

Warszawa, 27 stycznia 1999 r.

**Opinia prawna
w sprawie wniosku Rad Gmin: Buk, Dopiewo, Grodzisk Wielkopolski,
Komorniki i Tarnowo Podgórze, skierowanego
do Trybunału Konstytucyjnego**

Stosownie do zlecenia z dnia 5 stycznia 1999 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Rad Gmin wymienionych w tytule, skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 30 czerwca 1998 r.

1. Rady Gmin: Buk, Dopiewo, Grodzisk Wielkopolski, Komorniki i Tarnowo Podgórze wystąpiły do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. nr 123, poz. 776 z późn. zmianami) z art. 167 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawczynie twierdzą, że zaskarżony przepis, zwalniający zakłady pracy chronionej i zakłady aktywności zawodowej z podatków oraz niepodatkowych należności budżetowych, narusza konstytucyjną zasadę odpowiedniego udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych. W myśl art. 167 ust. 1 ustawy zasadniczej udział ma być odpowiedni do zadań przypadających tym jednostkom.

Z uzasadnienia wniosku wynika, że art. 31 ust. 1 zaskarżonej ustawy powoduje uszczerbek w dochodach własnych gmin, będący następstwem zwolnienia zakładów pracy chronionej i zakładów aktywności zawodowej z podatków przypadających gminom. Dotyczy to m.in. podatku od nieruchomości oraz od środków transportu, a także opłat skarbowych i udziału we wpływach z podatku dochodowego. Wnioskodawczynie formułują zarzut pod adresem ustawodawcy, że nie przewidział "żadnego mechanizmu gwarantującego gminom rekompensatę (...) uszczuplenia udziału w dochodach publicznych".

2. Wniosek rad Gmin: Buk, Dopiewo, Grodzisk Wielkopolski, Komorniki i Tarnowo Podgórze nie wydaje się zasadny z następujących względów:

1) ustawodawca ma pełną swobodę stanowienia prawa normującego zakres i wysokość podatków oraz innych danin publicznych. Granice tej swobody są wyznaczone jedynie przepisami Konstytucji oraz postanowieniami umów międzynarodowych wiążących RP (por. w tej kwestii: orzeczn. Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 1993 r. K.9/92 - K. Działocha i St. Paweła: Orzecznictwo TK 1986-1993, s. 1042). Do kompetencji ustawodawcy należy nie tylko nakładanie podatków i innych danin publicznych, ale także ustalanie kategorii podmiotów zwolnionych od podatków (art. 217 ustawy zasadniczej). Zwalniając z podatków zakłady pracy chronionej i zakłady aktywności zawodowej, ustawodawca nie przekroczył przysługujących mu formalnych uprawnień, wynikających z treści powołanego art. 217 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji. Dyspozycja tego pierwszego przepisu nie wyłącza kompetencji parlamentu w odniesieniu do podatków lub innych danin publicznych stanowiących dochody własne jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa zwykła może więc ustanawiać zarówno nowe rodzaje i wysokość takich podatków, jak i określać kategorie osób fizycznych lub osób prawnych zwolnionych z opodatkowania. Bezsorna jest zatem teza, że regulacje prawne podatkowe kształtują pośrednio wielkość i strukturę dochodów zasilających budżety jednostek samorządu terytorialnego;

2) nie budzi wątpliwości twierdzenie, że zasada odpowiedniego do zadań udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych może być naruszona przez ustawowe zwolnienie określonych grup podmiotów z niektórych bądź wszelkich podatków. Bezzasadny byłby jednak pogląd, że w każdym przypadku takie zwolnienie pozbawione jest waloru konstytucyjności, nawet jeśli powoduje ono uszczerbek w dochodach gmin lub innych jednostek samorządu terytorialnego. Powołując się w tej sprawie na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wypada wskazać, że w określonych sytuacjach zwolnienie od podatku należy traktować jako dopuszczalną modyfikację systemu danin publicznych, znajdującą "oparcie w kompetencji ustawodawcy do regulowania podstaw gospodarki finansowej na wszystkich szczeblach publicznej organizacji państwa" (orzeczn. z dnia 4 października 1995 r. sygn. K.8/95 - OTK zesz. 2, s. 57). W tym samym orzeczeniu TK wywodzi, że ustawodawcy przysługuje **daleko idąca swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów własnych gmin, jak też poziomu tych dochodów** (podkr. W.P.), pod

warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych. Dotyczy to również takich modyfikacji systemu podatkowego, które są niekorzystne dla finansów gmin (ibid.);

3) zaskarżony art. 31 ust. 1 ustawy działa dwukierunkowo: wprowadziła ona dochody własne gmin, co może osłabiać ich samodzielność finansową, ale jednocześnie, w sposób pośredni, wpływa na zmniejszenie wydatków budżetowych gminy. Chodzi tu o wydatki związane z rehabilitacją osób niepełnosprawnych oraz sprawowaną nad nimi opieką socjalną. Zgodnie z ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, środki zakładowego funduszu rehabilitacji, tworzonego przez prowadzącego zakład pracy chronionej, przeznaczone są na finansowanie rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej oraz ubezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych (art. 33 ust. 4), a także na pomoc niepracującym osobom niepełnosprawnym-byłym pracownikom zakładu pracy chronionej, na cele związane z rehabilitacją leczniczą i społeczną (art. 33 ust. 10). Z powyższego wynika, że zakładowy fundusz rehabilitacji może w znacznym stopniu odciążyć budżet gminy. Wydatki poczynione z tego funduszu na cele wskazane w ustawie mogą więc stanowić swoistą rekompensatę "utraconych" wpływów z tytułu zwolnienia zakładów pracy chronionej i zakładów aktywności zawodowej z podatków i opłat;

4) zasada samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego nie może być traktowana jako wartość absolutna. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego samodzielność ta może być ograniczana w drodze ustawy pod warunkiem, że znajduje to uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach lub konstytucyjnie chronionych wartościach, których "przedkładanie nad zasadę ochrony samodzielności samorządu terytorialnego zależy od oceny ustawodawcy": (OTK ZU nr 5 z 1996 r., s. 330). Według TK, o niekonstytucyjności przepisów uszczuplających samodzielność finansową gmin można by mówić dopiero wówczas, gdy ingerencja ustawodawcy nie daje się pogodzić z zasadą proporcjonalności (ibid. s. 332). Pogląd ten koresponduje z zakazem nadmiernej ingerencji, wywodzonym w orzecznictwie TK z art. 2 Konstytucji. Otóż zdaniem tego organu, w każdym przypadku niezbędna jest analiza i ocena zasadności wprowadzonej regulacji ustawowej w celu udzielenia odpowiedzi na trzy pytania:

- a) czy dana regulacja jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana,
- b) czy ustawa ta jest środkiem prawnym, który może (jest w stanie) doprowadzić do realizacji zamierzonych przez nią skutków oraz
- c) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (por. OTK ZU nr 5 z 1996 r., s. 330).

Ocena zaskarżonego art. 31 ust. 1 ustawy prowadzi, do wniosku, że przepis ten jest niezbędny do ochrony interesu publicznego. Umocnienie podstaw materialnych rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz tworzenie warunków jej sprzyjających leży bowiem w interesie publicznym. Obydwa kierunki mogą być skuteczniej realizowane za pomocą bodźców materialnych skłaniających podmioty gospodarcze do tworzenia zakładów pracy chronionej i zakładów aktywności zawodowej. Jednym z takich bodźców są właśnie zwolnienia z podatków.

Zaskarżony przepis nie narusza zasady proporcjonalności. Uszczuplenie dochodów własnych gmin, będące następstwem zwolnienia prowadzących zakłady pracy chronionej i zakłady aktywności zawodowej z podatków nie pozostają w dysproporcji do efektów społecznych, jakie mogą być osiągnięte dzięki działalności tych zakładów. Co więcej, beneficjentami tej działalności mogą być te same gminy, które doznały uszczuplenia dochodów własnych w wyniku "funkcjonowania art. 31 ust. 1 ustawy.

W opiniowanym przypadku występuje swoista konkurencja celów określonych w art. 68 ust. 3 i art. 69 Konstytucji z konstytucyjnie chronioną zasadą samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Wyrażam pogląd, że w tym właśnie przypadku wspomniana zasada powinna ustąpić pierwszeństwa objętym taką samą ochroną celom, jakimi są: zapewnienie szczególnej opieki zdrowotnej osobom niepełnosprawnym oraz udzielanie tym osobom pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej;

5) częściowe pokrycie uszczuplenia dochodów własnych Gmin - Wnioskodawczyrń, będącego skutkiem zwolnień podatkowych przewidzianych w art. 31 ust. 1 ustawy, w latach 1999-2000 może nastąpić w drodze uzyskania stosownych kwot w postaci subwencji ogólnej. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 (Dz. U. nr 150, poz. 983), gmina, która utraciła dochody na skutek zastosowania ulg i zwolnień określonych w art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, a więc zwolnień z podatków, otrzymuje kwotę rekompensującą dochody utracone z tego tytułu. Kwota ta stanowi część subwencji ogólnej, otrzymywanej z budżetu państwa.

W 1998 r. gminy "poszkodowane" na skutek uszczuplenia wpływów podatkowych mogły uzyskać subwencję wyrównawczą, jeżeli wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na 1 mieszkańca był mniejszy od 85 % analogicznego wskaźnika obliczonego łącznie dla wszystkich gmin (art. 14 ust. 1 uchylonej już ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin - jt. Dz. U. z 1998 r. nr 30, poz. 164 z późn. zmianami).

Wyrównanie uszczerbku mogło nastąpić także w drodze stosownej decyzji Ministra Finansów, który dysponował, - w porozumieniu z ogólnopolską reprezentacją gmin rezerwą subwencji ogólnej (art. 13 ust. 2 wyżej cytowanej ustawy).

W konkluzji wyrażam pogląd, że zarzut niekonstytucyjności art. 31 ust. 1 zaskarżonej ustawy jest chybiony.

Opracował: Witold Pawełko