z zachowaniem wymaganej artykułem 167 ust. 3 konstytucji formy ustawowej. Wnioskodawca nie wykazał zaś, iż uszczuplenie dochodów gmin warszawskich na rzecz miasta stołecznego Warszawy nie znajduje uzasadnienia w przepisach kompetencyjnych tej ustawy, a więc ograniczających zadania i kompetencje gmin warszawskich na rzecz miasta stołecznego Warszawy, a zwłaszcza, iż ograniczenia ich dochodów mają znamiona dyskryminacji gmin warszawskich.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał wielokrotnie, że nie należy do niego ocena celowości i trafności rozwiązań prawnych ustawodawcy, a interweniuje tylko wówczas, gdy ustawodawca przekroczył konstytucyjny zakres swobody regulacyjnej (Tak m.in. orzeczenia: z 9 stycznia 1996 r. (*K. 18/95*), z 24 marca 1998 r. (*K. 40/97*)).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.