

V. ANWEILER, P. DĘBSKI, E. SZANTYR I WSPÓLNICY  
KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH CASUS IURIS  
SPÓŁKA JAWNA

Nad. 18.06.2012r.

Wrocław, dnia 18 czerwca 2012 roku

V. ANWEILER, P. DĘBSKI, E. SZANTYR I WSPÓLNICY  
KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH  
CASUS IURIS Sp.j.  
53-236 Wrocław, ul. Buska 9/1  
tel. 071 338 45 37, 338 45 50, 338 42 56,  
361 95 41, 78 21 113, fax 071 338 42 77  
NIP 897-001-36-45

WP/802/R

Trybunał Konstytucyjny  
Al. Jana Christiana Szucha 12a  
00-918 Warszawa

Sygn. akt. Tw 31/11

Wnioskodawca: **Rada Gminy Kobierzyce**, ul. Parkowa 1, 55-040 Kobierzyce, reprezentowana przez radcę prawnego Krzysztofa Kwaśniewicza z V. Anweiler, P. Dębski, E. Szantyr i Wspólnicy, Kancelaria radców Prawnych „Casus Iuris” sp.j. przy ul. Buskiej 9/1, 53-236 Wrocław.

#### Zażalenie

**na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2012 roku, doręczone pełnomocnikowi Wnioskodawcy w dniu 11 czerwca 2012 r., w przedmiocie odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi o zbadanie zgodności niektórych przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego.**

W imieniu Wnioskodawcy, pełnomocnictwo w aktach sprawy, na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102 poz. 643 ze zm.), wnoszę zażalenie na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2012 roku (doręczone Wnioskodawcy w dniu 11 czerwca 2012 roku) w przedmiocie odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi o zbadanie zgodności niektórych przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 80, poz. 526 ze zm., dalej zwana „ustawa o dochodach jst”) z Konstytucją Rzeczypospolitej oraz Europejską Kartą Samorządu Lokalnego (dalej zwana „EKSL”).

Przedmiotowe postanowienie zaskarżam w całości, wnosząc o uwzględnienie zażalenia i o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości oraz rozpatrzenie złożonego wniosku na rozprawie.

Zdaniem Wnioskodawcy, zaskarżone postanowienie wydane zostało z naruszeniem normy art. 36 ust 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, poprzez uznanie wniosku (w całości) za bezzasadny, w szczególności z uwagi na przyjęcie przez Trybunał Konstytucyjny, iż :

- wniosek Rady Gminy Kobierzyce jest nieuprawniony gdyż obejmuje kwestie dotyczące interesu prawnego szerszej grupy obywateli niż reprezentowana przez Wnioskodawcę (wykroczenie poza zakres legitymacji ograniczonej), podczas gdy wniosek odnosi się wyłącznie do kwestii objętych zakresem działania Rady Gminy Kobierzyce,
- rozpoznanie wniosku Rady Gminy Kobierzyce wyłącznie w aspekcie pojedynczych (samodzielnych) powołanych przepisów ustawy o dochodach jst, podczas gdy Wnioskodawca podkreślał konieczność zbadanie zgodności z Konstytucją i EKSL kwestionowanych art. 29 ust. 1 i 2, jak również 32 ust. 3, art. 35 i art. 7 ust. 2 ustawy o dochodach jst, jako wspólnie

składających się na (niezgodną z Konstytucją) instytucję stałego mechanizmu wyrównawczo-korekcyjnego w postaci części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i odpowiednio obowiązkowych wpłat gmin o wyższym wskaźniku dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie,

a w konsekwencji przyjęcie przez Trybunał Konstytucyjny, iż :

- zarzut niezgodności art. 7 ust 2 ustawy o dochodach jst z art. 2 art. 32. art. 165 ust. 2 i art. 167 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1,3 i 5 ESKL nie może być przedmiotem rozpoznania z powodu braku możliwości zbadania samodzielnie zgodności kwestionowanego przepisu z wyżej wymienionymi normami prawnymi, gdyż wykraczałoby poza granice wniosku i byłoby niedopuszczalne, pomimo że Wnioskodawca wniósł o rozpoznanie zgodności z Konstytucją i ESKL kwestionowanych norm jako łącznie tworzących określoną (niezgodną z Konstytucją) instytucję,
- zarzut niezgodności art. 32 ust 3 ustawy o dochodach jst z Konstytucją RP oraz ESKL nie może być rozpoznany, gdyż zmierza do oceny zaskarżonego przepisu pod względem celowości a nie zgodności z prawem oraz uznanie, iż Wnioskodawca wniósł o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP i ESKL zaniechania prawodawczego, podczas gdy Wnioskodawca kwestionował w tym zakresie przedmiotowe regulacje jako podważające nakaz adekwatności wyposażenia samorządów w dochody w stosunku do zadań publicznych im przypadających oraz wprowadzające procedury wyrównawcze lub działania równoważące nieadekwatne (nadmierne) wobec celu jakim jest korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, w szczególności poprzez wprowadzenie opartego (obciążającego finansowo) wyłącznie o gminy o wyższym wskaźniku dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie,
- zarzut niezgodności art. 35 oraz art. 29 ustawy o dochodach jst z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP zmierza de facto do ochrony praw jednostek samorządu terytorialnego, które winny być dochodzone na drodze sądowej, a nie zbadania hierarchicznej zgodności przepisów, podczas gdy Wnioskodawca kwestionował w tym zakresie wprowadzone rozwiązania jako skutkujące naruszeniem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w decydowaniu o ich zasobach finansowych oraz możliwość swobodnego kształtowania polityki finansowej samorządu terytorialnego, a także podważają stymulacyjny, pobudzający samodzielność i odpowiedzialność za własne działania charakter dochodów własnych samorządów terytorialnych,
- podnoszenie przez Radę Gminy Kobierzyce zarzutu niezgodności art. 29 ust. 1 i 2 oraz art. 35 ustawy o dochodach jst z Konstytucją RP i ESKL jest niedopuszczalne, gdyż przepis ten dotyczy w jednakowy sposób wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do procedury dokonywania wpłat a zaskarżone normy prawne traktują w sposób podobny wszystkich adresatów przepisu, podczas gdy Wnioskodawca kwestionował zaskarżone przepisy jako wprowadzające, wobec gmin o wyższym wskaźniku dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie, rozwiązania naruszające zasadę równości jednostek samorządu terytorialnego, z tym w szczególności ich prawo do uzyskiwania co najmniej dochodów określonych w Konstytucji,
- Wnioskodawca nie uzupełnił braków formalnych polegających na uzasadnieniu w jaki sposób art. 29 ust 1 i 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego narusza art. 2 Konstytucji RP, podczas gdy Wnioskodawca w swoim uzupełnieniu wniosku podał, iż kwestionuje określone przepisy jako wprowadzające, wobec gmin o wyższym wskaźniku dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie, rozwiązania naruszające zasadę równości jednostek samorządu terytorialnego, z tym w szczególności ich prawo do uzyskiwania co najmniej dochodów określonych w Konstytucji,
- zarzut niezgodności art. 35 ustawy o dochodach jst z art. 167 Konstytucji RP oraz art. 9 ust 1, 3 i 5 ESKL nie jest istotny w kontekście relacji do dochodów gminy, gdyż zaskarżony przepis dotyczy jedynie sposobu dokonywania wpłat, podczas gdy Wnioskodawca podnosił, że przepis ten współtworzy stały mechanizm wyrównawczo-korekcyjny w postaci obowiązkowych wpłat gmin o wyższym wskaźniku dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie, podważający prawo takiej gminy do udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających jej zadań,

- zarzut niezgodności z art. 7 ust 2, art. 29 ust 1 i 2, art. 32 ust 3 oraz art. 35 ustawy o dochodach jst z art. 219 Konstytucji RP jest nieuzasadniony gdyż norma Konstytucji RP podmiotowo skierowana jest do Sejmu, przepis ten jest nieistotny z punktu widzenia zaskarżonych przepisów oraz iż zarzut naruszenia art. 219 Konstytucji RP przez doprowadzenie do uszczuplenia publicznych zasobów finansowych de facto jest żądaniem kontroli ochrony celów ogólnopństwowych w tym kompetencji Sejmu, a nie dotyczy obrony kompetencji Rady Gminy Kobierzyce, podczas gdy Wnioskodawca podnosił, iż powołane przepisy są niezgodne z Konstytucją jako wprowadzające stały mechanizmu wyrównawczo-korekcyjny w postaci obowiązkowych wpłat gmin o wyższym wskaźniku dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie, nadając tym wpłatom w istocie funkcję i charakter zbliżony do podatku (dochodowego) płaconego jedynie przez niektóre gminy.

### Uzasadnienie

W dniu 5 października 2011 roku Rada Gminy Kobierzyce skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności: art. 7 ust. 2, art. 29 ust.1 i 2, art. 32 ust.3 oraz 35 ustawy o dochodach jednostki samorządu terytorialnego z art. 165 ust.2, art. 167, art.219 oraz art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z art. 9 ust.1, 3 i 5 Karty Samorządu Lokalnego.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 roku Wnioskodawca został wezwany do usunięcia braków formalnych wniosku poprzez wykazanie, w jaki sposób art. 29 ust 1 i 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego narusza zdaniem Wnioskodawcy art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz uzasadnienie w jaki sposób art. 29 ust 1 i 2 ustawy o dochodach jst narusza wedle Wnioskodawcy art. 165 ust 2 i art. 167 ust 1-4 Konstytucji RP oraz art. 9 ust. 1, 3 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Wnioskodawca został też zobowiązany do wykazania, iż realizacja obowiązku wynikającego z art. 29 ust. 1 i 2 przez Gminę Kobierzyce spowodowało, iż dochody Gminy Kobierzyce uzyskane w 2011 roku były niewystarczające do realizacji zadań.

Wnioskodawca pismem z dnia 17 kwietnia 2012 roku doprecyzował swoje zarzuty oraz ich uzasadnienie. W szczególności Wnioskodawca wskazywał, na potrzebę zbadania zgodności z Konstytucją i EKSL art. 29 ust. 1 i 2, jak również 32 ust. 3, art. 35 i art. 7 ust. 2 ustawy o dochodach jst, jako wspólnie składających się na instytucję stałego mechanizmu wyrównawczo-korekcyjnego w postaci części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i odpowiednio obowiązkowych wpłat gmin o wyższym wskaźniku dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie) ustawy o dochodach. Wnioskodawca doprecyzował, z jakimi normami Konstytucji (i EKSL) i w jakim zakresie kwestionowane przepisy są jego zdaniem niezgodne.

Postanowieniem z dnia 5 czerwca 2012 roku, doręczonym pełnomocnikowi Wnioskodawcy w dniu 11 czerwca 2012 roku, Trybunał Konstytucyjny po wstępnym rozpoznaniu wniosku Rady Gminy Kobierzyce postanowił odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi w zakresie badania zgodności:

- art. 7 ust 2 ustawy o dochodach jst z art. 2, art. 32, art. 165 ust 2 i art. 167 Konstytucji RP oraz art. 9 ust 1, 3 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego,
- art. 32 ust. 3 ustawy o dochodach jst z art. 2, art. 32, art. 165 i art. 167 Konstytucji RP oraz art. 9 ust. 1,3 i 5 EKSL,
- art. 35 ustawy o dochodach jst z art. 2, art. 32, art. 165 ust 2 i art. 167 Konstytucji RP oraz art. 9 ust 1,3 i 5 EKSL,
- art. 29 ust 1 i 2 ustawy o dochodach jst z art. 2, art. 32 i art. 165 ust 2 Konstytucji RP,
- art. 7 ust. 2, art. 29 ust 1 i 2, art. 32 ust. 3 oraz art. 35 ustawy o dochodach jst z art. 219 Konstytucji RP.

Wnioskodawca zarzucając zaskarżanemu postanowieniu naruszenia przepisów prawa jak w petitum wniosku wnosi o uchylenie postanowienie i rozpatrzenie wniosku z dnia 5 października 2011 roku, uzasadniając swe zarzuty jak następuje:

W pkt 1, 2, 4, 7 i 8 uzasadnienia postanowienia, Trybunał Konstytucyjny odnosi się do wynikającej z 191 ust. 2 Konstytucji tzw. ograniczonej legitymacji procesowej organów stanowiących samorządu terytorialnego, w szczególności podkreślając brak uprawnień do występowania z wnioskami w sprawach ogólnopństwowych lub ogólnospołecznych, które z natury rzeczy dotyczą interesu prawnego wszystkich obywateli lub grup o wiele szerszych, niż te które dany podmiot reprezentuje. Zdaniem Wnioskodawcy, jego wniosek w całości mieści się w ramach posiadanej przez niego legitymacji. Warto zauważyć, że interes publiczny może mieć zarazem znamiona lokalne, tak by można było odróżnić ograniczoną legitymację tego podmiotu od ogólnej legitymacji podmiotów określonych w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 2004 r., Tw 41/04 OTK-B 2004/5/274). Wnioskodawca, wnosząc o zbadanie zgodności z Konstytucją i EKSL określonych przepisów ustawy o dochodach jst, powoływał się konkretnie na skutki, jakie wywołując one dla Gminy Kobierzyce (sprawy objęte zakresem działania Rady Gminy Kobierzyce). To, że określone regulacje wywołują podobne skutki dla niektórych innych gmin (powiatów, województw), nie przekreśla zdaniem Wnioskodawcy jego kompetencji, do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Co więcej, Wnioskodawca w swoim wniosku i jego uzupełnieniu podał szereg danych liczbowych wynikających z budżetów Gminy Kobierzyce na poszczególne lata, z których jednoznacznie zdaniem Wnioskodawcy wynika, że tzw. „janosikowe” ma charakter sprawy objętej zakresem działania Rady Gminy Kobierzyce oraz poważnie i negatywnie wpływa na możliwość realizacji zdań własnych Gminy Kobierzyce.

W pkt 4 uzasadnienia postanowienia, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nie sposób oceniać zgodności z Konstytucją i EKSL art. 7 ust. 2 ustawy o dochodach jst, gdyż badanie konstytucyjności musiałoby polegać na ocenie całości przepisów ustawy o dochodach (a Trybunał Konstytucyjny związany jest granicami skargi). Podobnie w kolejnych punktach uzasadnienia postanowienia, Trybunał Konstytucyjny analizował zarzuty Wnioskodawcy, odnosząc je pojedynczo do art. 32 ust. 3 ustawy o dochodach jst (pkt. 5), art. 35 (pkt 6) oraz art. 29 (pkt 7).

Wnioskodawca ma świadomość tego, że analiza zgodności z Konstytucją pojedynczych przepisów ustawy o dochodach jst może nie dać pełnego obrazu. Wnioskodawca podnosi, że tak we wniosku jak i w swoim uzupełnieniu wniosku wskazywał, że jego zdaniem ze względu na charakter kwestionowanych regulacji, wprowadzających (w kilku przepisach) określoną instytucję prawną trudno jest opisać/uzasadnić naruszenie poprzez odnoszenie się jedynie do poszczególnych (pojedynczych) przepisów. Wnioskodawca wnosił o zbadanie zgodności z Konstytucją i EKSL art. 29 ust. 1 i 2, jak również 32 ust. 3, art. 35 i art. 7 ust. 2, jako wspólnie składających się na instytucję stałego mechanizmu wyrównawczo-korekcyjnego w postaci części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i odpowiednio obowiązkowych wpłat gmin o wyższym wskaźniku dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie. W szczególności powiązanie tych przepisów w jedną instytucję prawną widać hipotetycznie rozważając konsekwencje wyeliminowania z obrotu prawnego tylko jednego/niektórych z przepisów składających się na taką instytucję. Zdaniem Wnioskodawcy pozostałe szcątkowe regulacje mogłyby w praktyce powodować poważne konsekwencje dla stabilności systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Stąd zgodnie z art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Wnioskodawca uznał za właściwe i uzasadnione łączne zaskarżenie przepisów art. 7 ust. 2, art. 29 ust.1 i 2, art. 32 ust.3 oraz 35 ustawy o dochodach jednostki samorządu terytorialnego

Z drugiej strony Wnioskodawca nie widzi uzasadnienia, dlaczego miałby kwestionować inne przepisy ustawy o dochodach jst, jeżeli niezgodność z Konstytucją zarzuca jedynie przepisom tworzącym instytucję tzw. „janosikowego”.

Wnioskodawca podnosi także, że w sprawie sygn. akt. K 30/04 Trybunał Konstytucyjny rozpoznał merytorycznie wniosek Samorządu Województwa Mazowieckiego, kwestionujący jedynie poszczególne przepisy ustawy o dochodach jst (art. 6 ust. 2 i 9 ust 3, art. 31 ust. 1 oraz art. 25), nie uznając wówczas za uzasadnione, aby wnioskodawca zaskarżył całość regulacji przedmiotowej ustawy. W wydanym w tej sprawie wyroku TK stwierdził *„Jak wynika z tych uwarunkowań konstytucyjnych, odnoszą się one łącznie do konstrukcji wpłat i wypłat, ze względu na to, że tworzą jeden nierozdzielny mechanizm. To spowodowało właśnie, że TK badał łącznie art. 31 ust. 1 i art. 25 ustawy o dochodach j.s.t.”* (wyrok z dnia 25 lipca 2006r, K 30/04, OTK-A 2006/7/86, Dz.U.2006/141/1011).

Stąd zdaniem Wnioskodawcy, zasadne było rozpoznanie kwestionowanych przepisów łącznie (jak wnosił Wnioskodawca), jako tworzących jeden nierozdzielny mechanizm, bez jednoczesnego wymogu zaskarżenia całości przepisów ustawy o dochodach jst.

W pkt. 5 uzasadnienia postanowienia Trybunał Konstytucyjny uznał, że kwestionując zgodność z Konstytucją i EKSL art. 32 ust. 3 ustawy o dochodach jst., Rada Gminy Kobierzyce wystąpiła w istocie o niedopuszczalną ocenę zaskarżonych przepisów w aspekcie ich celowości (racjonalności), a po drugie żąda stwierdzenia niezgodności z Konstytucją i EKSL określonego zaniechania prawodawczego. Wnioskodawca jest zdania, że takie ustalenie poczynione w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego jest przede wszystkim następstwem rozpoznania zarzutów odnoszących się do poszczególnych kwestionowanych przepisów pojedynczo, zamiast przede wszystkim jako jednej instytucji. W powołanym już wyroku z dnia 25 lipca 2006 r. (sygn.akt K 30/04), Trybunał Konstytucyjny stwierdzał, że „Zasada adekwatności wyposażania samorządów w dochody w relacji do przypadających im zadań publicznych winna być interpretowana nie tylko w aspekcie odpowiedniej wydajności finansowej źródeł dochodów, lecz także adekwatności konstrukcji prawnych, określających źródła finansowania w relacji do rodzajów zadań samorządów.” oraz „Przez rażącą niespójność należy rozumieć możliwość powstania takich różnic w sytuacji finansowej poszczególnych samorządów, które przekraczają – zdaniem ustawodawcy – zakładany i adekwatny poziom zróżnicowania zamożności, w relacji do zadań, jakie na wszystkich samorządach ciążyą.”, a także „W wyniku zastosowania systemu wpłat wyrównawczych nie można pozbawić samorządu dochodów własnych w takim stopniu, by dochody te straciły swój podstawowy i stymulacyjny charakter, co przejawiałoby się w ograniczeniu samodzielności finansowej samorządu oraz pozbawieniu go efektów własnych działań i aktywności zmierzających do zwiększenia wpływów płynących ze źródeł dochodów własnych.”

Wnioskodawca w swoim wniosku i uzupełnieniu kwestionował w tym zakresie przedmiotowe regulacje jako podważające nakaz adekwatności wyposażenia samorządów w dochody w stosunku do zadań publicznych im przypadających oraz wprowadzające procedury wyrównawcze lub działania równoważące nieadekwatne (nadmierne) wobec celu jakim jest korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, w szczególności poprzez wprowadzenie opartego (obciążającego finansowo) wyłącznie o gminy o wyższym wskaźniku dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie. Stąd zdaniem Wnioskodawcy, odmowa rozpoznania wniosku z zakresie zarzutu odnoszącego się do art. 32 ust. 3 ustawy o jst jest nieuzasadniona.

W pkt 6.1. uzasadnienia Trybunał Konstytucyjny stwierdził niedopuszczalność zarzutu niezgodności art. 35 oraz art. 29 ustawy o dochodach jst z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, gdyż zmierza to de facto do ochrony praw jednostek samorządu terytorialnego, które winny być dochodzone na drodze sądowej, a nie zbadania hierarchicznej zgodności przepisów. Tymczasem Wnioskodawca kwestionował wprowadzone rozwiązania jako skutkujące naruszeniem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w decydowaniu o ich zasobach finansowych oraz możliwość swobodnego kształtowania polityki finansowej samorządu terytorialnego, a także podważające stymulacyjny, pobudzający samodzielność i odpowiedzialność za własne działania charakter dochodów własnych samorządów terytorialnych. Zdaniem Wnioskodawcy, uzasadnione jest szukanie ochrony prawnej samodzielności finansowej w drodze wniosku o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu ustawy, która taką samodzielność finansową (i jej pochodne) narusza.

W pkt 6.2 uzasadnienia Trybunał Konstytucyjny stwierdził irrelevantność regulacji art. 35 ustawy o dochodach jst. w stosunku do zagadnienia adekwatności dochodów gminy w stosunku do przypadających jej zadań. Wnioskodawca w swoim wniosku i uzupełnieniu podnosił, że przepis ten jest jego zdaniem niezgodny z Konstytucją, w zakresie w jakim współtworzy stały mechanizm wyrównawczo-korekcyjny w postaci obowiązkowych wpłat gmin o wyższym wskaźniku dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie, podważający prawo takiej gminy do udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających jej zadań. Zatem regulacja art. 35 ustawy o dochodach jst powinna być uznana za relevantną w stosunku do zagadnienia adekwatności dochodów Gminy.

W pkt 6.3. oraz 7.1. uzasadnienia Trybunał Konstytucyjny uznał, że oczywiście bezzasadny jest zarzut odnoszący się do art. 35 oraz 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach jst, gdyż przepisy te dotyczą w jednakowy sposób wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do procedury dokonywania wpłat a zaskarżone normy prawne traktują w sposób podobny wszystkich adresatów przepisu. Wnioskodawca kwestionował w tym zakresie wprowadzone rozwiązania jako wprowadzają wobec gmin o wyższym wskaźniku dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie rozwiązania naruszające zasadę równości jednostek samorządu terytorialnego, z tym w szczególności ich prawo do uzyskiwania co najmniej dochodów określonych w Konstytucji,

Dodatkowo Wnioskodawca podnosi, postanowienie Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie nie uwzględnia udzielonej w uzupełnieniu wniosku w odpowiedzi na wezwania do wykazania, jak realizacja obowiązku określonego w art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach wpływa na możliwość realizacji (finansowania) zadań Gminy Kobierzyce. Wnioskodawca wyjaśnił, że jego zdaniem wpływ taki należy rozważać w dwóch aspektach: po pierwsze, odnosząc się do samej kwoty tego wydatku; po drugie, oceniając jaki ma on wpływ na pozostałe wydatki gminy. W pierwszym aspekcie Wnioskodawca wskazał, że wydatki wynikające z realizacji art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach co prawda nie spowodowały, że Gmina nie mogła zrealizować jakichś konkretnych zadań własnych, niemniej jednak kwota tych wydatków (odnoszona do całości środków jakimi dysponuje Gmina Kobierzyce) w sposób oczywisty zmniejszyła możliwości wydatków, jakie Wnioskodawca mógł przeznaczyć na wszystkie realizowane zadania własne, co wpłynęło na stopień realizacji wszystkich zadań własnych (poprzez zmniejszenie kwot wydatków bieżących). W drugim aspekcie Wnioskodawca podniósł, że od momentu wejścia w życie ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157 poz. 1240 ze zm.) mechanizm wpłat przewidziany w ustawie o dochodach powoduje dodatkową dolegliwość dla zobowiązanych do takich wydatków gmin, a to z uwagi na wyrażony w art. 242 tej ustawy zakaz planowania i dokonywania wydatków bieżących w wysokości przekraczającej dochody bieżące. Ponieważ wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin kwalifikowane są jako wydatki bieżące (rozdział 75831), kwota tej wpłaty odpowiednio pomniejsza pulę środków z dochodów bieżących możliwych do przeznaczenia na inne wydatki bieżące (przeznaczonych bezpośrednio na potrzeby danej wspólnoty lokalnej). Jednocześnie wpłaty wynikające z art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach (zaliczane do wydatków bieżących) mają istotny wpływ na możliwość (wysokość) wydatków majątkowych, w tym w szczególności – inwestycji realizowanych przez Gminę Kobierzyce. Konieczność pokrycia wydatków bieżących z dochodów bieżących sprawia, że dla realizacji niezbędnych inwestycji konieczne okazuje się ich kredytowanie, jednak z uwzględnieniem wynikających z procedur ostrożnościowych norm ograniczające zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego (art. 91, 92 oraz 243 ustawy o finansach publicznych). Stąd Wnioskodawca jest zdania, że nieuzasadnione jest przyjęcie, iż art. 35 oraz 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach jest, dotyczą w jednakowy sposób wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do procedury dokonywania wpłat a zaskarżone normy prawne traktują w sposób podobny wszystkich adresatów przepisu.

W pkt. 7.2. uzasadnienia Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż Wnioskodawca nie uzupełnił braków formalnych polegających na uzasadnieniu w jaki sposób art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego narusza art. 2 Konstytucji RP. Tymczasem w swoim uzupełnieniu wniosku Wnioskodawca wskazał, że kwestionowane przepisy naruszają art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i wynikającej z niej zasady „państwa prawnego” i wywodzonej z niej zasady przyzwoitej legislacji, a także zasady ochrony zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, w tym pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz opisanych ich pochodnych (z zastrzeżeniem jednak, że poszczególne treści/komponenty zasady państwa prawnego są ze sobą na tyle ściśle treściowo i formalnie powiązane, że właściwie w większości przypadków występują jako wspólna podstawa kontroli konstytucyjności prawa - dwustopniowe wnioskowanie z normy o normie). Naruszenie to miałyby zdaniem Wnioskodawcy polegać na stworzeniu sprzecznego z powołanymi zasadami stałego mechanizmu wyrównawczo-korekcyjnego, w postaci części równoważającej subwencji ogólnej dla gmin finansowanej tworzonej z obowiązkowych wpłat gmin o wyższym wskaźniku dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie.

Dodatkowo Wnioskodawca w pkt 2 swojego uzupełnienia wniosku wywiódł, iż Trybunał Konstytucyjny zwracał w swoich orzeczeniach uwagę na szczególną pozycję jednostek samorządu terytorialnego, odmienną od statusu podmiotów prywatnych, oraz na specyficzny charakter relacji łączących organy państwowe i organy samorządu terytorialnego. Organy państwowe mogą zasadnie oczekiwać, że jednostki samorządu terytorialnego będą wykonywać swoje zadania zgodnie z prawem w celu zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej. U podstaw relacji między wymienionymi podmiotami leży zasada lojalnej współpracy, zakładająca obustronne zaufanie między nimi. Zasada ochrony zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa funkcjonuje w kontekście tej szerszej zasady (za wyrok TK z 12 marca 2007 r., K 54/05). W swoim uzupełnieniu wniosku Wnioskodawca podniósł, iż jego zdaniem kwestionowane regulacje pozostają w sprzeczności z opisanym rozumieniem zasady ochrony zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego

przez nie prawa, w tym pewności i bezpieczeństwa prawnego, powodując poważne zaburzenie możliwości realizowania zadań własnych. Wnioskodawca wskazywał, że stworzony system stworzony został w opozycji do literalnej treści art. 167 ust. 2 Konstytucji (nieprzewidującej takiego źródła dochodów dla jst), a to, że wpłata wyrównawczo-korekcyjna nie jest przewidziana w Konstytucji jako źródło dochodów (niektórych) samorządów, nie oznacza, że jej konstrukcja może odbiegać w sposób nieuzasadniony od standardów wyznaczonych przez art. 167 ust. 1 oraz 3 i 4 Konstytucji (za wyrokiem TK z 25 lipca 2006 r., K 30/04). Dodatkowo istotne jest, że inaczej wygląda podejście do tej instytucji z perspektywy gmin „uposażanych” (dla których takie źródło dochodu może mieć stosunkowo marginalne znaczenie), a inaczej z perspektywy gmin obciążanych taką „ujemną subwencją”. W tym drugim przypadku, określane kwotowo i procentowo wartości dokonywanych wpłat wyznaczają podejście do takiej instytucji. Wnioskodawca podniósł więc, że instytucja ta tworzy przeciwny do określonego Konstytucją system korygowania tego, co pierwotnie władze centralne dały samorządom, wywiązując się ze swoich konstytucyjnych powinności.

W pkt 8 uzasadnienia postanowienia, Trybunał Konstytucyjny odniósł się do łącznie do zarzutu naruszenia przez art. 7 ust 2, art. 29 ust 1 i 2, art. 32 ust 3 oraz art. 35 ustawy o dochodach art. 219 Konstytucji, stwierdzając oczywistą bezzasadność zarzutów, gdyż art. 219 Konstytucji RP jest podmiotowo skierowany Sejmowi oraz jest nieistotny z punktu widzenia zaskarżonych przepisów, a także iż zarzut naruszenia art. 219 Konstytucji RP przez doprowadzenie do uszczuplenia publicznych zasobów finansowych de facto jest żądaniem kontroli ochrony celów ogólnopaństwowych w tym kompetencji Sejmu, a nie dotyczy obrony kompetencji Rady Gminy Kobierzyce. Tymczasem we wniosku i uzupełnieniu wniosku Wnioskodawca podnosił, iż powołane przepisy są niezgodne z Konstytucją jako wprowadzające stały mechanizm wyrównawczo-korekcyjny w postaci obowiązkowych wpłat gmin o wyższym wskaźniku dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie, nadając tym wpłatom w istocie funkcję i charakter zbliżony do podatku (dochodowego) płaconego jedynie przez niektóre gminy. Stąd zdaniem Wnioskodawcy, również w tym zakresie odmowa rozpoznania wniosku jest nieuzasadniona.

W świetle powyższego, Wnioskodawca wnosi jak w petitum niniejszego zażalenia.

**Otrzymują:**

1. Adresat x 4
2. A/a.

**RADCA PRAWNY**

  
**Krzysztof Kwaśniewicz**