

WYROK*
z dnia 28 czerwca 2001 r.
Sygn. U. 8/00

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Lech Garlicki – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska – sprawozdawca
Marian Zdyb

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu na rozprawie 28 czerwca 2001 r. wniosku Rady Miejskiej w Łodzi z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Prezesa Rady Ministrów oraz Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności:

§ 6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 26 stycznia 1999 roku w sprawie algorytmu podziału środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na realizację zadań jednostek samorządu terytorialnego oraz sposobu przedstawienia sprawozdań o wykorzystaniu tych środków (Dz.U. Nr 8, poz. 73) z Konstytucją i ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578 ze zm.).

o r z e k a:

Paragraf 6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 1999 r. w sprawie algorytmu podziału środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na realizację określonych zadań jednostek samorządu terytorialnego oraz sposobu przedstawiania sprawozdań z wykorzystania środków (Dz.U. Nr 8, poz. 73) jest zgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 56 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578 ze zm.).

Uzasadnienie:

I

1. 28 lipca 2000 r. Rada Miejska w Łodzi wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności § 6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 1999 r. w sprawie algorytmu podziału środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na realizację określonych zadań jednostek samorządu terytorialnego oraz sposobu przedstawiania sprawozdań o wykorzystaniu tych środków (Dz.U. Nr 8, poz. 73) z

* Tekst sentencji opublikowano w Dz.U. Nr 69, poz. 723.

art. 167 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 56 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578 ze zm.).

Wniosek ten stanowi załącznik do uchwały Rady Miejskiej w Łodzi Nr XLII/810/2000, zgodnie z którą zwraca się ona do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności § 6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 1999r. w sprawie algorytmu podziału środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na realizację określonych zadań jednostek samorządu terytorialnego oraz sposobu przedstawiania sprawozdań o wykorzystaniu tych środków (Dz.U. Nr 8, poz. 73) z Konstytucją oraz z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578 ze zm.).

W uzasadnieniu wniosku Rada Miejska w Łodzi zarzuciła, iż zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów, wydanego na podstawie art. 48 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 123, poz. 776 ze zm.), dokonano ograniczenia środków na obsługę realizacji zadań, nałożonych na powiat w tej ustawie, do 2% wysokości środków przeznaczonych na ich realizację. Zdaniem wnioskodawcy, kwota taka nie zapewnia powiatowi odpowiednich środków finansowych na realizację zadań z zakresu rehabilitacji i zatrudniania osób niepełnosprawnych.

Z artykułu 167 ust. 1 Konstytucji wynika gwarancja, że dochody jednostek samorządu terytorialnego skorelowane będą z zakresem nałożonych na nie zadań, a z art. 56 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, gwarancja, że w razie przekazania tym jednostkom nowych zadań przyznane im zostaną konieczne środki finansowe z budżetu państwa.

W związku z powyższym, ponieważ w latach 1999-2000 Powiat Miasta Łodzi otrzymał z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na obsługę realizacji zadań związanych z rehabilitacją zawodową i społeczną kwoty znacznie niższe niż faktycznie zostały wydatkowane, zdaniem wnioskodawcy, § 6 ust. 2 rozporządzenia ograniczający kwotę przeznaczoną na obsługę realizowanych zadań do 2% jest sprzeczny z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP. Tytułem przykładu wskazała, iż w roku 1999 Miasto Łódź otrzymało na obsługę realizacji zadania polegającego na rehabilitacji zawodowej i społecznej kwotę 413.692 zł, a wydatkowało kwotę 509.367 zł. Natomiast w roku 2000 PFRON przeznaczył na obsługę tego zadania kwotę 262.741 zł, zaś środki niezbędne na realizację tego zadania wynoszą, zdaniem Rady Miejskiej kwotę 732.508 zł.

W dalszej części uzasadnienia, wnioskodawca podniósł także, iż przepis § 6 ust. 2 rozporządzenia wykracza poza upoważnienie do wydania rozporządzenia udzielone Radzie Ministrów w art. 48 ust. 2 ustawy o rehabilitacji. Zdaniem Rady Miasta w Łodzi przepis ten zezwala Radzie Ministrów jedynie na określenie algorytmu podziału środków PFRON na realizację określonych zadań jednostek samorządu terytorialnego, nie uprawniając jednak do określania wysokości kosztów obsługi tych zadań.

2. Prokurator Generalny, przedstawiając swoje stanowisko w piśmie z 14 listopada 2000 r., stwierdził iż § 6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 1999 r. w sprawie algorytmu podziału środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na realizację określonych zadań jednostek samorządu terytorialnego oraz sposobu przedstawiania sprawozdań o wykorzystaniu tych środków (Dz.U. Nr 8 poz. 73) nie jest niezgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 56 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91 poz. 578 ze zm.).

W uzasadnieniu swego stanowiska, Prokurator Generalny w pierwszej kolejności podniósł, iż uchwała Rady Miejskiej w Łodzi nie precyzuje wzorców konstytucyjnych ani ustawowych, z którymi zaskarżony przepis miałby pozostawać w sprzeczności. Zauważa wprawdzie, iż wniosek stanowi załącznik do uchwały, lecz – jego zdaniem – nie jest oczywiste, iż stanowi on jej integralną część.

Z kolei, ustosunkowując się do zarzutu przekroczenia, wynikającego z art. 48 ust. 2 ustawy o rehabilitacji, zakresu upoważnienia do wydania rozporządzenia przez Radę Ministrów, Prokurator Generalny stwierdził, iż nie powinien być on przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, gdyż nie znajduje podstawy w uchwale Rady Miejskiej w Łodzi. Dodał jednak uzupełniająco, iż gdyby zaskarżony przepis rzeczywiście został wydany z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, to i tak nie jest możliwe jego badanie przez Trybunał Konstytucyjny, jako że wnioskodawca ani w *petitum*, ani w uzasadnieniu wniosku nie powołał odpowiedniego wzorca kontroli, jakim – zdaniem Prokuratora Generalnego – jest art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do *meritum* wniosku, Prokurator Generalny stwierdził, iż nie może zgodzić się z zarzutami wnioskodawcy. Stwierdził on bowiem, że zadania w zakresie wspierania osób niepełnosprawnych nie są dla powiatu ani nowe, ani zlecone, a jako zadania własne są finansowane również z innych, niż Fundusz, źródeł. Dlatego też środki na realizację tego zadania powinny być uwzględnione również w budżecie powiatu.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych jest funduszem celowym w rozumieniu ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.) i jego zasoby przeznaczone są wyłącznie na potrzeby osób niepełnosprawnych – w zakresie realizacji zadań wymienionych w ustawie. Środki Funduszu służą na pokrycie kosztów realizacji określonych w ustawie zadań i przekazywane są według algorytmu samorządom wojewódzkim i powiatowym. Przyznanie zatem, przez zaskarżony przepis rozporządzenia, środków z Funduszu na obsługę realizacji zadań określonych ustawą jest uszczupleniem funduszy przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych.

Zasada zawarta w art. 167 ust. 1 Konstytucji nakazuje zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Zadania własne samorządu powiatowego zostały określone w ustawie o samorządzie powiatowym, a środki na ich finansowanie w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2000 i jako takie stanowią dochód budżetu powiatu. Jeżeli środki te okazałyby się niewystarczające, powiat może starać się o dotacje lub subwencje finansowane z budżetu państwa, a nie z funduszu celowego.

Ponadto, Prokurator Generalny stwierdził, iż środki przyznawane powiatom zgodnie z algorytmem z Funduszu, przeznaczone są na realizację zadań określonych ustawą, zaś obsługa realizacji tych zadań – jako zadań własnych – powinna być finansowana z budżetu powiatu. Zaskarżony przepis stanowi bowiem podstawę do przekazywania środków jedynie na dofinansowanie budżetu powiatu w związku z obsługą zadań finansowanych w całości z Funduszu.

Prokurator Generalny, ustosunkowując się następnie do zarzutu niezgodności § 6 ust. 2 rozporządzenia z art. 56 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, stwierdził, iż wzorzec ten nie przystaje do zaskarżonego przepisu. Odnosi się on bowiem do środków finansowanych z budżetu państwa i stanowi o nowych zadaniach powiatu. Kryteriów tych nie spełnia “wspieranie osób niepełnosprawnych”, określone jako pierwotne zadanie własne tej jednostki samorządu terytorialnego (art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym).

3. Prezes Rady Ministrów, ustosunkowując się do wniosku w piśmie z 20 października 2000 r. stwierdził, iż § 6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 26 stycznia 1999 r. w sprawie algorytmu podziału środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na realizację określonych zadań jednostek samorządu terytorialnego oraz sposobu przedstawiania sprawozdań o wykorzystaniu tych środków (Dz.U. Nr 8 poz. 73) jest zgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 56 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91 poz. 578 ze zm.).

Zajmując stanowisko w kwestii zarzutu przekroczenia delegacji ustawowej co do wydania rozporządzenia, uznał, iż zarzut ten można uznać za zasadny wyłącznie w przypadku wąskiego rozumienia pojęcia “realizacji zadań” oraz “algorytmu”, tak jak to czyni Rada Miejska w Łodzi. Tymczasem, realizacja zadań może być rozumiana zarówno, jako wyłącznie podejmowanie bezpośrednich działań mających na celu wywołanie określonych skutków, jak i łącznie: wykonywanie działań bezpośrednich oraz działań umożliwiających ich wykonanie. Oznacza to, że obsługa może zostać uznana za część realizacji zadań w szerszym rozumieniu.

Prezes Rady Ministrów, odnosząc się z kolei do zarzutu niezgodności § 6 ust. 2 rozporządzenia z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 56 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, podkreślił, iż zadania w zakresie wspierania osób niepełnosprawnych należą do zadań własnych powiatu. Nie są one zadaniami nowymi, lecz stanowią szczególny rodzaj zadań własnych finansowanych, w koniecznym zakresie, ze środków publicznych, środków PFRON. Przepis zaś art. 56 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, na który powołuje się wnioskodawca, odnosi się do środków finansowych z budżetu państwa.

Celem zaskarżonego przepisu było określenie – oprócz kwoty środków na bezpośrednią realizację zadań w zakresie wspierania osób niepełnosprawnych – kwoty środków na obsługę, jako na pośredni sposób realizacji tych zadań. Przepis ten miał być podstawą do uzupełnienia środków na realizację zadań o dodatkowe środki na obsługę ich realizacji.

Prezes Rady Ministrów podkreślił ponadto, iż projekt rozporządzenia był przedmiotem uzgodnień społecznych, w tym Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, która uznała projekt zaskarżonego przepisu za pomocny w realizacji zadań, o których mowa w ustawie o rehabilitacji.

II

Na rozprawie 28 czerwca 2001 r. pełnomocnik Rady Miejskiej w Łodzi podtrzymał zarzuty zawarte w uchwale Rady i jej uzasadnieniu, pomijając w ogóle kwestię zgodności zaskarżonego przepisu z art. 48 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych.

Przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów oraz przedstawiciel Prokuratora Generalnego RP podtrzymali swoje stanowiska, przedstawione uprzednio na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W pierwszym rzędzie Trybunał Konstytucyjny odniósł się do zarzutów formalnych zawartych w stanowisku Prokuratora Generalnego RP, iż uchwała Rady Miejskiej w Łodzi nie precyzuje wzorców konstytucyjnych ani ustawowych, z którymi miałby być niezgodny zaskarżony przepis. Nie określono w niej także – zdaniem Prokuratora Generalnego – dlaczego Rada Miejska w Łodzi dopatrzyła się niezgodności tegoż przepisu z wzorcami konstytucyjnymi i ustawowymi.

Z tych konstatacji Prokurator Generalny nie wyprowadza jednak ostatecznej tezy, iż właściwie brak jest odpowiedniej uchwały Rady Miejskiej. Ogranicza się tylko do stwierdzenia, iż uzasadnienie wniosku formułuje dodatkowy zarzut przekroczenia przez zaskarżony przepis upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 48 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Zdaniem Prokuratora ten zarzut wykracza poza upoważnienie, jakie zakreśla § 1 uchwały Rady Miejskiej w Łodzi nr XLII/810/2000 z 21 czerwca 2000 r. Mowa w tym paragrafie bowiem jest tylko o konstytucji i ustawie o samorządzie powiatowym jako materii normatywnej, w której należy

poszukiwać odpowiednich wzorców. Nadto niemożliwe jest rozpatrywanie tego zarzutu – zdaniem Prokuratora Generalnego – ze względu na to, że ani w *petitum*, ani w uzasadnieniu wniosku nie powołano wzorca z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Odnosząc się do tego zarzutu formalnego, Trybunał Konstytucyjny stwierdził co następuje. W istocie, § 1 uchwały Rady Miejskiej w Łodzi (pow. wyż.) dotyczy jedynie żądania stwierdzenia niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją RP oraz ustawą o samorządzie powiatowym. Jeśli jednak uznajemy, iż załącznik stanowi immanentną część uchwały, to oznacza to, iż zawarte w nim żądania i zarzuty stanowią także treść tej uchwały.

Należy jednak zauważyć, iż to sama Rada Miejska w swej uchwale oddzieliła *petitum* wniosku od jego uzasadnienia, któremu nadała odpowiednią nazwę. Tym samym wskazała ona, iż argumenty użyte w uzasadnieniu wniosku służą jedynie wsparciu i rozwinięciu zarzutów niezgodności z odpowiednimi artykułami konstytucji i ustawy, wskazanymi w § 1 uchwały oraz w *petitum* wniosku. Na posiłkowy i uzupełniający charakter zarzutów, jakie stawiane są zaskarżonemu przepisowi, z punktu widzenia jego zgodności z art. 48 ust. 2 ustawy o rehabilitacji i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych wskazuje dodatkowo ogólnikowość tych zarzutów (brak wykazania, w jakim zakresie przepis ten jest niezgodny z delegacją zawartą w art. 48 ust. 2 ustawy) oraz fakt nie powołania się przez Radę Miejską w Łodzi na art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny uznał, iż zaskarżony przepis podlega badaniu wyłącznie z punktu widzenia zgodności z art. 167 ust. 1 Konstytucji i art. 56 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, nie zaś z art. 48 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

2. Następnie Trybunał przeszedł do zbadania merytorycznych zarzutów wniosku.

Zaskarżony przepis stanowi, że środki na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej, określone w § 1 pkt 1 oraz w § 2-5 rozporządzenia, powiększa się o 2% z przeznaczeniem na pokrycie kosztów obsługi realizowanych zadań.

Przepis ten został wydany na podstawie upoważnienia zawartego w art. 48 ust. 2 ustawy o rehabilitacji, który stanowi, iż Rada Ministrów określa w drodze rozporządzenia algorytm wyrażający wzór, według którego środki Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych są przekazywane przez Prezesa Zarządu samorządom wojewódzkim i powiatowym na realizację określonych zadań lub rodzajów zadań na wyodrębniony rachunek bankowy.

Jednocześnie ust. 3 art. 48 stanowi, iż algorytm ten powinien uwzględniać liczbę osób niepełnosprawnych zamieszkałych na danym terenie, w tym bezrobotnych i poszukujących pracy, oraz zapotrzebowanie na środki do realizacji zadań wynikających z ustawy dla prowadzenia przez samorządy aktywnej polityki rehabilitacji zawodowej i społecznej, a także zatrudniania osób niepełnosprawnych.

Zgodnie z art. 54 tejsze ustawy, ze środków Funduszu pokrywane są koszty jego działalności i obsługi, z wyjątkiem kosztów związanych z zatrudnieniem pracowników Krajowego Urzędu Pracy i wojewódzkich urzędów pracy, zatrudnionych bezpośrednio przy obsłudze Funduszu.

Dla ustalenia zatem znaczenia zaskarżonego przepisu zbadać należy dwie kwestie. Po pierwsze, z jakim rodzajem zadań samorządu stopnia powiatowego powiązany jest obowiązek Funduszu przekazywania środków na realizowane przez ten samorząd zadania rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Po drugie, czy użyty w zaskarżonym przepisie zwrot “z przeznaczeniem na koszty obsługi realizowanych zadań” oznacza dla samorządu powiatowego bezwzględny obowiązek przeznaczania tych środków wyłącznie na ten cel – co także miałoby wpływ na ocenę odpowiedniości wyposażenia samorządu w dochody. Jeśli chodzi o pierwszą kwestię to, zaskarżony przepis skonfrontować należy z przepisami ustrojowymi, określającymi zadania

samorządu powiatowego oraz system jego dochodów. W szczególności zauważyć należy, iż zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578; zm.: z 1999 r. Nr 155, poz. 1014; z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 26, poz. 306, Nr 48, poz. 552, Nr 62, poz. 718, Nr 88, poz. 985, Nr 91, poz. 1009, Nr 95, poz. 1041) – powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie wspierania osób niepełnosprawnych.

Zadania publiczne wymienione w tym artykule są zadaniami samorządowymi, które można określić jako zadania własne samorządu powiatowego, skoro ustawa w innych przepisach mówi o powierzeniu powiatowi na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej, wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej (art. 5 ust. 1 tej ustawy).

Zasady tej nie zmienia uregulowanie art. 4 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, w świetle którego odrębne ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu, jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat. W braku jednak wyrażenia *expressis verbis* w tamtych ustawach, iż jakaś sprawa należąca dotąd do zakresu działania powiatu staje się zadaniem z zakresu administracji rządowej, wykonywanym przez powiat – domniemywać należy, iż sprawy wymienione w art. 4 ust. 1 tejże ustawy, pozostają dalej zadaniami własnymi samorządu terytorialnego.

Zgodnie bowiem z wyrażoną w art. 15 ust. 1 Konstytucji zasadą decentralizacji administracji publicznej – jako podstawą ustroju terytorialnego RP oraz wyrażoną przez art. 163 Konstytucji zasadą, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych, niż samorządowe władze publiczne – przyjmować należy, iż w sprawach publicznych o charakterze lokalnym, lecz ponadgminnym obowiązuje domniemanie właściwości samorządu powiatowego lub odpowiednio wojewódzkiego.

Działając zatem w granicach wniosku (art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz.U. Nr 102, poz. 643; zm.: z 2000 r. Nr 48, poz. 552, Nr 53, poz. 638), Trybunał Konstytucyjny obowiązany był najpierw do stwierdzenia, jakie są cechy prawne tych zadań lub rodzajów zadań, w zakresie rehabilitacji osób niepełnosprawnych, które zostały nałożone odrębną ustawą na samorząd powiatowy – z punktu widzenia wyrażonej przez art. 167 ust. 1 Konstytucji – zasady odpowiedniości (adekwatności). Następstwem bowiem tak nałożonych zadań jest przewidziane w zaskarżonym przepisie zwiększenie środków przekazywanych z PFRON o 2% z przeznaczeniem na pokrycie kosztów obsługi realizowanych zadań.

Następnie zbadać również należało, czy zadania te – w zakresie, w jakim pociągają za sobą konieczność odpowiedniej partycypacji w dochodach publicznych, ze względu na koszty administracyjne obsługi – wykazują cechy nowych zadań, w świetle art. 56 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym.

Dalej zaś te ustalenia odnieść należało do samej konstrukcji owego 2% zwiększenia.

3. Treścią ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, jest stworzenie instytucjonalnych form wspierania osób, których stan fizyczny, psychiczny lub umysłowy trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza bądź uniemożliwia wypełnianie ról społecznych (art. 1) – w celu zapewnienia im uczestnictwa w życiu społecznym (art. 2 pkt 5).

Dalej ustawa wskazuje, iż do zadań powiatowego centrum pomocy rodzinie należy w szczególności rehabilitacja osób niepełnosprawnych, podejmowanie działań zmierzających do ograniczenia skutków niepełnosprawności i likwidacji barier utrudniających takim osobom funkcjonowanie oraz opracowywanie i przedstawianie planów zadań i informacji z prowadzonej działalności (art. 35 a).

Z kolei do zadań powiatowego urzędu pracy należy w szczególności opracowywanie powiatowych programów pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudnienia osób

niepełnosprawnych, pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe, a także szkolenie i przekwalifikowanie osób niepełnosprawnych, kierowanie osób niepełnosprawnych do specjalistycznego ośrodka szkoleniowo-rehabilitacyjnego, doradztwo organizacyjno-prawne i ekonomiczne w zakresie działalności gospodarczej lub rolniczej podejmowanej przez takie osoby, wreszcie współpraca z organami rentowymi, organami administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, organizacjami pozarządowymi i fundacjami w zakresie zatrudniania i rehabilitacji tych osób (art. 35 b ustawy).

Do zadań starosty należy przedstawianie Prezesowi Zarządu PFRON wniosków do planu finansowego tego Funduszu oraz sprawozdań rzeczowo-finansowych o zadaniach zrealizowanych z otrzymanych z Funduszu środków (art. 35 c).

Charakter tych zadań, z punktu widzenia samorządu powiatowego, nie został w przedmiotowej ustawie wprost określony. Artykuł 34 ust. 1a stwierdza, że zadania wynikające z ustawy wykonują z jednej strony właściwe organy administracji rządowej, z drugiej zaś organy jednostek samorządu terytorialnego. Nie przesądza to – samo przez się – iż zadania te muszą mieć charakter zadań własnych samorządu powiatowego, a nie zadań zleconych ustawowo – w rozumieniu art. 166 ust. 2 Konstytucji.

Zauważyć jednak należy, iż art. 36 ust. 1 i ust. 1a ustawy, odrębnie wymieniają zadania zlecone w zakresie rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej, przez PFRON na rzecz organizacji pozarządowych i jednostek samorządu terytorialnego. Zatem ustawa rozróżnia zadania, które mogą być zlecone przez PFRON od zadań, które ustawowo są przypisane organom jednostek samorządu terytorialnego. Tak więc, celem ustawy o rehabilitacji jest określenie, jakie zadania w zakresie zapewnienia szczególnej opieki osobom niepełnosprawnym z punktu widzenia ochrony ich zdrowia (art. 68 ust. 3 Konstytucji) oraz ich zatrudnienia (art. 65 ust. 5 Konstytucji) spoczywają na centralnych władzach publicznych, a jakie na władzach samorządowych.

Centralne władze publiczne, w tym przypadku reprezentowane przez PFRON, mogą zlecać wykonanie przypadających im ustawowo zadań innym podmiotom; w tym także samorządom. Pozostałe zadania są jednak już ustawowo przypisane organom samorządów poszczególnych szczebli.

Ze względu na zakres wniosku istotne jest stwierdzenie, czy zadania lub rodzaje zadań, których ustawowe przekazanie spowodowało konieczność wyposażenia organów powiatu w środki finansowe, o których mowa w art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy noszą znamiona zadań własnych tak, aby również zaskarżone we wniosku powiększenie tychże środków o 2% z przeznaczeniem na pokrycie kosztów obsługi mogło być oceniane z punktu widzenia odpowiedności finansowania zadania własnego – o której mowa w art. 167 ust. 1 Konstytucji. W świetle wskazanego wyżej domniemania konstytucyjnego, wynikającego z art. 15 ust. 1 oraz art. 166 ust. 1 Konstytucji, iż wszelkie sprawy o charakterze lokalnym i ponadgminnym przekazane ustawowo samorządowi, winny być traktowane jako zadania własne samorządów odpowiedniego poziomu – zadania, o których mowa w art. 35a, art. 35b w zw. z art. 34 ust. 1a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej, uznane być mogą jeszcze za zadania własne samorządu powiatowego, mimo że nie wykazują one pełni cech, jakie zadaniami własnymi są przypisywane.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że za takim stanowiskiem przemawia to, iż zadania nałożone na samorząd powiatowy przez tę ustawę, mają na tyle ogólny charakter, że nie wyłącza to możliwości samodzielnego i kreatywnego decydowania przez radę powiatu, jej zarząd oraz inne organy wykonawcze o sposobie ich realizowania i finansowania. Inaczej mówiąc przepisy ustawy o rehabilitacji osób niepełnosprawnych nie wyłączają możliwości kreatywnych działań organów reprezentujących lokalną wspólnotę samorządową. Wynika to z szerokiego i ramowego nakreślenia niektórych spośród tych zadań. Zachowane zostało zatem wymaganie, by zadania te wykonywane były przede wszystkim z punktu widzenia zaspokajania potrzeb lokalnej wspólnoty

samorządowej, według preferencji politycznych przedstawicieli tej wspólnoty. Tym samym, organy powiatu mają prawo kreowania polityki wspierania osób niepełnosprawnych.

Odzwierciedleniem tego jest brzmienie art. 48 ust. 1 i 3 ustawy. Wynika zeń, iż zadania rzeczowe określone w ustawie powodują po stronie Funduszu obowiązek przekazania środków według algorytmu, który uwzględniać ma liczbę osób niepełnosprawnych zamieszkałych na terenie powiatu, w tym bezrobotnych i poszukujących pracy oraz zapotrzebowanie na środki do realizacji tych zadań określonych ustawowo. Tak określony algorytm nie ma być automatycznym odbiciem wysokości zapotrzebowania powiatu – z ewentualnym uwzględnieniem możliwości Funduszu – lecz służyć ma prowadzeniu przez samorząd powiatowy aktywnej polityki w tym zakresie.

Stąd też w przedmiotowym, zaskarżonym rozporządzeniu algorytm przybiera postać wzorów matematycznych, dla których dane wyjściowe mają charakter obiektywnych przesłanek, tzn. takich jak: ilość osób niepełnosprawnych na terenie powiatu, (w tym biernych zawodowo, poszukujących pracy ...) ale także uwzględniających możliwości Funduszu, jak np. wielkość środków na określone zadanie przeznaczonych w danym roku z Funduszu.

Tak więc zasady ustalania algorytmu uniemożliwiają kontrolę przez organy Funduszu celowości i gospodarności w wykorzystywaniu przekazanych środków. Ocenie podlegać może jedynie prawdziwość i prawidłowość danych wyjściowych przesądzających o wysokości przekazanych środków.

Fakt, że starostowie sporządzają i przedstawiają wnioski do planu finansowego PFRON, a następnie sprawozdania rzeczowo-finansowe ze zrealizowanych zadań (art. 35c ustawy), zaś nadzór merytoryczny nad realizacją tych zadań sprawuje Pełnomocnik do Spraw Osób Niepełnosprawnych, a więc organ administracji rządowej (art. 34 ust. 3 pkt 5 ustawy) oraz wreszcie, że Zarząd Funduszu sprawuje kontrolę nad wykorzystaniem środków przekazywanych z Funduszu (art. 51 ust. 3 pkt 6 ustawy) – nie przemawia w stopniu wystarczającym za uznaniem tych zadań za zadania zlecone ustawowo.

Należy bowiem wskazać, iż brak jest podstaw prawnych, by utożsamiać “nadzór merytoryczny” nad realizacją zadań z nadzorem funkcjonalnym, tzn. prowadzonym z punktu widzenia oceny organu centralnego, co do celowości i gospodarności w wydatkowaniu środków finansowych, przekazanych z Funduszu – w świetle art. 171 ust. 1 Konstytucji.

Samo zaś określanie szczegółowych zadań w tym zakresie oraz decydowanie, które z nich korzystają z pierwszeństwa w realizacji i większych nakładów (w tym także z innych dochodów samorządu) – należy do organów powiatu. Wynika to z art. 48 ustawy. Określanie algorytmu środków przeznaczonych na realizację tych zadań nie daje bowiem podstaw legalnych do badania celowości i gospodarności ich wykorzystania. Wysokość środków finansowych przekazanych powiatowi nie jest bowiem odbiciem jego zapotrzebowania, lecz następstwem spełnienia obiektywnych kryteriów normatywnych. Zatem zarówno przekazywanie, jak i wykorzystywanie przez powiat środków Funduszu nie może podlegać nadzorowi funkcjonalnemu – charakterystycznemu dla wykonywania zadań zleconych.

Należy jednak zauważyć – co zresztą podniesione już zostało w stanowisku Prezesa Rady Ministrów – iż niewątpliwie zadania te nie w pełni odpowiadają wszystkim wymaganiom, jakie stawiane są pojęciu zadania własnego. Skoro jednak realizowanie tych zadań należy do tej sfery, która określa niejako tożsamość powiatowej wspólnoty samorządowej – to w połączeniu z domniemaniem konstytucyjnym, iż wszelkie zadania o charakterze lokalnym nie przekazane ustawowo wprost do kompetencji innych organów są zadaniami własnymi – przyjmując należy, iż zadania te zachowują jeszcze w stopniu wystarczającym cechy zadań własnych.

Stąd też także i obsługa tych zadań nie może być traktowana w oderwaniu od ich istoty i charakteru. Jest bowiem pochodną tych pierwszych. Przyjmując zatem należy, że obsługa zadań powiatu, określonych w ustawie o rehabilitacji osób niepełnosprawnych w zakresie wspierania tych osób jest także zadaniem własnym powiatu.

W rezultacie zatem przepis stanowiący, o tym, że środki przeznaczone na finansowanie tych zadań, ulegają powiększeniu o 2% z przeznaczeniem na pokrycie kosztów obsługi musi być interpretowany jako rozwinięcie o dodatkowe kryterium algorytmu, o którym mowa w art. 48 ust. 2 i 3 ustawy.

Daje on organom samorządu powiatowego możliwość skorzystania z 2% zwiększenia. Przepis ten – interpretowany w zgodzie z konstytucją – w żadnej mierze nie przesądza natomiast o obowiązku przeznaczenia środków finansowych przez poszczególne powiaty wyłącznie na pokrycie kosztów obsługi. Mogą one też dodatkowo pokrywać koszty tej obsługi z innych środków przekazanych z PFRON lub z innych środków budżetu powiatu, jeśli jest to niezbędne – w ocenie samorządu – dla realizacji zadania.

Zaskarżony przepis rangi podustawowej nakłada obowiązki na Prezesa Zarządu PFRON. Nie może natomiast ograniczać samodzielności powiatu, który korzysta z konstytucyjnej ochrony samodzielności w tym zakresie.

Tak rozumiane zadanie własne nie może być również traktowane jako nowe zadanie samorządu powiatowego. Było ono już bowiem zawarte w rozdziale II ustawy o samorządzie powiatowym. Natomiast jego doprecyzowanie przez ustawę o rehabilitacji osób niepełnosprawnych nie zmienia istoty tego zdania, skoro nie przekształca go w zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej wykonywane przez powiat, ani też – w badanym zakresie – istotnie nie rozszerza. Zatem również i obsługa (administracyjna, techniczna ...) nie może być uznana za nowy rodzaj zadania, skoro jest ona koniecznym środkiem do realizacji zadania własnego, jakim jest wspieranie osób niepełnosprawnych w sposób określony w ustawie o rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Wspieranie osób niepełnosprawnych w aktualnych warunkach wymaga bowiem zawsze pewnych ram instytucjonalnych; a co za tym idzie także i ponoszenia kosztów obsługi tego rodzaju zadania.

Z tych względów obsługa i nieodłącznie towarzyszące jej ponoszenie kosztów tej obsługi nie mogą być traktowane jako zadanie odrębne i samoistne. Przeciwnie – jest częścią i pochodną zadań merytorycznych.

Skoro w przypadku zadań merytorycznych nie można mówić o nowym rodzaju zadań, to tak samo za nowy rodzaj zadania nie może być uznana obsługa tych zadań merytorycznych.

4. Tak ustalone znaczenie zaskarżonego przepisu skonfrontowane być winno ze wskazanymi wzorcami: konstytucyjnym i ustawowym.

W pierwszym rzędzie odnieść się należy do treści zawartych w art. 167 ust. 1 Konstytucji. Znaczenie zasady w nim wyrażonej rozpatrywać należy w kontekście innych regulacji zawartych w rozdziale VII Konstytucji; w szczególności art. 166 ust. 1 i 2, art. 167 ust. 2 i 4 Konstytucji.

Artykuł 167 ust. 1 Konstytucji był już wielokrotnie powoływany jako wzorzec konstytucyjny we wnioskach gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego do Trybunału (por. szerzej E. Kornberger-Sokołowska, *Realizacja zasady adekwatności w procesach decentralizacji finansów publicznych*, Samorząd Terytorialny nr 3/2001 r., s. 13 i n.).

Zasada “odpowiedniości udziału” w nim wyrażona, rozumiana była w tych wnioskach przede wszystkim jako postulat zapewnienia wystarczających środków finansowych na realizację zadań ustawowo przekazanych samorządowi. Często był to również postulat dostarczenia odpowiednich środków finansowych z budżetu państwa – co zasługuje o tyle na uwagę, że w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z żądaniami Rady Miejskiej w Łodzi, dostarczenia większej ilości środków na pokrycie kosztów obsługi zadań – niż owe 2%, o których mowa w zaskarżonym przepisie. Chodzi wprawdzie w tym przypadku nie o przekazanie środków z budżetu państwa, lecz z zasobów PFRON, ale istota żądania pozostaje jednak taka sama.

Postulat ten łączono przy tym najczęściej ze wskazaniem, iż mamy do czynienia z nowym zadaniem, którego konsekwencją jest nie tylko konieczność dochowania wymagań wynikających z art. 167 ust. 1 Konstytucji, lecz także i z art. 167 ust. 4 Konstytucji.

Ocena zarzutów wniosku może być dokonywana zarówno pod kątem tego, czy dwuprocentowe zwiększenie ilości środków przekazywanych z PFRON jest wystarczające, do tego by uznać iż udział w dochodach publicznych powiatu z tego tytułu jest odpowiedni, jak i pod kątem tego, czy mieliśmy do czynienia ze zmianą w zakresie zadań i kompetencji samorządu powiatowego. Wyodrębnienie bowiem w mechanizmie algorytmu owego 2% zwiększenia wskazywać mogłoby, iż normodawca uznał, że udział powiatu w dochodach publicznych państwa powinien się zmienić na jego korzyść.

Przechodząc do pierwszej kwestii należy zważyć, czy w istocie, w art. 167 ust. 1 Konstytucji, chodzi jedynie o aspekt finansowy, dający się wyrazić kwotowo (postulat dostarczenia odpowiednich środków). Zauważyć przecież trzeba, że owa “odpowiedniość udziału” jest związana z konstytucyjną regulacją pojęcia zadania własnego (art. 166 ust. 1) oraz zadania zleconego (art. 166 ust. 2). Zasada odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych nie może być także tłumaczona w oderwaniu od klasyfikacji rodzajowej dochodów samorządu terytorialnego, określonej w art. 167 ust. 2 Konstytucji i mającej charakter gwarancyjny.

Wypływa stąd wniosek, iż zasada odpowiedniości udziału w dochodach publicznych do przypadających samorządowi zadań nie może być sprowadzana jedynie do aspektu dostarczenia odpowiedniej kwotowo lub procentowo wielkości dochodów publicznych.

Nie lekceważąc bowiem kryterium *stricte* finansowego – zwłaszcza, gdyby okazało się, iż kwoty wpływów z przekazanych samorządowi rodzajów i tytułów prawnych dochodów są rażąco i niewspółmiernie niskie – podkreślić należy, iż art. 167 ust. 1 Konstytucji ma w pierwszym rzędzie charakter ustrojowo-gwarancyjny. Chodzi w nim o to, by odpowiedniość owego udziału odnosiła się nie tylko do odpowiedniej wydajności finansowej źródła, z którego dochody płyną, ale także do odpowiedniości form prawnych, jakie te dochody przybierają w nawiązaniu do charakteru zadań powierzonych temu samorządowi.

Z istoty bowiem zadania własnego wynika, iż jego finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego, lub co najmniej o sposobie jego realizacji i finansowaniu. Stąd też odpowiedniość wyposażenia samorządu w dochody przeznaczone na realizację zadań własnych, na ogół nie wyraża się wprost i jedynie w konkretnych kwotach ani procentach przekazanych środków – lecz w zespole cech, które pozwalają łączyć harmonijnie samodzielność wykonywania i finansowania zadania z taką wysokością środków, płynących z przekazanego ustawowo źródła oraz z taką formą prawną, by tej samodzielności nie zniweczyć, ani też nie uniemożliwić w ogóle wykonywania zadania.

Przez uniemożliwienie wykonywania zadania własnego z powodu braku odpowiedniego udziału w dochodach publicznych – rozumieć należy zatem takie sytuacje, w których wpływ płynące z przekazanych ustawowo dochodów są na tyle znikome lub nieznaczące, że prowadzi to albo do zmuszenia samorządu do finansowania w całości zadania z pozostałych dochodów własnych, albo też do odstąpienia od realizacji tego zadania, mimo że jego wykonywanie jest obowiązkiem ustawowym samorządu.

Z istoty zadania własnego samorządu wynika zatem to, że zakres i sposób jego finansowania winien zawsze być przedmiotem decyzji politycznej odpowiednich organów, które same decydują o sposobie jego wykonania w relacji do wykonywania innych zadań własnych. Powoduje to, iż płynna jest i niewymierna kwotowo i procentowo (poza sytuacjami ewidentnymi, o których mowa była wyżej) granica pomiędzy dochodami przeznaczonymi na

finansowanie tego, lub innego zadania własnego – w granicach wyznaczonych jednak przez art. 167 ust. 1 w zw. z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

W świetle przedstawionego stanu prawnego oraz stwierdzonego przez Trybunał Konstytucyjny domniemania, wynikającego z art. 15 ust. 1 oraz art. 166 ust. 1 Konstytucji, iż wszelkie sprawy o charakterze lokalnym i ponadgminnym przekazane ustawowo samorządowi, winny być uznawane za zadania własne samorządów odpowiedniego poziomu, chyba że ustawa nakładająca takie zadanie uniemożliwia traktowanie ich, jako zadań własnych – uznać należy, że obsługa administracyjna zadań, o których mowa była wyżej nie może być traktowana, jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, czy też nowe zadanie własne. Nie mamy bowiem do czynienia z modyfikacją zadania własnego, jakim jest ogólne zadanie powiatu – pomoc osobom niepełnosprawnym, lecz ze szczególnego rodzaju doprecyzowaniem. Każde świadczenie pomocy osobom niepełnosprawnym przez samorząd wymaga bowiem istnienia odpowiednich struktur administracyjnych niezależnie od tego, czy przepisy prawne o takich strukturach mówią, czy też nie. Z tym zaś się wiążą zawsze koszty obsługi tych zadań.

Wypływa stąd wniosek, iż brak jest podstaw dla uznania, że dodatkowe uzupełniające kryterium określania wysokości środków przekazywanych z Funduszu na zadanie własne powiatu, określone w ustawie o rehabilitacji osób niepełnosprawnych narusza zasadę odpowiedniego wyposażenia samorządu powiatowego w dochody publiczne. Tym bardziej, że chodzi przecież o zwiększenie, a nie zmniejszenie tych środków.

Nie prowadzi też to do całkowitego przerwania finansowania kosztów obsługi na inne źródła dochodów powiatu.

Z tych względów Trybunał stwierdził, iż zaskarżony przepis nie narusza art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Odnosnie natomiast zarzutu naruszenia przez zaskarżony przepis art. 56 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym – Trybunał stwierdza, iż zarzut ten jest nietrafny.

Skoro – jak to wykazano wyżej – obsługa realizacji zadań, określonych w ustawie o rehabilitacji osób niepełnosprawnych nie może być uznana za nowe zadanie ani za zadanie tak zmienione, by nabrało nowych cech, w rozumieniu art. 167 ust. 4 Konstytucji to tym bardziej regulacja zawarta w zaskarżonym przepisie nie dotyczy materii, którą reguluje art. 56 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.