

Warszawa 18 grudnia 1998 r.

## Opinia prawna

### na temat: wniosku Rady Gminy Warszawa-Rembertów do Trybunału Konstytucyjnego

Rada Gminy Warszawa-Rembertów złożyła wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o wydanie orzeczenia stwierdzającego, 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 z późn. zm.) są niezgodne z art. 167 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

Przedmiotowe przepisy mają następujące brzmienie:

"Art. 12.1 Dochodami m.st. Warszawy są:

1. wpływy z opłat skarbowych na obszarze m.st. Warszawy,
2. wpłaty z gmin warszawskich w wysokości 50 % wpływów uzyskiwanych przez te gminy z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej.
3. (...)
4. odsetki od środków finansowych posiadanych przez m.st. Warszawę".

Zdaniem Gminy Warszawa-Rembertów powołana regulacja nakładając na gminy obowiązek finansowania obligatoryjnego związku komunalnego - miasta stołecznego Warszawy - pozbawiła gminę określonych dochodów, nie wprowadzając innych, rekompensujących utracone. Z drugiej zaś strony art. 2 ust. 1 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy określił, iż do zakresu działania Gminy Warszawa-Rembertów należą wszystkie zadania przewidziane przepisami dotyczącymi samorządu terytorialnego.

Kwestionowane przepisy stoją zatem - według twierdzenia wnioskodawczyni - w sprzeczności z art. 167 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Skoro bowiem - wywodzi dalej Gmina - ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy określa zakres działania Gminy Warszawa-Rembertów oraz pozostałych gmin warszawskich jako co najmniej tożsamy z zakresem działania innych gmin w Polsce to niekonstytucyjne jest pozbawienie jej istotnej części dochodów, przeznaczonych na finansowanie tych działań.

W związku z opisanym wnioskiem Minister Sprawiedliwości - Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, zgodnie z którym omawiane przepisy nie są niezgodne z art. 167 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem Prokuratora Generalnego tylko wówczas można byłoby mówić o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów, gdyby w konsekwencji doprowadziły do faktycznego przekreślenia dochodów gmin. Eliminacji określonych źródeł dochodów własnych gmin nie można mylić z ich modyfikacjami, nawet gdy rezultat danej modyfikacji jest niekorzystny dla finansów gmin. Dopóki ustawodawca w sposób drastyczny nie narusza samej zasady samodzielności finansowej gminy, przysługuje mu daleko idąca swoboda w określaniu zarówno dochodów własnych gmin, jak też poziomu tych dochodów (J. Oniszczyk, Orzecznictwo TK, Wydawnictwo Sejmowe 1998 r. s.112).

Przechodząc do analizy prawnej problemu zawartego we wniosku gminy Warszawa-Rembertów należy na wstępie zacytować przepis art. 167 ust. 3 Konstytucji, z którym miałyby być sprzeczne kwestionowane przepisy ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Zgodnie z jego brzmieniem "źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie".

W przywołanym przepisie znajduje wyraz zasada samodzielności finansowej gmin. Można w tym miejscu tylko zadać pytanie czy samodzielność ta oznacza pełną autonomię. Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał już te wątpliwości między innymi w wyroku z 24 marca 1998 r. (sygn. akt K 40/97), wydanym w sprawie zgodności z Konstytucją art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy warszawskiej. Niesporne jest - zdaniem TK - że na gminy mogą być **ustawowo** nakładane różnego rodzaju obciążenia finansowe, w tym także obowiązek przekazywania składek na utrzymywanie związków komunalnych. Podkreślenia wymaga jedynie zastrzeżenie formy ustawy dla ustalania źródeł dochodów gmin. Trybunał Konstytucyjny - stwierdził dalej, iż Konstytucja nie ustanawia

absolutnego zakazu dla nakładania na gminy (a w przyszłości także na inne jednostki samorządu terytorialnego) obowiązku dokonania określonych wydatków. Samo ustanowienie instytucji składek nie budzi zastrzeżeń. Zdaniem Trybunału jest to rozwiązanie typowe dla relacji między gminami a związkami komunalnymi bądź jednostkami samorządowymi wyższego szczebla. Winno ono jedynie zachowywać odpowiedni poziom precyzji i szczegółowości na poziomie regulacji ustawowej, a nie odsyłać w sposób blankietowy do regulacji wykonawczych.

Pewne ograniczenia samodzielności poszczególnych gmin mogą okazać się - zgodnie ze stwierdzeniem TK - niezbędne dla zarządzania tak złożonym organizmem miejskim jakim jest miasto stołeczne Warszawa. Biorąc pod uwagę stanowisko i argumenty zawarte w dotychczasowym, publikowanym już orzecznictwie Trybunału uprawniony jest - moim zdaniem - pogląd, iż przepisy art. 12 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 4 ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy są zgodne z art. 167 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

*Opracowała: Małgorzata Szczypińska -Grabarczyk*