



Warszawa, dnia 25 marca 2014 roku

**Trybunał Konstytucyjny**

Al. J. Ch. Szucha 12A  
00-918 Warszawa

**Wnioskodawca:**

Rada Gminy Kolsko

reprezentowany przez:

Marcina Matczaka, radcę prawnego,  
Tomasza Zalaśńskiego, radcę prawnego

z Kancelarii Prawniczej  
Domański Zakrzewski Palinka sp.k.  
Rondo ONZ 1, p. XXI  
00-124 Warszawa

**WNIOSEK**

**O ZBADANIE ZGODNOŚCI USTAW Z KONSTYTUCJĄ  
ORAZ Z EUROPEJSKĄ KARTĄ SAMORZĄDU LOKALNEGO**

Działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 188 pkt 1, 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze zm.) (dalej także Konstytucja RP), Rada Gminy Kolsko wnosi o stwierdzenie, że:

- 1) art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2010 r. nr 80 poz. 526 ze zm.) jest niezgodny z art. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 2 Konstytucji RP oraz z art. 9 ust. 2 i 4 w zw. z art. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607) – w zakresie, w jakim nie uwzględnia mechanizmów kompensujących utracone dochody i koszty dodatkowych zadań jednostek samorządu terytorialnego;
- 2) art. 17 ust. 1, art. 77 ust. 1 i art. 247 ust. 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 135) są niezgodne z art. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 ust. 2 i art. 165 Konstytucji RP oraz z art. 9 ust. 2 i 4 w zw. z art. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia

- 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607) – w zakresie, w jakim nakłada na gminę nowe zadania bez zapewnienia środków na ich realizację;
- 3) art. 3 pkt 3 i 3a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409) w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. 2010 r. nr 106 poz. 675) są niezgodne z art. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 2 Konstytucji RP oraz z art. 9 ust. 2 i 4 w zw. z art. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607);
  - 4) art. 11a ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. 2011 nr 230 poz. 1373) jest niezgodny z art. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 ust. 2 i art. 165 Konstytucji RP oraz art. 9 ust. 2 i 4 w zw. z art. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607) – w zakresie, w jakim nakłada na gminę nowe zadania bez zapewnienia środków na ich realizację;
  - 5) art. 16 ust. 1b ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1442 ze zm.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. nr 291, poz. 1706) jest niezgodny z art. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 ust. 2 i art. 165 Konstytucji RP oraz art. 9 ust. 2 i 4 w zw. z art. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607) – w zakresie, w jakim zwiększa obciążenia finansowe gmin bez zapewnienia środków kompensujących powstały w ten sposób uszczerbek;
  - 6) art. 17 ust. 1 pkt 19 i 20 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182) w brzmieniu nadanym przez art. 20 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. U. z 2009 r. nr 92, poz. 753) są niezgodne z art. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 ust. 2 i art. 165 Konstytucji RP oraz art. 9 ust. 2 i 4 w zw. z art. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607) – w zakresie, w jakim rozszerzają zakres zadań własnych gmin bez zapewnienia środków kompensujących wynikające stąd dodatkowe wydatki;
  - 7) art. 4 ust. 2 i 3 oraz art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2010 r. nr 80 poz. 526 ze zm.) są niezgodne z art. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 2 Konstytucji RP oraz z art. 9 ust. 2 i 4 w zw. z art. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607) – w zakresie, w jakim przewidują udział gminy we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych na poziomie nieadekwatnym do zakresu nałożonych na nią zadań;
  - 8) art. 27 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r., poz. 361) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 28 lit.

a ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2006 r. nr 217 poz. 1588) jest niezgodny z art. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 ust. 2 i art. 165 Konstytucji RP oraz z art. 9 ust. 2 i 4 w zw. z art. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607) – w zakresie, w jakim prowadzi do istotnego obniżenia przychodów podatkowych gmin bez jednoczesnego ograniczenia nałożonych na nie zadań.

Zakres niniejszego wniosku wynika z uchwały Rady Gminy Kolsko z dnia XXXII.212.2014 Rady Gminy Kolsko z dnia 31 stycznia 2014 r., zgodnie z którą postanowiono zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności przepisów wymienionych wyżej ustaw z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (dalej także EKSL lub Karta).

## UZASADNIENIE

### I. Legitymacja szczególna wnioskodawcy

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) posiada legitymację szczególną do inicjowania przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowania w przedmiocie abstrakcyjnej kontroli hierarchicznej zgodności aktów normatywnych, w tym zgodności ustaw z Konstytucją RP i z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała zgody wyrażonej w ustawie (art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji RP). Elementem przesądzającym o wyjątkowości tego uprawnienia, a służącym rozgraniczeniu legitymacji szczególnej od takiegoż uprawnienia organów legitymowanych ogólnie (generalnie)<sup>1</sup> jest dodatkowa przesłanka sformułowana w art. 191 ust. 2, który wymaga, by kwestionowany akt normatywny dotyczył spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy. Również art. 32 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przewiduje, że wniosek pochodzący od podmiotu o legitymacji szczególnej musi zawierać powołanie przepisu prawa wskazującego, że kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych jego zakresem działania. Celem poniższych uwag jest uczynienie zadość temu wymogowi.

Warunkiem merytorycznego rozpoznania wniosku złożonego przez organ stanowiący j.s.t. jest występowanie w sprawie problemu konstytucyjnego, który istotnie dotyczy spraw o charakterze samorządowym<sup>2</sup>. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że zarówno przedmiot, jak i wzorce kontroli muszą mieścić się w konstytucyjnie i ustawowo określonym katalogu spraw należących do zakresu działania wnioskodawcy<sup>3</sup>. Na podstawie dotychczasowego orzecznictwa dają się wyróżnić trzy

<sup>1</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2001 r., sygn. akt K 28/00 (OTK ZU 2001, nr 8, poz. 263).

<sup>2</sup> J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 329.

<sup>3</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2005 r., sygn. akt Tw 12/04 (OTK ZU 2005, nr 3, poz. 94); postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt U 1/00 (OTK ZU 2000, nr 5,

warunki, którym musi odpowiadać wniosek pochodzący od organu stanowiącego j.s.t. Po pierwsze – cel jego wniesienia powinien nawiązywać do interesu publicznego związanego z lokalnym charakterem rady, jako reprezentacji terytorialnej wspólnoty samorządowej<sup>4</sup>. Po drugie – wniosek powinien dotyczyć spraw związanych z zakresem kompetencji rady przesądzających o istocie samorządu<sup>5</sup>. Po trzecie – kwestionowane przepisy muszą dotyczyć działalności stanowiącej realizację konstytucyjnie i ustawowo określonych zadań wnioskodawcy<sup>6</sup>. W przekonaniu wnioskodawcy, w niniejszej sprawie wszystkie te przesłanki zostały spełnione.

Celem wniosku jest zakwestionowanie konstytucyjności przepisów regulujących materie o fundamentalnym znaczeniu dla wykonywania przez gminę jej zadań ustawowych. Chodzi mianowicie o przepisy składające się na wadliwy – zdaniem wnioskodawcy – mechanizm finansowania samorządu terytorialnego, a także o przepisy będące jaskrawym przykładem dysfunkcji tego mechanizmu. Interes publiczny przemawiający za wniesieniem niniejszego wniosku ma więc niewątpliwie charakter lokalny, skoro dotyczy konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego, przesądzającej o jego pozycji ustrojowej, a w konsekwencji – o jego istocie.

Przepisy kształtujące zasady finansowania zadań powierzonych gminie przez ustawodawcę i wykonywanych jako jej zadania własne należą do spraw objętych zakresem działania rady gminy w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji RP. Jako organ stanowiący podstawowej j.s.t. wykonuje ona bowiem zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję RP i ustawy dla organów innych władz publicznych, co wynika z art. 164 Konstytucji RP oraz z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Nadto, w zakresie kompetencji rady mieści się kategoria tzw. spraw budżetowo-finansowych<sup>7</sup>. Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach j.s.t., rada gminy decyduje o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej. Z kolei art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że uchwalanie budżetu gminy należy do wyłącznej właściwości rady. Treść kwestionowanych przepisów – w zakresie, w jakim ustalają one zadania własne gminy i kształtują mechanizm ich finansowania – ma więc bezpośrednie przełożenie na treść uchwał rady, w tym zwłaszcza uchwały budżetowej. Również sam Trybunał w szeregu wyroków przyznał, że ustalenie odpowiednich źródeł finansowania działalności j.s.t. stanowi jedną z podstawowych gwarancji ich samodzielności<sup>8</sup>. Ze względu na ogólnikowość sformułowania art. 167 Konstytucji RP ustawodawcy przysługuje w tej mierze istotna swoboda, nie ulega jednak wątpliwości, że podział dochodów publicznych pomiędzy poszczególne segmenty władzy musi

---

poz. 148); postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 lipca 2003 r., sygn. akt Tw 13/03 (OTK ZU 2003, nr 3, poz. 166).

<sup>4</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2001 r., sygn. akt K 28/00 (OTK ZU 2001, nr 8, poz. 263).

<sup>5</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 40/06 (OTK ZU 2008, nr 6, poz. 113).

<sup>6</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2005 r., sygn. akt Tw 12/04 (OTK ZU 2005, nr 3, poz. 94).

<sup>7</sup> Cz. Martysz, *Komentarz do art. 18 ustawy o samorządzie gminnym* [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.

<sup>8</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 1/08 (OTK ZU 2010, nr 4, poz. 33); Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98 (OTK ZU 1999, nr 3, poz. 37); Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 września 2005 r., sygn. akt K 46/04 (OTK ZU 2005, nr 8, poz. 89).

uwzględniać zasadę samodzielności samorządu terytorialnego. Treścią tego przepisu jest bowiem „nakaz zapewnienia j.s.t. <<odpowiedniego>> udziału w dochodach publicznych, tak by możliwa była realizacja ich zadań”<sup>9</sup> oraz „zakaz dokonywania takich modyfikacji tych dochodów, które <<odpowiednio>> tego udziału by przekreślały”<sup>10</sup>. Zdaniem wnioskodawcy, kwestionowane przepisy pozostają w sprzeczności i z jednym, i z drugim.

Zasady ustalania i przekazywania subwencji ogólnej (art. 7 ustawy o dochodach j.s.t.) mają fundamentalne znaczenie dla realizacji zadań własnych gminy, skoro gwarancją ich wykonywania jest dysponowanie odpowiednimi środkami finansowymi, zgodnie z konstytucyjną zasadą adekwatności (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP). Przepisy art. 4 ust. 2 i 3 ustawy o dochodach j.s.t., określające wysokość udziału gminy we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych w obecnym kształcie nie wiążą wysokości uzyskiwanych z tego tytułu dochodów z zakresem ustawowych zadań gminy. Nie gwarantują też kompensacji ubytków w jej dochodach powstałych w związku z wykonywaniem tych zadań, które to ubytki rada gminy musi uwzględnić w toku swojej działalności uchwałodawczej.

Ten sam argument uzasadniający istnienie legitymacji wnioskodawcy w niniejszej sprawie odnosi się do wskazanych w petitum przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Przepisy te nakładają na gminę nowe zadanie w postaci obowiązku zatrudnienia asystenta rodziny lub koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej – bez jednoczesnego zagwarantowania środków na pokrycie wynikających stąd wydatków.

Podobnie w przypadku kwestionowanych przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, które stały się źródłem poważnego uszczerbku w dochodach własnych gmin w związku z wprowadzeniem punktu 3a w art. 3 tej ustawy. Przepis ten przesądza wprost, iż kable znajdujące się w kanalizacji technicznej nie są obiektem budowlanym (jego częścią), ani urządzeniem budowlanym, wobec czego – zgodnie z art. 2 ust. 1 w zw. z art. 1a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – nie podlegają one opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości stanowiącym dochód podatkowy gminy.

W analogiczny sposób wykazać można legitymację do zakwestionowania przepisów ustaw wskazanych w pkt 4 – 7 petitum niniejszego wniosku. Przepisy te nakładają bowiem na gminę zadania nie wskazując jednocześnie środków na pokrycie kosztów ich realizacji.

Należy raz jeszcze podkreślić, że wszystkie kwestionowane przepisy nie tylko znajdują zastosowanie w stosunku do wnioskodawcy, ale dotyczą działalności stanowiącej realizację jego konstytucyjnie i ustawowo określonych zadań<sup>11</sup>. Chodzi zwłaszcza o zadania z zakresu gminnej gospodarki finansowej, o której podstawach i kształcie decyduje rada w toku swej działalności uchwałodawczej – przede wszystkim w postaci uchwały budżetowej. Zarówno powołany wzorzec, jak i normy będące przedmiotem

<sup>9</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 1998 r., sygn. akt K 12/98 (OTK ZU 1998, nr 6, poz. 98).

<sup>10</sup> Tamże.

<sup>11</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 lipca 2003 r., sygn. akt Tw 13/03 (OTK ZU 2003, nr 3, poz. 166).

zarzutów wniosku pozostają w ścisłym związku z zakresem działania wnioskodawcy, co czyni zadość wymogom stawianym przez przepisy Konstytucji RP i ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, dając podstawę do merytorycznego rozpoznania sprawy.

## II. **Konstytucyjny status samorządu terytorialnego. Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego**

Koncepcja samorządu terytorialnego zakłada wydzielenie spośród zadań, które ma obowiązek wykonywać państwo, określonego zakresu spraw publicznych, który zostaje następnie powierzony do samodzielnej realizacji wspólnotom lokalnym<sup>12</sup>. Konsekwencją powołania j.s.t., jako wyposażonych w osobowość prawną podmiotów administracji publicznej odrębnych od administracji rządowej, jest konieczność zapewnienia im odpowiednich środków finansowych umożliwiających realizację nałożonych na nie zadań. System dochodów samorządowych ukształtowany jest zatem w oparciu o podział zasobów publicznych pomiędzy administrację rządową i jednostki samorządu. Podział ten powinien uwzględniać konieczność zapewnienia j.s.t. środków finansowania przypisanych im zadań publicznych i umożliwić ich samodzielną realizację, zgodnie z istotą samorządu terytorialnego. W literaturze wyróżnia się dwa aspekty tego podziału. W aspekcie ekonomicznym powinien on zapewniać j.s.t. udział w zasobach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Natomiast w aspekcie prawnoustrojowym ukształtowany na jego podstawie system dochodów publicznych i uprawnienia w stosunku do mienia powinny odpowiadać istocie samorządu terytorialnego, której zasadniczym elementem jest samodzielność<sup>13</sup>.

W sensie ekonomicznym realizacja zadań rządowych i samorządowych finansowana jest z tego samego źródła – tj. przede wszystkim danin publicznych – co sprawia, że te względnie niezależne segmenty władzy publicznej konkurują o dostęp do środków niezbędnych przy wykonywaniu ich zadań. Na rzecz pierwszeństwa samorządu terytorialnego (a zwłaszcza gmin, jako jednostek szczebla podstawowego) przemawia konstytucyjna zasada subsydiarności, w myśl której odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Zasada ta zyskała wyraz normatywny także w art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, zgodnie z którym „*generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli*”. Niezgodne z zasadą subsydiarności będzie więc na przykład zmniejszenie poziomu środków przekazywanych j.s.t., jeżeli nie towarzyszą temu odpowiednie zmiany w podziale zadań między administrację rządową i samorządową<sup>14</sup>.

Określenie zasad podziału zasobów publicznych pomiędzy administrację rządową i samorządową leży w gestii ustawodawcy. To na nim spoczywa odpowiedzialność za właściwe wyważenie potrzeb ogólnonarodowych i potrzeb społeczności lokalnych.

<sup>12</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 1/08 (OTK ZU 2010, nr 4, poz. 33).

<sup>13</sup> A. Niezgoda, *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*, Warszawa 2012, s. 38.

<sup>14</sup> Tamże, s. 120.

Istotną dyrektywę stanowi w tym zakresie art. 167 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przepis ten uznaje się za regulację o charakterze gwarancyjnym, której celem jest zapewnienie możliwości wykonania ustalonych przez ustawodawcę zadań przez lokalną wspólnotę samorządową<sup>15</sup>. Przepisu art. 167 ust. 1 nie można jednak rozpatrywać w oderwaniu od ust. 4 tego artykułu, zgodnie z którym zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Dopiero te dwa przepisy tworzą normę pozwalającą należycie ocenić konstytucyjność ustanawianej przez ustawodawcę alokacji środków finansowych<sup>16</sup>. Przepisy te wyrażają jednocześnie zasadę samodzielności finansowej j.s.t., której istota polega na zapewnieniu samorządowi politycznej swobody kształtowania wydatków – w oparciu o dochody ustalone na poziomie gwarantującym realizację przypisanych mu zadań publicznych.

Fakt, że samodzielność finansowa j.s.t. nie ma charakteru absolutnego i może być ograniczana w drodze ustawy, a także ogólnikowość ujęcia art. 167 Konstytucji RP, stwarzają po stronie ustawodawcy znaczną swobodę w ustalaniu źródeł dochodów własnych gmin oraz decydowania o poziomie tych dochodów. Swoboda ta nie jest jednak nieograniczona. W literaturze przedmiotu i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się na szereg czynników limitujących tę kompetencję ustawodawcy – począwszy od konieczności zachowania istoty samorządu terytorialnego wyrażającej się m.in. we wspomnianej politycznej swobodzie dysponowania wydatkami<sup>17</sup>, a skończywszy na wynikającej z art. 2 konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności<sup>18</sup>. Różne formy może także przybierać akt naruszenia wywodzonej z art. 167 zasady adekwatności środków do zadań. Może ono polegać – po pierwsze – na nałożeniu przez ustawodawcę na j.s.t. nowych zadań bez jednoczesnego zabezpieczenia nowych środków finansowych na ich realizację (jak dla przykładu w kwestionowanych przepisach ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej). Po drugie – może ono nastąpić przez uszczuplenie źródeł dochodów własnych j.s.t. (jak w przypadku kwestionowanych przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane).

W procesie stanowienia prawa ustawodawca powinien dokonać oceny, czy i w jakim zakresie proponowane regulacje skutkują nałożeniem dodatkowych zadań lub ograniczeniem dochodów j.s.t. i podjąć decyzję o ewentualnej rekompensacie tego rodzaju skutków. Rekompensata ta może polegać na przyznaniu dodatkowego źródła dochodów własnych lub zwiększeniu możliwości wykorzystywania dotychczasowego (np. przez zwiększenie procentowego udziału samorządu w podatkach państwowych), albo na uwzględnieniu w systemie subwencjonowania lub dotowania samorządów

<sup>15</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 1/08 (OTK ZU 2010, nr 4, poz. 33).

<sup>16</sup> Zdanie odrębne sędziego Jerzego Stępnia do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 kwietnia 2003 r. w sprawie K 46/01.

<sup>17</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 1/08 (OTK ZU 2010, nr 4, poz. 33).

<sup>18</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96 (OTK ZU 1996, nr 5, poz. 38).

elementu rekompensującego utracone dochody lub zwiększone wydatki<sup>19</sup>. Brak takich właśnie mechanizmów wnioskodawca zarzuca kwestionowanym przepisom w niniejszej sprawie. Ustawodawca przejawia bowiem niepokojącą tendencję do wyznaczania samorządom nowych zadań ustawowych i sposobów ich realizacji, jednocześnie zaniedbując kwestię ich adekwatnego finansowania. Problem ten pozostaje w bezpośrednim związku z nierzetelnym przygotowaniem oceny skutków regulacji, którego konsekwencją jest istotne niedoszacowanie rzeczywistego negatywnego wpływu regulacji na stan finansów j.s.t. Jeżeli wziąć pod uwagę liczbę tego rodzaju przypadków, to widoczne staje się, że problem konstytucyjny ma charakter systemowy i dotyczy istoty samorządności terytorialnej w Polsce.

Nowe zadania nakładane na jednostki samorządu terytorialnego mogą mieć dwojaki charakter. Po pierwsze mogą to być nowe zadania własne bądź też nowe zadania zlecone ustawą. Ustawodawca w sposób odrębny uregulował finansowanie wskazanych wyżej zadań decydując się na zagwarantowanie pełnego pokrycia kosztów nowych zadań jedynie w odniesieniu do zadań zleconych.

Zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 6 ustawy o dochodach j.s.t. jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych, o których mowa w odrębnych przepisach na zasadach w nich określonych. Przepis ten zostawia swobodę ustawodawcy co do tego, czy i w jakiej wysokości powinien przyznać dotację celową. Takie sformułowanie przepisu wynika z istoty zadań własnych, które realizuje j.s.t. we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, zatem podstawowym źródłem finansowania tych środków powinny być dochody własne i subwencje, którymi samorząd może samodzielnie dysponować - dotacje celowe mają w swych założeniach stanowić jedynie uzupełniające źródło finansowania zadań własnych j.s.t. Przedstawione zasady finansowania zadań własnych z dotacji celowej nie gwarantują pełnego pokrycia kosztów związanych z realizacją nowych zadań własnych, w przypadku gdyby środki uzyskiwane z dochodów własnych czy subwencji ogólnej okazały się niewystarczające na realizację przez j.s.t. wskazanych w ustawie zadań własnych. Brak tej gwarancji jest szczególnie dotkliwy w kontekście zbyt niskiego poziomu zagwarantowanych dochodów własnych oraz braku mechanizmu dostosowującego wysokość subwencji ogólnej do zwiększenia kosztów realizacji zadań własnych lub też do ubytku w dochodach, będącego konsekwencją zmian ustawowych.

Jeśli zaś chodzi o zadania zlecone ustawami, o których mowa w art. 49 ustawy o dochodach jst, to ustawodawca uznał za stosowane ustawowe zagwarantowanie niezbędnych środków w pełnej wysokości - zgodnie z tym przepisem jednostka otrzymuje „dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań” (ust. 1) „w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonywanie zleczonych zadań” (ust. 5). Można więc wskazać, iż w przypadku tej kategorii zadań realizowanych przez j.s.t. konstytucyjna zasada adekwatności znajduje swój pełniejszy wyraz. Zadania zlecone ustawami stanowią jednak wąski wycinek zadań nakładanych ustawowo na j.s.t.,

---

<sup>19</sup> E. Kornberger-Sokołowska, *Teoretyczno-prawne aspekty realizacji zasady adekwatności środków do zadań* [w:] *Finanse komunalne a Konstytucja*, Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego, Tom XLIII, Warszawa 2012, s. 16.



zatem zasady ich finansowania nie mają wpływu na zarzut naruszenia zasady adekwatności stawiany w niniejszym wniosku. Są to zadania, których celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb najszerzej wspólnoty wszystkich mieszkańców kraju, a nie wspólnoty samorządowej<sup>20</sup>.

### **III. Art. 167 Konstytucji RP jako wzorzec kontroli konstytucyjności w dotychczasowej praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego**

Podczas niespełna dekady obowiązywania ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach j.s.t., organy stanowiące jednostek różnych szczebli kierowały do Trybunału szereg wniosków wskazujących na naruszenie wyrażonej w art. 167 Konstytucji RP zasady adekwatności. Analiza dotychczasowego orzecznictwa w przedmiotowej kwestii pozwala na skonstruowanie katalogu elementów warunkujących uznanie niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów w oparciu o ten wzorzec kontroli.

W wielu orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że prawodawca konstytucyjny pozostawił legislatywie szeroki margines oceny w zakresie ustalenia proporcji między wysokością dochodów j.s.t. a zakresem przypadających im zadań. Zwracał również uwagę, że choć zasadniczo nie jest właściwy do kontroli decyzji w tym zakresie z punktu widzenia ich trafności, wyjątek stanowią sytuacje, kiedy ustawodawca narusza konstytucyjne zasady podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny, stanowiąc regulacje, które prowadzą do oczywistych dysproporcji między zakresem zadań j.s.t. a wysokością ich dochodów<sup>21</sup>. Jednocześnie, twierdzi Trybunał, sam fakt zwiększenia zakresu zadań samorządu bez zmian w systemie finansowania nie przesądza jeszcze o niekonstytucyjności danej regulacji – o ile dotychczasowe źródła dochodów pozwalają na wykonywanie wszystkich zadań publicznych j.s.t. W celu wykazania niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 167 ust. 1 ustawy zasadniczej niezbędne jest zatem przedstawienie argumentów wskazujących na dysproporcję pomiędzy zakresem zadań a dochodami j.s.t., która powoduje, że gmina nie jest w stanie prawidłowo realizować swoich obowiązków<sup>22</sup>. Wymaga to przeprowadzenia całościowej analizy dochodów i wydatków określonego rodzaju j.s.t., która umożliwiłaby ocenę, czy przyznane dochody są wystarczające do sfinansowania wszystkich zadań gminy.

Przyjęta w polskim systemie prawnym zasada domniemania konstytucyjności ustawy wymaga bowiem, by podmiot występujący do Trybunału o stwierdzenie niezgodności ustawy z konstytucją przedstawił argumenty uzasadniające przedstawione zarzuty. W przypadku zarzutu naruszenia art. 167 ust. 1, powinien on zatem wykazać, że stosowanie kwestionowanego przepisu prowadzi do sytuacji, w której całokształt źródeł dochodów przewidzianych przez prawo dla j.s.t. danego szczebla nie zapewnia tym

<sup>20</sup> Por. art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym zadania własne służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, natomiast zadania zlecone służą realizacji zadań państwa.

<sup>21</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 1/08 (OTK ZU 2010, nr 4, poz. 33).

<sup>22</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2007 r., sygn. akt K 52/05 (OTK ZU 2007, nr 11, poz. 159); Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 września 2005 r., sygn. akt K 46/04 (OTK ZU 2005, nr 8, poz. 89).

jednostkom udziału w dochodach publicznych „odpowiednio” do przypadających im zadań<sup>23</sup>. Oznacza to, że akt normatywny mógłby zostać uznany za sprzeczny z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP tylko wtedy, gdyby ogólny poziom dochodów j.s.t. wynikający z obowiązującego ustawodawstwa uniemożliwiał efektywną realizację zadań powierzonych tym jednostkom<sup>24</sup>. Przedstawiany przez wnioskodawcę dowód takiej dysproporcji powinien, zdaniem Trybunału, przybierać formę wyliczeń<sup>25</sup>.

Trybunał podkreślał również znaczenie zasady proporcjonalności, wielokrotnie wskazując, że interwencja Trybunału może mieć miejsce w sytuacji, gdy ustawodawca przekracza zakres swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie wspomnianej zasady jest ewidentne. Natomiast warunkiem konstytucyjności ingerencji prawodawcy w sferę samodzielności finansowej gminy jest – zdaniem Trybunału – spełnienie przesłanek formalno-proceduralnych i materialnoprawnych. W pierwszym przypadku chodzi o zasadę wyłączności ustawy dla ustalania i określania dochodów oraz wydatków gminy. W drugim – o wymóg, by ingerencja ta nie była dowolna, ani nadmierna i znajdowała uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i wartościach<sup>26</sup>. O niekonstytucyjności takiej ingerencji można zatem mówić wówczas, gdy nie daje się ona pogodzić z wynikającą z art. 2 zasadą proporcjonalności<sup>27</sup>. Chodzi zwłaszcza o przypadki oczywistej dysproporcji między nakładanymi na j.s.t. ciężarami, a mechanizmami zapewniającymi ich realizację od strony finansowej<sup>28</sup>.

Powyższa analiza orzecznictwa Trybunału pozwala wskazać główne przyczyny niepowodzenia zdecydowanej większości wniosków powołujących art. 167 ust. 1 i 4 jako wzorzec kontroli. Pierwszą z nich jest fakt, że brak wyrównania uszczerbku finansowego doznawanego przez j.s.t. wskutek uchwalenia kwestionowanych przepisów nie jest okolicznością wystarczającą do stwierdzenia naruszenia, ponieważ samorządy uszczerbek taki mogą pokryć z innych źródeł lub efektywniej („bardziej racjonalnie”<sup>29</sup>) gospodarować swoim majątkiem. Po drugie – warunkiem koniecznym dla stwierdzenia naruszenia art. 167 jest wykazanie naruszenia politycznej swobody j.s.t. do dysponowania środkami lub oczywistej i rażącej dysproporcji dochodów w stosunku do zadań publicznych, co zasadniczo nie jest możliwe w sytuacji, gdy przedmiotem wniosku są przepisy tylko jednej ustawy. Po trzecie – każdorazowo w grę wchodzi niełatwy do realizacji obowiązek wnioskodawcy przytoczenia merytorycznych argumentów (przybierających np. postać wyliczeń), które wskazywałyby na wspomnianą dysproporcję. I po czwarte – Trybunał niejednokrotnie odwoływał się do argumentu, że kwestionowane działania ustawodawcy stanowiły wyraz ochrony konstytucyjnych wartości, jakimi są równowaga budżetowa i dbałość o stan finansów państwa.

<sup>23</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98 (OTK ZU 1999, nr 3, poz. 37).

<sup>24</sup> Tamże.

<sup>25</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98 (OTK ZU 1999, nr 3, poz. 37).

<sup>26</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 1998 r., sygn. akt K 22/98 (OTK ZU 1998, nr 7, poz. 115).

<sup>27</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 1998, sygn. akt K 12/98 (OTK ZU 1998, nr 6, poz. 98).

<sup>28</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 września 2005 r., sygn. akt K 46/04 (OTK ZU 2005, nr 8, poz. 89).

<sup>29</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 46/01 (OTK ZU 2003, nr 4, poz. 27).

Niniejszy wniosek wymierzony jest w najistotniejsze, zdaniem wnioskodawcy, źródło istniejących dysproporcji finansowych oraz – co za tym idzie – problemów konstytucyjnych, to znaczy w przepisy konstruuujące mechanizm ustalania wysokości środków przekazywanych j.s.t. na realizację przypisanych im zadań publicznych. Wadliwość tego mechanizmu – w postaci ukształtowanej na gruncie ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach j.s.t. – rzutuje na treść pozostałych kwestionowanych rozwiązań prawnych, które w tej sytuacji stanowią jednocześnie konsekwencją jego niedomagań i egzemplifikacją tezy o jego ułomności. Biorąc pod uwagę wywodzone w orzecznictwie Trybunału kryteria kontroli, wykazanie, że przepisy jednej (i tylko jednej) ustawy naruszają konstytucyjną zasadę adekwatności jest niezwykle trudne i nawet przeprowadzone z powodzeniem nie stanowi dostatecznego dowodu na istnienie systemowego problemu niedofinansowania samorządów. Konstrukcja niniejszego wniosku jest wyrazem założenia, że dla wykazania systemowej nierównowagi pomiędzy środkami i zadaniami j.s.t., będącej – w myśl dotychczasowego orzecznictwa Trybunału – warunkiem *sine qua non* orzeczenia o niekonstytucyjności, konieczne jest ujęcie kompleksowe. Ujęcie to wymaga sformułowania zarzutów niekonstytucyjności wobec większej liczby reprezentatywnych przepisów oraz przytoczenia dowodów natury ekonomicznej – z jednej strony danych finansowych uzyskanych bezpośrednio od samorządów, z drugiej – danych makroekonomicznych ilustrujących systemowy wymiar kwestionowanej dysproporcji. Jedynie takie podejście gwarantuje dobre zobrazowanie rzeczywistego wpływu analizowanych regulacji na stan finansów j.s.t.

Należy jednak zwrócić uwagę na podstawową trudność w powoływaniu dowodów opartych na danych finansowych: prowadzenie rachunkowości budżetowej w jednostkach samorządu terytorialnego oparte jest na ogólnych przepisach zawartych w ustawie o rachunkowości oraz ustawie o finansach publicznych, a także rozporządzeniach wykonawczych. Przyjęty przez regulatora (ustawodawcę i Ministra Finansów) model rachunkowości budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i jej jednostek organizacyjnych służyć ma przede wszystkim generowaniu informacji dotyczących wykonywania planów finansowych tych jednostek w podziale na paragrafy klasyfikacji wydatków. Klasyfikacja ta odpowiada tradycyjnemu modelowi budżetowania, narzuconemu przez przepisy prawa budżetowego, nie jest jednak przydatna dla oceny kosztów realizacji poszczególnych zadań, ani dla oceny stopnia zmiany tych kosztów w związku z modyfikacją zakresu tych zadań. Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce – w odróżnieniu od swoich odpowiedników np. w większości niemieckich krajów związkowych i innych państwach, w których rachunkowość j.s.t. zorientowana jest na wydatki, została zastąpiona rachunkowością zorientowaną na cele – nie dysponują narzędziami, które pozwoliłyby na szybkie i niewymagające znacznych nakładów pracy generowanie informacji dotyczących wzrostu wydatków lub zmniejszenia dochodów będących bezpośrednim rezultatem zmian ustawowych. Powoływane we wniosku dane, dotyczące wpływu poszczególnych zmian na sytuację finansową wnioskodawcy, zostały zgromadzone i opracowane przez służby finansowe wnioskodawcy w drodze analizy merytorycznej i finansowej poszczególnych dowodów księgowych (faktur, list płac, itp.). W niektórych przypadkach – niekiedy bardzo istotnych z fiskalnego punktu widzenia (jak w przypadku wpływu

zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych) – nie jest możliwe precyzyjne ustalenie wpływu zmian na wielkość dochodów lub wydatków (tj. ustalenie takiego wpływu z wyeliminowaniem innych czynników). Wówczas dane wynikające z dowodów księgowych ustąpić musiały miejsca szacunkom ekonomicznym. Nie można także nie wspomnieć o tych przypadkach, w których wpływu zmian legislacyjnych na wielkość dochodów i wydatków nie da się ustalić nawet w sposób szacunkowy, choć kwestia istnienia takiego wpływu nie ulega wątpliwości. Winą za taki stan rzeczy, a w pewnym stopniu także za jakość przeprowadzanych ocen skutków regulacji, o czym była już mowa, należy obarczyć ramy istniejącego systemu gromadzenia informacji finansowych w jednostkach samorządu terytorialnego.

Z dostępnych wyliczeń wynika, że dodatkowe koszty generowane przez obowiązek realizacji zadań nałożonych na j.s.t. ustawami przyjętymi w latach 2004-2013 (a więc od początku obowiązywania ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach j.s.t.) przekraczają 10 mld zł. W zdecydowanej większości są to koszty zadań o charakterze obligatoryjnym, ustawowo przekazywanych i wykonywanych przez j.s.t. jako zadania własne. Obowiązkowi pokrywania kosztów realizacji tych zadań musi – z natury rzeczy – towarzyszyć ograniczenie wydatków na zadania nieobligatoryjne, zwłaszcza zaś na zadania wykreowane samodzielnie w granicach prawa przez społeczność lokalną tworzącą daną j.s.t. Powoduje to zepchnięcie ich na margines jako swego rodzaju „dodatкового luksusu”<sup>30</sup>. Należy pamiętać, że do tego rodzaju zadań nieobligatoryjnych należy m.in. działalność inwestycyjna, często w postaci wkładu niezbędnego do uzyskania wsparcia ze środków unijnych. Działalność ustawodawcy polegająca na nakładaniu na samorządy kolejnych zadań obligatoryjnych, które j.s.t. zmuszone są finansować z ograniczonej puli posiadanych środków finansowych – bez stosownego wyrównania powstających w ten sposób ubytków w ich zasobach – stanowi istotne ograniczenie ich samodzielności, ponieważ *de facto* pozbawia je swobody prowadzenia własnej polityki wydatkowej w skali lokalnej. Konsekwencją powstających w ten sposób niedoborów jest konieczność sięgania do źródeł zwrotnych, niezbędnych do pokrycia deficytów sektora samorządowego sięgających 10-15 mld zł rocznie (w latach 2009-2011). Deficyty te wynikają nie tylko z poziomu inwestycji, często niezbędnych do wykonania zobowiązań zaciągniętych w traktacie akcesyjnym (ochrona środowiska, transport), ale także z zachwiania równowagi między dynamiką wydatków bieżących a dynamiką dochodów bieżących j.s.t. O ile w latach 2004-2008 relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów wynosiła od 10 do przeszło 14%, to w kolejnych latach odpowiednio 7,6%, 5,6%, 6,4%, 6,6%. Ta systemowa nierównowaga w zdecentralizowanej części finansów publicznych pogłębia się nawet w porównaniu z rokiem 2009, stanowiącym kulminacyjny okres światowego kryzysu finansowego i gospodarczego, co grozi zahamowaniem rozwoju lokalnego i istotnie ogranicza finansową zdolność j.s.t. do realizacji bieżących zadań własnych. Odwrócenie tego procesu jest więc sprawą priorytetową.

W szeregu orzeczeń Trybunał odwoływał się do kwestii ochrony wartości, jaką stanowi równowaga budżetu państwa. Nie ulega wątpliwości, że bez poprawnie

<sup>30</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Prawne i pozaprawne uwarunkowania skuteczności gwarancji wynikających z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji [w:] Finanse komunalne a Konstytucja*, Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego, Tom XLIII, Warszawa 2012, s. 30.

skonstruowanego i zrównoważonego budżetu, państwo nie będzie zdolne do realizacji swoich celów – zwłaszcza w zakresie konstytucyjnego wymogu troski o dobro wspólne. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny, konsekwentnie aprobowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, obowiązek zachowania równowagi budżetowej stanowi samodzielną wartość konstytucyjną, choć nie został on wyrażony wprost na gruncie ustawy zasadniczej. Jak twierdzi Trybunał, *„od zapewnienia równowagi budżetowej zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania różnorodnych problemów. Pomimo, że państwo ma obowiązek podejmować działania, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw i wolności, to nie można zapominać, że musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego”*<sup>31</sup>. Jest to szczególnie istotne w kontekście zasady równowagi finansów publicznych, której zasadniczy element stanowi ochrona przed nadmiernym zadłużeniem podmiotów publicznych – zarówno na poziomie centralnym, jak i samorządowym. Bezwzględny zakaz wyraża w tej mierze art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, który ustala maksymalny pułap państwowego długu publicznego na poziomie 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Co najważniejsze, na wzrost owego długu składa się nie tylko centralny deficyt budżetowy, ale również deficyt budżetów lokalnych. Należy bowiem pamiętać, że *„na nadmierny wzrost zadłużenia państwa składają się skutki wieloletnich procesów niezrównoważonej gospodarki finansowej, tj. powtarzających się i nie spłaconych deficytów budżetowych; także na poziomie budżetów lokalnych”*<sup>32</sup>. Zasada równowagi finansów publicznych obejmuje zatem również równowagę budżetów j.s.t. Wskutek wykazanej wyżej nierównowagi o charakterze systemowym, działania ustawodawcy w ramach obowiązującego obecnie mechanizmu podziału środków finansowych powodują wzrost zadłużenia budżetów samorządowych. Można wręcz zaryzykować twierdzenie, że udział samorządów w państwowym długu publicznym byłby znikomy, gdyby nie działalność ustawodawcy skutkująca uszczupleniem dochodów i/lub wzrostem wydatków j.s.t. Teza ta znajduje potwierdzenie w danych statystycznych: od 2002 do 2012 roku dług j.s.t. (nieskonsolidowany) wzrósł ponad pięciokrotnie, z ok. 12 mld zł do 68 mld zł, co stanowi odpowiednio ok. 3,3% i 7,7% państwowego długu publicznego, a zatem w tym okresie dynamika zadłużenia samorządów znacznie przewyższała dynamikę zadłużenia państwa. Z dostępnych badań wynika poza tym, że fakt absorbowania środków unijnych jedynie w niewielkim stopniu przyczynił się do wzrostu zadłużenia samorządów, co uzasadnia wniosek, że zadłużenie to w decydującej mierze generowane było przez wzrost kosztów realizacji zadań nakładanych na nie w drodze ustawy – bez jednoczesnego zagwarantowania środków na pokrycie wynikających stąd wydatków.

Argument z konstytucyjnej wartości równowagi budżetu państwa (podnoszony w ramach uzasadnienia ograniczenia środków przekazywanych j.s.t. bez jednoczesnego ograniczenia realizowanych przez te jednostki zadań) musi jednak bezwzględnie ustąpić w obliczu zasady subsydiarności. Wypada bowiem przychylić się

<sup>31</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2009 r., sygn. akt SK 36/2007 (OTK-A 2009, nr 10, poz. 151).

<sup>32</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 2004 r., sygn. akt K 40/02 (OTK ZU 2004, nr 5, poz. 38).

do głosu A. Niezgody, że zmniejszanie poziomu środków przekazywanych j.s.t. z powołaniem się na konieczność ograniczania deficytu budżetowego w budżecie państwa, o ile nie towarzyszą temu odpowiednie zmiany w podziale zadań pomiędzy administrację rządową i samorząd, jest z tą zasadą sprzeczne<sup>33</sup>. Ponadto argumenty odwołujące się do wartości równowagi budżetu państwa nie powinny mieć pierwszeństwa przed zasadą równowagi całego sektora finansów publicznych, obejmującej także równowagę budżetu j.s.t., której zachowanie wymaga zapewnienia adekwatnych środków do realizacji zadań wyznaczanych przepisami prawa powszechnie obowiązującego. W porównaniu z poprzednim stanem prawnym, obecnie obowiązująca ustawa o finansach publicznych wprowadziła w tej mierze dwojakie zmiany. Z jednej strony zmniejszyła ograniczenia dotyczące deficytu budżetowego w budżecie państwa, z drugiej – zwiększyła je w stosunku do budżetów samorządowych. Skutkuje to ograniczeniem samodzielności finansowej j.s.t., których swoboda w zakresie pozyskiwania środków finansowych przez zaciąganie zobowiązań jest dużo mniejsza niż w przypadku budżetu państwa. Fakt ten sprawia, że państwo w większym niż dotąd stopniu ponosi odpowiedzialność za finansowanie zadań publicznych przekazanych do zakresu działania samorządu. Dlatego też ograniczanie puli środków przekazywanych ze szczebla centralnego do budżetów samorządowych z powołaniem się na konieczność zachowania równowagi w budżecie państwa jest niedopuszczalne. Stanowiłoby bowiem sprzeczny z zasadą subsydiarności i postanowieniami EKSL „*wyraz uznania wyższości zadań realizowanych przez administrację rządową w stosunku do zadań samorządowych*”<sup>34</sup>.

#### IV. Znaczenie pozostałych wzorców kontroli: art. 2, art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 2 Konstytucji RP

Przepis art. 2 ustawy zasadniczej, definiujący Polskę jako demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej, jest jednym z najsilniej rozwijanych w orzecznictwie przepisów Konstytucji RP. Trybunał wyprowadził z jego treści cały szereg zasad szczegółowych, jednak z punktu widzenia *petitum* niniejszego wniosku kluczowe będą zwłaszcza trzy: zasada prawidłowej legislacji, zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa (nazywana również zasadą lojalności państwa wobec obywateli) oraz zasada pewności prawa. Pierwsza z nich stanowi zbiór dyrektyw dotyczących procesu stanowienia prawa, do których zalicza się m.in. zakaz retroakcji i nakaz zachowania przez prawodawcę odpowiedniego *vacatio legis* oraz związaną z nimi zasadę ochrony praw nabytych. Druga, zasada lojalności państwa wobec obywateli, wymaga szczególnie rygorystycznego podejścia w dziedzinie tzw. prawa daninowego – obowiązuje tu bowiem zakaz wprowadzania niekorzystnych dla podatników zmian w czasie trwania roku podatkowego. W przypadku trzeciej z zasad, zasady pewności prawa, dyskusyjne jest zagadnienie, w jakim zakresie organy władzy publicznej (w tym samorządu terytorialnego) mogą być jej beneficjentami. Zważywszy jednak na gwarantowaną konstytucyjnie samodzielność gmin i ich odrębność od aparatu państwowego, Trybunał

<sup>33</sup> A. Niezgoda, *op. cit.*, s. 120

<sup>34</sup> Tamże, s. 118

w szeregu orzeczeń dopuścił stosowanie niektórych ograniczeń swobody ustawodawczej czerpiących ze standardu demokratycznego państwa prawa, *mutatis mutandis*, także do ochrony j.s.t. tego szczebla.

Przepis art. 16 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Naruszenie zasady adekwatności wyrażonej w art. 167 ustawy zasadniczej stanowi więc *per se* działanie godzące w zasadę samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. Jedynie zapewnienie odpowiednich środków pozwala j.s.t. na efektywną i odpowiedzialną realizację przypisanych im zadań publicznych. Związek zasady samodzielności finansowej, zasady adekwatności i zasady wykonywania przez samorząd zadań w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność ma zatem charakter immanentny<sup>35</sup>, co sprawia, że będące ich nośnikami przepisy należy w niniejszej sprawie rozpatrywać łącznie.

Z kolei art. 165 ust 2 Konstytucji RP wyraża zasadę sądowej ochrony samodzielności j.s.t. Ochrony tej nie należy mylić z prawem do sądu gwarantowanym w art. 77 ust. 2 i art. 45 ust 1 Konstytucji RP. Jest ona gwarancją prawidłowego wykonywania przez samorząd przypisanych mu zadań publicznych, natomiast prawo do sądu stanowi środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Należy w tym miejscu przytoczyć celną uwagę T. Dębowskiej-Romanowskiej, że zgodnie z art. 165 Konstytucji RP w trakcie sądowej interpretacji pojęcia odpowiedniości wynikającej z art. 167 ust. 1 i 4, trzecia władza powinna „*nie tylko i nie tyle zachować rolę bezstronnego rozjemcy konfliktu między władzami centralnymi i lokalnymi, ile stać na straży samodzielności samorządu [...]. Wyrażona w art. 165 ust. 2 zasada sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego oznacza, że w sprawach podziału dochodów publicznych odpowiednio do przypadających samorządowi zadań, sądy obowiązane są chronić samorząd terytorialny przed władzami centralnymi*”. Uwaga ta wydaje się aktualna także odnośnie działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego.

## V. Znaczenie art. 9 ust. 2 i 4 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 188 pkt 2 Konstytucji RP, organy stanowiące j.s.t. są uprawnione do inicjowania przed Trybunałem Konstytucyjnym kontroli zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała zgody wyrażonej w ustawie. Jako, że EKSL weszła w życie na podstawie oświadczenia rządowego jeszcze przed uchwaleniem obecnie obowiązującej Konstytucji<sup>36</sup>, przepisem rozstrzygającym o zakresie jej mocy wiążącej jest art. 241 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym umowy międzynarodowe ratyfikowane dotychczas przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw uznaje się za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Wobec tego stosuje się do nich

<sup>35</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. akt K 29/07 (OTK ZU 2010, nr 5, poz. 49).

<sup>36</sup> Oświadczenie rządowe z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. 1994 r., nr 124, poz. 608).

przepisy art. 91 Konstytucji RP – o ile z treści umowy wynika, że dotyczą one kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 ustawy zasadniczej. Skoro zatem treść EKSL obejmuje tzw. materię ustawową, czyli sprawy zastrzeżone do regulacji aktem rangi co najmniej ustawowej, jej przepisy mogą stanowić – i stanowią – uprawniony wzorzec kontroli.

Przepis art. 9 ust. 2 EKSL przewiduje, że wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję RP lub prawo. Związek tego przepisu z art. 167 Konstytucji RP jest oczywisty, skoro EKSL odsyła do stosownych uregulowań prawa krajowego. Natomiast art. 9 ust. 4 Karty wymaga, by systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, były wystarczająco zróżnicowane i elastyczne – i w miarę możliwości odpowiadały rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień. Przepis ten, mimo że nie konstytuuje bezwzględnego obowiązku w tym zakresie, na co wskazuje zwrot „w miarę możliwości”, stanowi istotną wskazówkę interpretacyjną i dodatkowo akcentuje znaczenie konstytucyjnej zasady adekwatności. Wyznacza on jednocześnie pewien minimalny standard odnośnie systemów finansowych ustalających zasady przydzielania zasobów publicznych społecznościom lokalnym, to znaczy „wystarczające zróżnicowanie” i „elastyczność”. Choć nieostre, standardy te obowiązują bezwzględnie – w przeciwieństwie do dalszej części tego przepisu, następującej po wspomnianym zastrzeżeniu „w miarę możliwości”. Odnoszą się bowiem do systemu finansowego, nie zaś do wysokości przekazywanych środków. Brak ogólnej klauzuli kompensacyjnej w akcie o znaczeniu systemowym (a takim jest ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach j.s.t.) sprawia – zdaniem wnioskodawcy – że nie jest on dostatecznie elastyczny, wobec czego nie odpowiada wymogom obowiązującym w tej mierze na gruncie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

**VI. Zarzut niezgodności art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z art. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 9 ust. 2 i 4 w zw. z art. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego**

Przepis art. 7 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. naraża się na zarzut niezgodności z art. 167 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, a także z art. 9 ust. 2 i 4 w zw. z art. 1 EKSL z uwagi na nieuwzględnienie w tym przepisie mechanizmów kompensujących j.s.t. koszty dodatkowych zadań oraz dochody utracone wskutek zmian legislacyjnych. Konsekwencją tego pominięcia jest sytuacja, w której j.s.t. nie są w stanie zapewnić efektywnego finansowania stale rozszerzanego przez ustawodawcę zakresu zadań własnych. Wzrost obciążeń finansowych samorządów, który na skutek regulacji uchwalonych w latach 2004-2012 osiągnął poziom przewyższający 10 mld zł doprowadził m.in. do istotnego zadłużenia podsektora samorządowego (vide pkt III. niniejszego uzasadnienia). Niewydolność finansowa samorządu – pogłębiana przez działania ustawodawcy – godzi z kolei w jego zdolność do samodzielnego i odpowiedzialnego wykonywania zadań publicznych, a więc w art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. Wykonywanie tych zadań przez j.s.t. we własnym imieniu i na



własną odpowiedzialność nie jest bowiem możliwe bez zapewnienia adekwatnych środków na ich realizację. Brak tych środków prowadzi więc do istotnego ograniczenia samodzielności zdecentralizowanej administracji publicznej, godząc w samą istotę samorządu.

Kwestionowane pominięcie powoduje ponadto, że ustawa w obecnym kształcie „nie wiąże w żaden sposób zasilania finansowego j.s.t. ze standardami kosztów realizacji podstawowych zadań”<sup>37</sup>, szczególnie zaś zadań obligatoryjnych przekazywanych samorządom w drodze ustawy i wykonywanych jako ich zadania własne. Skutkuje to przerzuceniem na samorząd pełnej odpowiedzialności przed obywatelami za realizację tych zadań, bez stosownej rekompensaty generowanych przez nie wydatków. Autorzy większości opinii zleconych na potrzeby prac nad projektem ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach j.s.t. wyrażali obawę, że nie zapewnia on wielkości środków finansowych odpowiednio do przekazanych j.s.t. zadań. Wątpliwości te uzasadnione były „bardzo istotnym zwiększeniem zadań własnych, bez rzeczywistego zabezpieczenia finansowego, które wynikałoby z odpowiedniej zmiany w podziale dochodów publicznych”<sup>38</sup> i zachowują aktualność także dziś, po prawie dziesięciu latach obowiązywania ustawy z 2003 r., co dowodzi, że wadliwość ustanowionego przez nią mechanizmu ma charakter trwały.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą, Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny konstytucyjności aktu ustawodawczego „z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej”<sup>39</sup>. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w akcie takim unormował, jak i tego, co w nim pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją RP powinien był unormować. Kompetencja ta wynika z faktu, że ocenie Trybunału podlega zawsze treść normatywna zaskarżonego przepisu, czyli również brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji<sup>40</sup>. A zatem, choć kognicji Trybunału, jako „ustawodawcy negatywnego”, nie może podlegać orzekanie o zaniechaniach prawodawczych, to w jej zakresie mieści się badanie pominięć prawodawczych i orzekanie, czy brak określonych unormowań w akcie normatywnym nie prowadzi do naruszenia Konstytucji RP. W ocenie wnioskodawcy, na gruncie art. 7 ust. 1 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach j.s.t. mamy do czynienia z takim pominięciem.

Pominięcie prawodawcze cechuje niepełne (fragmentaryczne) uregulowanie przez prawodawcę danego zagadnienia, przejawiające się w zbyt wąskim z punktu widzenia nakazów konstytucyjnych zakresie zastosowania lub normowania<sup>41</sup>, albo w omieszkaniu uchwalenia normy, która stanowiła integralną część mechanizmu, jaki

<sup>37</sup> M. Kulesza, *Opinia w sprawie projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 1732)*, Warszawa 2003.

<sup>38</sup> W. Miemiec, *Uwagi do rządowego projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2003 r. (druk nr 1732)*, Warszawa 2003, s. 2.

<sup>39</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 maja 2000 r., sygn. akt K 37/98 (OTK ZU 2000, nr 3, poz. 112)

<sup>40</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 maja 2000 r., sygn. akt Ts 84/99 (OTK ZU 2002, nr 4/B, poz. 244).

<sup>41</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2005 r., sygn. akt Ts 153/04 (OTK ZU 2005, nr 3/B, poz. 131).

skądinąd jest objęty normowaniem<sup>42</sup>. Podnosząc zarzut pominięcia, wnioskodawca powinien precyzyjnie określić zagadnienie, które nie zostało unormowane, dokładnie oznaczyć przepis, którego zakres jest przedmiotem wysuwanych zarzutów<sup>43</sup> i wskazać przepisy Konstytucji RP, z których obowiązek unormowania określonych kwestii wynika<sup>44</sup>. Ponadto, dla oddzielenia przypadków zaniechania prawodawczego i pominięcia prawodawczego konieczna jest odpowiedź na pytanie, czy w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem<sup>45</sup>. Metoda ta wymaga porównania zakresów unormowania i stosowania obu norm, a odpowiedź pozytywna przesądza o zasadności zarzutu pominięcia.

Przepis art. 7 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach j.s.t. stanowi, że subwencja ogólna dla gmin składa się z części wyrównawczej i równoważącej (pkt 1) oraz oświatowej (pkt 4). Zagadnieniem nieuregulowanym w przepisie jest kwestia finansowej kompensacji uszczupień powstałych w budżetach gmin wskutek działalności ustawodawcy, polegającej na nakładaniu na jednostki tego szczebla nowych zadań, albo poszerzaniu zakresu lub narzucaniu sposobu realizacji zadań dotychczasowych. Systemowy charakter ustawy o dochodach j.s.t. wymaga, by w sposób kompleksowy regulowała ona podstawy systemu finansowania j.s.t. oraz – w części przypadającej samorządowi terytorialnemu – zasady alokacji środków dokonywanej w ramach podziału zasobów publicznych pomiędzy administrację rządową i samorządową. Powinna wobec tego ustanawiać – przynajmniej w zarysie – mechanizmy służące rekompensacie utraconych przez gminy dochodów i/lub zwiększonych wydatków związanych z realizacją ustawowo nakładanych na nie zadań wykonywanych jako własne. Przepisem Konstytucji RP, z którego wynika obowiązek unormowania przedmiotowej kwestii, jest art. 167 ust. 1 i 4 ustawy zasadniczej. Zgodnie z tym przepisem, j.s.t. zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, natomiast zmiany w zakresie ich zadań i kompetencji następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Subwencja ogólna stanowi – w obecnej postaci wyraźnie niewystarczający, bo ujęty zbyt wąsko – instrument realizacji tego konstytucyjnego obowiązku.

Istotą subwencji ogólnej jest jej funkcja „finansowego mechanizmu wyrównawczego, pozwalającego przeprowadzić podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową poprzez uzupełnienie podziału dokonującego się za pomocą dochodów własnych”<sup>46</sup>. Suma dochodów własnych i subwencji służy bowiem sfinansowaniu ogółu wydatków wynikających z realizacji zadań własnych. W ramach kategorii zadań własnych gminy można z kolei wyodrębnić dwie grupy – grupę zadań własnych wykreowanych samodzielnie przez daną wspólnotę samorządową

<sup>42</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 40/09 (OTK ZU 2010, nr 4/A, poz. 40).

<sup>43</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 października 2011 r., sygn. akt Ts 81/11 (OTK ZU 2011, nr 5/B, poz. 398).

<sup>44</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt SK 7/10 (OTK ZU 2012, nr 4/A, poz. 43).

<sup>45</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 2011 r., sygn. akt Ts 295/09 (OTK ZU 2011, nr 2/B, poz. 152).

<sup>46</sup> A. Niezgoda, *op. cit.*, s. 249.

(społeczność lokalną) oraz grupę zadań przekazanych gminie w drodze ustawy i wykonywanych jako jej zadania własne. Te ostatnie mogą mieć charakter fakultatywny lub obligatoryjny, o czym przesądza ustawa nakładająca konkretne zadanie. Niemniej, „warunkiem legalności (i skuteczności) takich poczynań [ustawodawcy] jest zapewnienie gminom środków finansowych koniecznych do realizacji tych zadań”<sup>47</sup>, co wynika z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, będącego w istocie konkretyzacją konstytucyjnego obowiązku adresowanego do ustawodawcy w art. 167 ust. 1 i 4 ustawy zasadniczej. Sposobem na zapewnienie wspomnianych środków finansowych jest albo zwiększenie dochodów własnych gminy, albo przyznanie subwencji; i tak na przykład w związku z zadaniami gminy w zakresie prowadzenia szkół przyznawana jest część oświatowa subwencji ogólnej.

Zakres normowania i stosowania obu norm, tj. normy rekonstruowanej na podstawie przepisów ustawy o dochodach j.s.t. oraz normy w nich pominiętej, jest istotnie zbliżony. Dla porównania tych zakresów konieczne jest jednak zastrzeżenie, że w celu zrekonstruowania przedmiotowych norm należy sięgnąć nie tylko do art. 7 ust. 1 ustawy, ale posiłkowo również do przepisów określających źródła dochodów j.s.t. (art. 3) i sposoby ustalania wysokości poszczególnych części subwencji ogólnej (art. 19-21a i art. 27-29). W rozumieniu powołanych przepisów, klasa zachowań powinnyich (zakres normowania) obejmuje obowiązek ustalenia i wypłaty poszczególnych części subwencji ogólnej. Ich cechą wspólną – co przesądza o walorze „ogólności” subwencji i odróżnia ją od dotacji celowych – jest fakt, że nie są one z założenia przeznaczone na konkretne cele, a o ich wykorzystaniu decyduje organ stanowiący j.s.t. w formie uchwały budżetowej. Charakterystyka ta odpowiada charakterystyce zakresu normowania pominiętej w przepisie „rekompensującej” części subwencji. Tożsamy dla obu norm jest również zakres stosowania, czyli klasa sytuacji, w których aktualizuje się ww. obowiązek. W obu przypadkach ma to miejsce na gruncie ustawy budżetowej, która – zgodnie z art. 19 ustawy o dochodach j.s.t. – określa kwoty przeznaczone na części subwencji ogólnej dla j.s.t. Wymóg jakościowej tożsamości (daleko idącego podobieństwa) materii unormowanych i nieunormowanych w art. 7 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy o dochodach j.s.t. można zatem uznać za spełniony. Fakt ten przesądza, że na gruncie kwestionowanego przepisu mamy do czynienia z pominięciem, a nie z zaniechaniem prawodawczym. Zupełność zakresu normowania art. 7 ust. 1 budzi bowiem uzasadnione wątpliwości natury konstytucyjnej, a w świetle adresowanych do ustawodawcy nakazów wynikających z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP, pominięty element regulacji (część „rekompensująca” subwencji ogólnej) powinien stanowić integralną, funkcjonalną część kwestionowanej normy.

Natomiast zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji RP ma związek z formułowaną na jego gruncie w orzecznictwie Trybunału zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Występujący po stronie j.s.t. istotny, trwały niedobór środków finansowych na wykonywanie zadań

---

<sup>47</sup> A. Szewc, *Komentarz do art. 7 ustawy o samorządzie gminnym* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012.

własnych prowadzi do poczucia, że organy władzy publicznej są niewydolne, a tworzone prawo – wadliwe i niedające narzędzi do realizacji zakładanych przez nie celów. W świetle konstytucyjnej zasady subsydiarności, która wymaga, by odpowiedzialność za sprawy publiczne ponosiły organy władzy znajdujące się najbliżej obywateli, to gminy ponoszą tę odpowiedzialność w pierwszej kolejności – jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego, na rzecz których działa domniemanie kompetencji we wszystkich sprawach niezastrzeżonych dla innych organów. Ponoszą ją przed obywatelami tworzącymi daną wspólnotę samorządową, której potrzeby nie są należycie zaspokajane wskutek braku środków na ich realizację. Ma to miejsce zarówno w odniesieniu do zadań nakładanych na nie w drodze ustawy, jak i do zadań samodzielnie kreowanych w ramach konkretnej społeczności lokalnej. Co więcej, zadania należące do tej drugiej kategorii ulegają postępującej marginalizacji, ponieważ dochody własne przeznaczane są w pierwszej kolejności na realizację zadań obligatoryjnych, nałożonych przez ustawodawcę i wykonywanych przez samorząd jako własne. Z tego powodu sposób ukształtowania mechanizmu finansowania zadań własnych ma kluczowe znaczenie dla oceny adekwatności podziału zasobów publicznych odpowiednio do zadań. Finansowanie zadań własnych stanowi bowiem pole konfliktu dwóch sposobów pojmowania samorządu terytorialnego i zarazem instrument ich wyważania. Jak zwraca uwagę T. Dębowska-Romanowska, „w obecnej Konstytucji widoczna jest dwoistość pojmowania samorządu terytorialnego [...]. Raz jako lokalnej wspólnoty politycznej właściwej we wszystkich sprawach niezastrzeżonych dla władz centralnych, raz jako zdecentralizowanej administracji państwowej [...]. Koncepcja reprezentacji społeczeństwa lokalnego wywodzi się z myśli o demokracji tworzonej oddolnie i niejako spontanicznie, podczas gdy koncepcja zdecentralizowanej administracji łączy się z ogólnym podziałem kompetencji, a więc decyzją władz centralnych o tym, jakie zadania „nadać” samorządowi, a nie jak „umieścić je” w całości systemu politycznego”<sup>48</sup>. Z tego względu „subwencja odzwierciedlać ma minimum nakładów związanych z nieprzerwalnym wykonywaniem obligatoryjnych zadań przekazanych ustawowo jako własne”<sup>49</sup>. Na gruncie obecnej konstrukcji tego źródła dochodów j.s.t. taki stan rzeczy nie ma miejsca, co potwierdzają dane ekonomiczne, w szczególności pogłębiająca się niekorzystna relacja długu do dochodów, która w 2011 r. we wszystkich gminach powiatu nowosolskiego przekroczyła poziom 30% oraz istotny spadek nadwyżki operacyjnej, która od 2007 r. w skali całego powiatu zmniejszyła się o ponad 7%. Z punktu widzenia art. 2 Konstytucji RP istotny jest również fakt, że reguły podziału publicznych zasobów finansowych między państwo i samorząd (a istotnym elementem tego podziału jest konstrukcja subwencji ogólnej) decydują o jakości wykonywania zadań publicznych przez poszczególne j.s.t. W konsekwencji podział ten w znaczącym stopniu przesądza o dostępie obywateli do świadczeń ze strony władzy publicznej<sup>50</sup>. Jest to szczególnie ważne w świetle konstytucyjnie gwarantowanego udziału samorządu w wykonywaniu istotnej części zadań publicznych (art. 16 ust. 2), skoro zdolność do właściwej realizacji tych zadań zależy w znacznym stopniu od możliwości finansowych.

---

<sup>48</sup> T. Dębowska-Romanowska, *op. cit.*, s. 22.

<sup>49</sup> Tamże, s. 34.

<sup>50</sup> A. Niezgoda, *op. cit.*, s. 56.

**VII. Zarzut niezgodności art. 17 ust. 1, art. 77 ust. 1 i art. 247 ust. 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z art. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 ust. 2 i art. 165 Konstytucji RP oraz art. 9 ust 2 i 4 w zw. z art. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego**

Brak jednoznacznego określenia procentowego udziału budżetu państwa w realizacji zadań wynikających z kwestionowanych przepisów przesądza o naruszeniu art. 2 Konstytucji RP. Chodzi o generowany przez nie stan niepewności co do wysokości środków, jakie j.s.t. muszą przeznaczyć na realizację adresowanych do nich obowiązków, związany z brakiem informacji o zakresie wsparcia, które mogą one otrzymać z budżetu państwa w formie dotacji celowej. Dokonane przez ustawodawcę w delegacji ustawowej szerokie określenie przedziału czasowego na wydanie stosownego rozporządzenia dodatkowo niepewność tę pogłębia.

Nowym obciążeniem nakładanym na j.s.t. przez przepisy kwestionowanej ustawy, zwłaszcza w formie obowiązku zatrudnienia koordynatorów pieczy zastępczej i asystentów rodziny, a także ustanowienia szeregu limitów ograniczających m.in. liczbę rodzin zastępczych, nie towarzyszy zapewnienie środków na realizację tych zadań odpowiadające konstytucyjnemu wymogowi adekwatności. Ustawa ogranicza swobodę samorządów w kształtowaniu mechanizmów pomocy rodzinie, a w zakresie, w jakim konstruuje ona obowiązek zatrudnienia minimalnej liczby asystentów rodziny i koordynatorów pieczy zastępczej, generuje konkretne koszty stałe, których j.s.t. właściwie nie mogą ograniczyć. Należy zauważyć, że jednym z elementów odróżniających zadania własne od zleconych jest samodzielność samorządu w ich realizacji. Zatem działalność ustawodawcy ograniczająca polityczną swobodę j.s.t. w kształtowaniu wydatków godzi nie tylko w istotę zadań tego rodzaju, ale w najściślejszą pojętą samodzielność samorządu terytorialnego.

Nie ulega wątpliwości, że wykonywanie przez j.s.t. zadań w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność wymaga odpowiedniego wyposażenia w środki finansowe na ich realizację. Nie można mówić o odpowiedzialności za realizację zadań, gdy brak środków, które ją umożliwiają. Choć nowelizacja ustawy z mocą wsteczną odroczyła obowiązek zatrudnienia asystenta rodziny, to w art. 247 ust. 4 brakuje gwarancji pokrycia przez państwo w formie dotacji celowej całości kosztów związanych z zatrudnieniem asystenta rodziny. Przeprowadzona na potrzeby prac nad ustawą Ocena Skutków Regulacji wskazuje, że dotacja ta w części kompensującej wynikające stąd wydatki może wynieść 34,5 mln zł. Wskazana kwota wystarczy na utworzenie 448 etatów asystentów rodziny lub koordynatorów pieczy zastępczej, podczas gdy docelowo ma to być minimum 2858 etatów (co najmniej jeden asystent i jeden koordynator w gminie), których utworzenie kosztować będzie w przybliżeniu 220 mln zł. Planowana partycypacja Skarbu Państwa w kosztach zatrudnienia jest więc bardzo niewielka. Daje to wyraz ogólnej tendencji, że rozwój funkcji socjalnych państwa (zadania opiekuńcze i usługowe) powoduje silny nacisk na przekazywanie takich zadań samorządom. Jest to – jak podkreśla T. Dębowska – Romanowska – *„droga do uwalniania się od odpowiedzialności politycznej za zakres i standard usług socjalnych i opiekuńczych, a zarazem sposób na ograniczenie wydatków na poziomie*

*centralnym*<sup>51</sup>. Z uwagi na brak odpowiedniej serii danych historycznych trudno jest oszacować wpływ ustawy na sytuację finansową wnioskodawcy.

**VIII. Zarzut niezgodności art. 3 pkt 3 i 3a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych z art. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 9 ust. 2 i 4 w zw. z art. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego**

Niezgodność art. 3 pkt 3 i 3a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane ze wskazanymi przepisami Konstytucji RP i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego wynika z ograniczenia zakresu pojęcia obiektu liniowego dokonanego ustawą z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, która doprowadziła do modyfikacji definicji legalnej z art. 3 pkt 3a w drodze uznania, że kable zainstalowane w kanalizacji kablowej nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części, ani urządzenia budowlanego. Z punktu widzenia niniejszego wniosku istotne są konsekwencje fiskalne dokonanego wyłączenia, bowiem zgodnie z art. 2 ust. 1 w zw. z art. 1a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, kable zainstalowane w kanalizacji kablowej nie podlegają już opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości stanowiącym dochód podatkowy gminy. Poniesione wskutek ww. zmian straty w budżetach j.s.t. szacuje się na 500 mln zł rocznie. Wpływu zmian na sytuację finansową wnioskodawcy nie da się ustalić w sposób obiektywny, wskutek przyczyn omówionych w punkcie III wniosku.

Wątpliwości natury konstytucyjnej budzi fakt, że przedmiotowe zmiany weszły w życie w trakcie roku podatkowego, po jedynie miesięcznym *vacatio legis*, co w ocenie wnioskodawcy prowadzi do naruszenia art. 2 Konstytucji RP i wynikającej z niego zasady ochrony zaufania obywateli do państwa.

**IX. Zarzut niezgodności art. 11a ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt z art. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 ust. 2 i art. 165 Konstytucji RP oraz art. 9 ust. 2 i 4 w zw. z art. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego**

Przepis art. 11a ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nakłada na gminy obowiązek ponoszenia kosztów realizacji programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Jako zadanie własne podlega więc finansowaniu z dochodów własnych oraz subwencji ogólnej. Wprowadzony ww. ustawą obowiązek przygotowania i realizacji programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt przekłada się jednak na dodatkowe obciążenia organizacyjno-finansowe gmin. Bowiem mimo, iż obowiązek ten nie stanowi nowego

<sup>51</sup> T. Dębowska-Romanowska, *op. cit.*, s. 23

zadania własnego gminy, będąc raczej konkretyzacją zadania już istniejącego, to generuje on dodatkowe, relatywnie wysokie koszty.

W gminie Kolsko w samym 2012 r. wydatki związane z realizacją obowiązków wynikających ze znowelizowanej ustawy o ochronie zwierząt wyniosły 2 885,81 zł. Ustawodawca nie przewidział żadnego mechanizmu wyrównawczego, gwarantującego choćby częściową kompensację powstałych w ten sposób ubytków w zasobach finansowych gminy, co przesądza – zdaniem Wnioskodawcy – o naruszeniu art. 167 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 ust. 2 i art. 165 Konstytucji RP. Wbrew konstytucyjnej zasadzie adekwatności, wzrostowi wydatków ponoszonych przez gminy wskutek wprowadzenia kwestionowanej regulacji nie towarzyszy zapewnienie j.s.t. odpowiednich do zadań środków na ich realizację. Ustawodawca nie zapewnia bowiem w tym celu ani dodatkowego źródła dochodów własnych, ani zwiększenia możliwości wykorzystywania źródeł dotychczasowych, ani też żadnego elementu rekompensującego w systemie subwencjonowania lub dotowania.

**X. Zarzut niezgodności art. 16 ust. 1b ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych z art. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 ust. 2 i art. 165 Konstytucji RP oraz art. 9 ust. 2 i 4 w zw. z art. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego**

Zgodnie z art. 16 ust. 1b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, składki na ubezpieczenia rentowe osób, o których mowa w ust. 1 i 1a tej ustawy, finansują z własnych środków, w wysokości 1,5% podstawy wymiaru ubezpieczeni i w wysokości 6,5% podstawy wymiaru płatnicy składek. Zmiana wprowadzona ustawą z 21 grudnia 2011 roku o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń doprowadziła do zwiększenia wysokości udziału płatników składek w finansowaniu składek na ubezpieczenie rentowe ww. osób z 4,5 na 6,5% podstawy wymiaru. W myśl art. 4 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych gmina jest płatnikiem składek w odniesieniu do kilku kategorii osób: jako pracodawca – w stosunku do pracowników i osób odbywających służbę zastępczą (art. 4 pkt 2 lit. a); jako podmiot tworzący i utrzymujący ośrodki pomocy społecznej na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 18 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej – w stosunku do osób rezygnujących z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem (art. 4 pkt 2 lit. k). Ponadto wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest płatnikiem w stosunku do osób otrzymujących świadczenie pielęgnacyjne albo specjalny zasiłek opiekuńczy, na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych (art. 4 pkt 2 lit. w), a zgodnie z art. 4 pkt 2 lit. za, jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne, z wyjątkiem wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy, są płatnikami jako inne niż powiatowe urzędy pracy podmioty kierujące - w stosunku do osób pobierających stypendium w okresie szkolenia, stażu lub przygotowania zawodowego.

Wejście w życie powyższej zmiany – wskutek zwiększenia udziału gminy Kolsko w finansowaniu składek na ubezpieczenie rentowe, jako płatnika tych składek w rozumieniu art. 4 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych – w samym

2012 roku spowodowało wzrost wydatków o 62.380,90 złotych. Powstałe w ten sposób uszczuplenie w budżecie gminy nie zostało przy tym w żaden sposób zrekompenzowane przez ustawodawcę. Poszerzając zakres zadań j.s.t., nie zapewnił on bowiem środków umożliwiających ich sfinansowanie – ani w ramach systemu dotowania lub subwencjonowania, ani też w postaci dodatkowego źródła dochodów własnych. Nieprawdziwe okazały się też szacunki zawarte w Ocenie Skutków Regulacji, w ramach której ustawodawca założył, iż „projektowane regulacje mogą być neutralne dla poziomu wydatków podsektora samorządowego (a w szczególności jednostek samorządu terytorialnego i ich związków), gdyż jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, nie mogą, co do zasady, zaplanować ani wykonać deficytu w części bieżącej budżetu; oznacza to, że wzrost stopy składki rentowej spowoduje albo zmniejszenie innych wydatków bieżących, albo będzie rekompensowany wzrostem dochodów bieżących”<sup>52</sup>. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest, zdaniem wnioskodawcy, naruszenie art. 167 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 ust. 2 i art. 165 Konstytucji RP; kwestionowana regulacja godzi bowiem w konstytucyjną zasadę adekwatności, a pośrednio także w zasadę samodzielności finansowej samorządu terytorialnego.

**XI. Zarzut niezgodności art. 17 ust. 1 pkt 19 i 20 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej z art. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 ust. 2 i art. 165 Konstytucji RP oraz art. 9 ust. 2 i 4 w zw. z art. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego**

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 19 i 20 ustawy o pomocy społecznej, w brzmieniu nadanym mu przez art. 20 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie, do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych (art. 17 ust. 1 pkt 19) oraz opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (art. 17 ust. 1 pkt 20). Przed wejściem w życie ww. zmiany, zadania te należały do kategorii zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez gminę i – co za tym idzie – finansowanych z dotacji celowej.

Pomimo, że art. 115 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej przewiduje możliwość otrzymania przez j.s.t. dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu pomocy społecznej, przy czym wysokość dotacji nie może przekroczyć 80% kosztów realizacji zadania, zgodnie z art. 38 ust. 3 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz.U. nr 92, poz. 753 ze zm.) przepisu tego nie stosuje się do zadań wymienionych w art. 17 ust. 1 pkt 19 i 20 kwestionowanej ustawy. Ich finansowanie następuje zatem w całości z dochodów własnych gmin uzupełnianych subwencją ogólną. Ustawodawca nie przewidział zatem

---

<sup>52</sup> Uzasadnienie Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (druk nr 84), s. 10.



żadnego mechanizmu kompensującego ponoszone przez gminy wydatki związane z dokonaniem przez niego poszerzeniem zakresu ich zadań własnych. W gminie Kolsko w samym roku 2012 wyniosły one 16.341,53 złotych. Fakt ten, zdaniem wnioskodawcy, uzasadnia zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 ust. 2 i art. 165 Konstytucji RP, stanowiąc dobitny przykład arbitralnego rozszerzania przez ustawodawcę zakresu zadań własnych gmin, któremu nie towarzyszy zapewnienie środków na ich realizację na poziomie adekwatnym do wynikających stąd obciążeń organizacyjno - finansowych.

**XII. Zarzut niezgodności art. 4 ust. 2 i 3 oraz art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z art. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 9 ust. 2 i 4 w zw. z art. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego**

Przepisy art. 4 ust. 2 i 3 oraz art. 9 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. określają poziom udziału gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych oraz sposób obliczania wysokości tych udziałów. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy z 2003r., ustalony przez nią poziom ww. udziałów miał służyć zrekomensowaniu ograniczenia zakresu dotacji na finansowanie i dofinansowanie zadań własnych. Ponadto zaliczenie wpływów z podatków dochodowych do kategorii dochodów własnych j.s.t. miało – zgodnie z intencją prawodawcy – zagwarantować i wzmocnić ich samodzielność. Rozwiązanie to spotkało się jednak z krytyką doktryny, a sam mechanizm okazał się niewydolny ze względu na zbyt niski w stosunku do nakładanych na samorządy zadany procentowy udział we wskazanych podatkach, a także brak niezbędnej elastyczności i możliwości dostosowywania do zmieniającej się sytuacji faktycznej. Działanie regulacji w jej obecnej postaci odniosło więc skutek odwrotny do zamierzonego przez ustawodawcę – zamiast poszerzenia zakresu samodzielności samorządów, mamy do czynienia z jej ograniczeniem. Wynika to, po pierwsze, z transferowego charakteru tego źródła dochodów j.s.t., udziały w podatkach dochodowych, stanowiących przychód budżetu państwa nie spełniają zasadniczego wymogu stawianego w literaturze dochodom własnym, tj. możliwości wpływania przez organy samorządowe na elementy konstrukcji tych podatków. J.s.t. są więc pozbawione wpływu na ich wydajność fiskalną, a w konsekwencji – na wysokość uzyskiwanych stąd dochodów. Po drugie, jak zwracała uwagę W. Miemiec w opinii zleconej na potrzeby prac nad projektem ustawy z 2003 r., zwiększone udziały w podatkach dochodowych zostały z punktu widzenia budżetu państwa zrekomensowane zmniejszeniem subwencji ogólnej i dotacji celowych<sup>53</sup>, co sprawia, że relacja dochodów własnych samorządu w odniesieniu do środków, jakie j.s.t. w poprzednim stanie prawnym uzyskiwały z budżetu państwa faktycznie wcale się nie zwiększyła. Zwiększył się za to zakres zadań własnych. Co więcej, przyjęta konstrukcja udziałów sprzyja poszerzaniu centralizacji, a nie postulowanej wielokrotnie w uzasadnieniu projektu decentralizacji systemu finansowania j.s.t. Dzieje się tak na skutek zwiększenia udziału organów centralnych nie tylko w tworzeniu i rozdzielaniu

---

<sup>53</sup> W. Miemiec, *op. cit.*, s. 1.

dochodów samorządu, ale przede wszystkim w określaniu i nakładaniu zadań wykonywanych przez j.s.t. jako obligatoryjne zadania własne.

Wprowadzenie konstrukcji udziałów gmin w podatkach dochodowych od osób fizycznych i od osób prawnych związane było ponadto z likwidacją części rekompensującej subwencji ogólnej, w poprzednim stanie prawnym przewidzianej w art. 24 ustawy o dochodach j.s.t. Jak wspomniano, ich ustalenie miało służyć pokryciu powstałego wskutek tej likwidacji niedoboru środków finansowych na realizację zadań własnych samorządów. W tym zakresie nie doszło jednak do pełnej kompensacji, zaś gminy „zostały pozbawione wpływów o charakterze daninowym, na rzecz środków o charakterze transferów budżetowych”<sup>54</sup>. Biorąc pod uwagę fakt, że subwencja jest jedynym źródłem dochodów j.s.t. rodzącym prawa podmiotowe o charakterze roszczenia publicznoprawnego, zmniejszenie środków uzyskiwanych przez samorządy z tego źródła stanowi faktyczne zmniejszenie gwarancji ich samodzielności. Na gruncie przyjętej konstrukcji dochodów własnych j.s.t. gwarancję tego rodzaju zapewnić może wyłącznie odpowiednio wysoki procentowy udział gmin w dochodach z podatków dochodowych. Przyjęty obecnie poziom 39,34% odnośnie podatku dochodowego od osób fizycznych (art. 4 ust. 2 ustawy) i 6,71% odnośnie podatku dochodowego od osób prawnych (art. 4 ust. 3 ustawy) uznać należy za nieadekwatny z punktu widzenia realizowanych przez j.s.t. zadań, a przez to niezgodny z art. 167 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 ust. 2 i 165 ust. 2 Konstytucji RP oraz z art. 9 ust. 2 i 4 w zw. z art. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

**XIII. Zarzut niezgodności art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych z art. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 ust. 2 i art. 165 Konstytucji RP oraz art. 9 ust. 2 i 4 w zw. z art. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego**

Wskazany wyżej ustawom, nakładającym na j.s.t. nowe zadania bez przyznania adekwatnych środków na ich realizację, towarzyszyło także obniżenie dochodów j.s.t. uzyskiwanych z innych źródeł. Obecne brzmienie art. 27 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nadano ustawą z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Jest to przykład regulacji, która doprowadziła do znacznego, niczym nieskompensowanego uszczerbku finansowanego po stronie wnioskodawcy. Ustawa ta wprowadziła mianowicie nową, dwustopniową skalę podatkową (przy zastosowaniu stawek 18% i 32%, zamiast dotychczasowych 19, 30 i 40 %) i już w roku, w którym weszła w życie pociągnęła za sobą znaczne obniżenie dochodów j.s.t. (w wyniku zaliczkowego wpłacania podatku dochodowego od osób fizycznych przez pracodawców).

Obniżenie dochodów gminy Kolsko w wyniku przyjęcia tej ustawy wyniosło w latach 2009-2011:

<sup>54</sup> Tamże, s. 3.

Lata:	2009	2010	2011
KOLSKO (kwota uszczerbku)	236 149	209 480	95 094
udział uszczerbku w całkowitych dochodach Gminy	2,70%	2,30%	0,94%

Wskazane wyżej informacje zostały wygenerowane w drodze oszacowania z wyeliminowaniem wpływu na wysokość dochodów zmian w liczbie podatników podatku dochodowego od osób fizycznych oraz wpływu zmian wysokości przeciętnych dochodów. Obniżenie dochodów znalazło swoje odbicie w istotnym pogorszeniu sytuacji finansowej gminy Kolsko.

Wprawdzie dochody w ramach budżetu bieżącego nieznacznie rosły w latach 2007-2011, jednakże rzeczywiste wskaźniki kondycji finansowej gminy, czyli przede wszystkim nadwyżka operacyjna, stanowiąca różnicę między bieżącymi dochodami i wydatkami gminy, uległa w tych latach zmniejszeniu tak drastycznemu, że w latach 2008-2010 mieliśmy do czynienia z deficytem budżetowym.

	2007	2008	2009	2010	2011
nadwyżka	120 002	-13 546	-68 449	-598 688	118 178
<b>KOLSKO</b> nadwyżka do dochodów	1,64%	-0,17%	-0,78%	-6,57%	1,16%

Wysokość nadwyżki operacyjnej świadczy o rzeczywistej kondycji finansowej j.s.t oraz zdolności do realizacji jej zadań i zobowiązań. Im wyższa wartość tej nadwyżki tym większą możliwość realizacji nowych zadań, w tym także zadań nakładanych przez ustawodawcę bez przyznania adekwatnych środków na ich realizację. Jak widać z powyższego wyliczenia, w latach 2008-2010 wartość nadwyżki operacyjnej była ujemna, a powstały w ten sposób deficyt budżetowy doprowadził do zachwiania zdolności do realizowania nakładanych na gminę zadań.

Warto bowiem zauważyć, że niska wartość nadwyżki operacyjnej lub w szczególności deficyt operacyjny istotnie ograniczają autonomię samorządu w przedmiocie samodzielnego rozdysponowywania należących do niego środków, a ustawy prowadzące do takiego stanu są wątpliwe z punktu widzenia wyrażonej w art. 167 Konstytucji RP zasady samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. Konsekwencją tej zasady jest spoczywający na prawodawcy obowiązek zagwarantowania samorządowi politycznej swobody kształtowania swoich wydatków. Swoboda taka jest zaś możliwa jedynie wówczas, gdy dochody j.s.t. ustalone zostały

na poziomie gwarantującym realizację przypisanych mu zadań publicznych. Brak stosownego wyrównania uszczupień w zasobach finansowych j.s.t. powstałych wskutek zmian normatywnych samodzielność tę narusza, w sposób faktyczny przesądza bowiem o niemożności prowadzenia przez j.s.t. własnej polityki wydatkowej w skali lokalnej. Nakładanie w drodze ustawy nowych obowiązków przy jednoczesnym zmniejszeniu wpływów budżetowych powoduje, że w budżecie gminy rośnie udział wydatków sztywnych na konkretne cele ustawowe, a maleje udział wydatków należących do swobodnej decyzji jej organów stanowiących.

Znaczny uszczerbek w przychodach z podatku dochodowego od osób fizycznych przyczynił się niewątpliwie do skokowego spadku nadwyżki operacyjnej w 2008 roku o prawie 134.000 złotych w porównaniu z rokiem poprzednim, zapoczątkowując negatywny trend, który skutkował wieloletnim deficytem budżetowym gminy.

#### **XIV. Postanowienie sygnalizacyjne**

Wnioskodawca – mając świadomość złożoności przedmiotu sprawy, co wynika zarówno z wielkiej liczby regulacji mogących służyć za egzemplifikację podnoszonej wadliwości mechanizmu finansowania samorządu terytorialnego (w pkt 2-8 petitum niniejszego wniosku zaprezentowano jedynie przykładowe regulacje), jak i ich wagi oraz konieczności ich realizacji pomimo niewystarczających środków, gdyż zadania te mają istotne znaczenie dla funkcjonowania wspólnoty samorządowej, a także – z drugiej strony – z uwagi na brak możliwości zakwestionowania odpowiednich przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i konieczności oparcia wniosku o zarzut pominięcia ustawodawczego – zwraca się do Trybunału Konstytucyjnego o rozważenie możliwości wystąpienia do Sejmu RP oraz Rady Ministrów, na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym z sygnalizacją istnienia luki w prawie i potrzeby jej wypełnienia poprzez stworzenie regulacji ustawowej zapewniającej funkcjonowanie mechanizmów kompensujących utracone dochody j.s.t. oraz koszty związane z realizacją zadań nakładanych na j.s.t. w drodze ustawy i wykonywanych przez nie jako zadania własne.

Wystąpienie przez Trybunał Konstytucyjny z postanowieniem sygnalizacyjnym pozwoliłoby prawodawcy na odpowiednie uregulowanie przedmiotowej kwestii – stosownie do zakresu jego swobody regulacyjnej.

\* \* \*

Niniejszy wniosek, złożony przez Radę Gminy Kolsko, jest w pewnym stopniu tożsamy co do treści stawianych w nim zarzutów naruszenia Konstytucji RP, jak i ich uzasadnienia, z innymi wnioskami, które zostaną przedłożone Trybunałowi Konstytucyjnemu przez niektóre inne gminy powiatu nowosolskiego. Wnioski te stanowią element działań podjętych przez Zrzeszenie Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego (dalej: Zrzeszenie), mających na celu wykazanie systemowej niekonstytucyjności przepisów ustawy, o których mowa w pkt 1 petitum, a

także skutków finansowych dla jednostek samorządu terytorialnego działań ustawodawcy polegających na powiększaniu zadań gmin z jednoczesnym brakiem zapewnienia środków wystarczających na sfinansowanie ich realizacji.

Zrzeszenie oraz gminy powiatu nowosolskiego, zdecydowały się na równoczesne złożenie kilku wniosków pochodzących od różnych wnioskodawców, zarówno gmin miejskich, jak i wiejskich, a także powiatu, mając na celu przedstawienie Trybunałowi Konstytucyjnemu faktycznych skutków finansowych zmian kwestionowanych ustaw, co ma istotne znaczenie dla procesu oceny ich konstytucyjności.

W zakresie dotyczącym pkt 2 – 8 petitum Wnioskodawca w toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przedłoży szczegółowe rozliczenia dotyczące nakładanych na gminę zadań oraz ilości środków zapewnionych na ich realizację.

\* \* \*

Wobec powyższego, wnoszę jak w petitum.



Marcin Matczak  
radca prawny  
WA-6844

W załączeniu:

- 1) Uchwała nr XXXII.212.2014 Rady Gminy Kolsko z dnia 31 stycznia 2014 r. w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o kontrolę konstytucyjności prawa. Uchwała zawiera w swej treści także pełnomocnictwo.
- 2) Dowód uiszczenia opłaty od pełnomocnictwa.
- 3) Protokół obrad XXXII sesji Rady Gminy Kolsko z dnia 31 stycznia 2014 r.
- 4) Lista obecności radnych Rady Gminy Kolsko na XXXII sesji w dniu 31 stycznia 2014 r.
- 5) Pięć egzemplarzy wniosku wraz z załącznikami.