

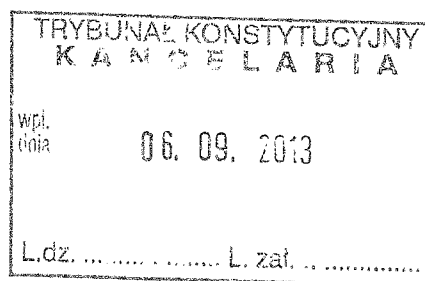


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 10/13

BAS-WPTK-800/13

Warszawa, dnia 6 września 2013 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rady Gminy Kobierzyce z 5 października 2011 r. (sygn. akt K 10/13), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania**, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na zbędność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1. Rada Gminy Kobierzyce (dalej: Rada Gminy, RGK lub wnioskodawca) skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności szeregu przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm., dalej: u.d.j.s.t lub ustawa o dochodach), składających się na system korekcyjno-wyrównawczy, wprowadzający obowiązek gmin, posiadających cechy określone w ustawie, corocznego dokonywania wpłat do budżetu państwa, redystrybuowanych następnie w ramach części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów (tj. art. 7 ust. 2, art. 29 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 3 oraz art. 35 u.d.j.s.t.), z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 165 ust. 2, art. 167 i art. 219 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1, 3, 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm., dalej: EKSL lub Karta).

Postanowieniem z 5 czerwca 2012 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie badania zgodności:

- art. 7 ust. 2, art. 32 ust. 3 oraz art. 35 u.d.j.s.t. z art. 2, art. 32, art. 165 ust. 2, art. 167 oraz art. 219 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1, 3 i 5 EKSL a także:
- art. 29 ust. 1 i 2 u.d.j.s.t. z art. 2, art. 32, art. 165 ust. 2 oraz art. 219 Konstytucji.

W konsekwencji przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu jest jedynie art. 29 ust. 1 i 2 u.d.j.s.t. wzorcami kontroli zaś art. 167 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1, 3, 5 EKSL.

2. Zakwestionowany we wniosku przepis (art. 29 u.d.j.s.t.) stanowi: „1. Gminy, w których wskaźnik G jest większy niż 150 % wskaźnika Gg, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin. 2. Kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez kwotę wynoszącą:

- 1) 20 % nadwyżki wskaźnika G ponad 150 % wskaźnika Gg – dla gmin, w których wskaźnik G jest nie większy niż 200 % wskaźnika Gg;
- 2) 10 % wskaźnika Gg, powiększoną o 25 % nadwyżki wskaźnika G ponad 200 % wskaźnika Gg – dla gmin, w których wskaźnik G jest większy niż 200 % i nie większy niż 300 % wskaźnika Gg;

3) 35 % wskaźnika Gg, powiększoną o 30 % nadwyżki wskaźnika G ponad 300 % wskaźnika Gg – dla gmin, w których wskaźnik G jest większy niż 300 % wskaźnika Gg”.

Przywołany przepis reguluje kwestie związane z dokonywaniem przez gminy wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin. Zgodnie z art. 29 u.d.j.s.t., gminy, których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie („wskaźnik G”) jest większy niż 150 % wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin („wskaźnik Gg”), dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin.

3. W ocenie wnioskodawcy zaskarżony przepis narusza art. 167 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1, 3, 5 EKSL.

Zdaniem RGK wynikający z art. 29 ustawy o dochodach system korekcyjny w postaci obligatoryjnych wpłat jednej kategorii gmin z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dystrybuowanej wśród gmin o mniejszym potencjalnym finansowym jest niezasadny i niesprawiedliwy. Wnioskodawca dowodzi, iż system ten oparty został na błędnym założeniu, „że w zakresie kreowania swoich dochodów gminy są jedynie biernymi podmiotami, które poprzez określone stałe cechy są «z góry» skazane na niskie bądź wysokie dochody. Tymczasem z samej istoty dochodów własnych wynika, że niektóre gminy osiągną z tych samych źródeł wpływy budżetowe wyższe, inne zaś znacznie niższe. Założenie takie stoi w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz nakazem równego traktowania i zakazem dyskryminacji. Nie uwzględnia ponadto stymulacyjnej, pobudzającej samodzielność i odpowiedzialność za własne działania znaczenia dochodów własnych [pisownia oryginalna – uwaga własna]. W konsekwencji za sprzeczne z Konstytucją należy uznać przyjęcie, iż wpłaty od niektórych gmin (charakteryzujących się większym niż określona średnia dochodów podatkowych) powinny stanowić stały i jedyny element redystrybucji tych dochodów w ramach części równoważącej subwencji ogólnej wypłacanej na rzecz innych gmin (o niższej niż określony procent średniej dochodów podatkowych)” – wniosek, s. 2-3.

Tymczasem w ocenie wnioskodawcy „[...] wynikającym z art. 167 Konstytucji obowiązkiem ustawodawcy było takie ukształtowanie systemu dochodów jst. [jednostek samorządu terytorialnego – uwaga własna] na bazie dochodów własnych

subwencji i dotacji z budżetu państwa, aby gminy miały zapewnione źródła dochodów i adekwatne do przekazanych im zadań możliwości ich finansowania. Ewentualna ustawowa korekta tego systemu (na zasadzie wyjątku nieprzewidzianego wprost w Konstytucji), nie może tworzyć stałego systemu. Oznaczałoby to bowiem, że ustawowa implementacja systemu dochodów przewidzianego w Konstytucji, jest w sposób stały niewystarczającą w stosunku do zakresu zadań wykonywanych przez gminy (nieadekwatna)” (wniosek, s. 3).

Wnioskodawca dowodzi, iż zakwestionowane przepisy kreują mechanizm wyrównawczo-korekcyjny, który narusza zasadę adekwatności, tj. nakaz wyposażenia samorządów w dochody odpowiadające powierzonym im do realizacji zadaniom publicznym. Wynikający z art. 29 u.d.j.s.t. mechanizm wprowadza nieprzewidziane w Konstytucji źródło stałego dochodu w postaci części równoważącej subwencji ogólnej tworzonej z obowiązkowych wpłat gmin o wyższym wskaźniku dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie, przez co podważa zasadę wyposażenia jednostek samorządu terytorialnego w dochody, które stanowią uszczuplenie publicznych zasobów finansowych będących we władaniu władz centralnych.

II. Analiza formalnoprawna

1. Niniejsze postępowanie zostało zainicjowane wnioskiem pochodzącym od podmiotu wyposażonego w tzw. legitymację szczególną. Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą wystąpić – w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji – z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Wspomniane organy są uprawnione do złożenia wniosku, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji). W konsekwencji, zarówno przedmiot, jak i powołane wzorce kontroli, muszą mieścić się w konstytucyjnie i ustawowo określonym katalogu zagadnień należących do zakresu działania podmiotu posiadającego legitymację szczególną (wyrok TK z 22 maja 2007 r., sygn. akt K 42/05).

W przypadku wniosków pochodzących od organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego Trybunał Konstytucyjny wyraził stanowisko, zgodnie z którym: „najważniejszym wyznacznikiem przynależności zaskarżonego przepisu do spraw objętych zakresem działania są przepisy konstytucyjne i ustawowe wskazujące kompetencje organów stanowiących jednostek samorządu

terytorialnego” (wyrok TK z 24 listopada 2008 r., sygn. akt K 66/07).

W świetle przywołanych regulacji konstytucyjnych oraz cytowanego orzecznictwa legitymacja Rady Gminy Kobierzyce do złożenia wniosku w przedmiotowej sprawie nie budzi wątpliwości. Rada, jako organ stanowiący gminy Kobierzyce, działając na podstawie podjętej 19 sierpnia 2011 r. uchwały nr X/112/11, wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 29 u.d.j.s.t. Kwestionowany przepis dotyczy obowiązku dokonywania przez gminę Kobierzyce wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na finansowanie części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów, a zatem sprawy objętej zakresem działania wnioskodawcy. W związku z powyższym należy stwierdzić, że wniosek w tym zakresie spełnia formalne przesłanki rozpoznania.

2. Jednocześnie Sejm pragnie zwrócić uwagę, iż każdy wniosek – bez względu na charakter legitymacji składającego go podmiotu – musi spełniać, określone w Konstytucji oraz w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm., dalej: ustawa o TK), wymagania formalne.

W tym miejscu należy przypomnieć ustalenia Trybunału Konstytucyjnego, w których podkreślił on, że punktem wyjścia dla jego rozstrzygnięć jest założenie racjonalności działań ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją (m.in. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P/98). Oznacza to, iż zasada domniemania konstytucyjności ustawy stanowi jedno z założeń procedury kontroli konstytucyjności prawa, przesądzając o rozkładzie ciężaru dowodu w tym postępowaniu. W konsekwencji „ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonywających argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne” (wyrok TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96; zob. także wyroki TK z: 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07; 14 lutego 2012 r., sygn. akt P 20/10).

Wspomniane założenie znajduje odzwierciedlenie w wymogach formalnych, jakie spełniać powinien każdy wniosek w sprawie kontroli konstytucyjności aktu normatywnego. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 47 ustawy o TK na wnioskodawcy ciąży obowiązek sformułowania i uzasadnienia zarzutu poprzez wskazanie dowodów na jego poparcie (por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki,

J. Trzciński, *Komentarz do ustawy od Trybunału Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 115).

W kontekście powyższych ustaleń należy stwierdzić, iż w odniesieniu do części przywołanych we wniosku wzorców kontroli wymienione wyżej warunki formalne nie zostały spełnione. Wnioskodawca jako podstawę kontroli wskazał art. 167 ust. 1-4 Konstytucji, który wyznacza konstytucyjne podstawy ustroju finansów samorządu terytorialnego. Ustępy 1 i 4 cytowanego artykułu statuuje zasadę adekwatności środków finansowych do zadań samorządu terytorialnego. Ustęp 2 wyraża zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, zaś ustęp 3 – nakaz ustawowego przekazywania źródeł dochodów publicznych na rzecz samorządu. Przywołane przepisy, choć są ze sobą funkcjonalnie powiązane, stanowią odrębne wzorce kontroli dotyczące różnych form instytucjonalnych gwarancji niezależności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Wnioskodawca w pismach procesowych kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego podnosi zarzut naruszenia zasady adekwatności, czyli wymogu wyposażenia samorządów w dochody w sposób odpowiedni do powierzonych im zadań publicznych (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji). Podaje również w wątpliwość zgodność systemu korekcyjno-wyrównawczego z określonym w ustawie zasadniczej systemem dochodów samorządowych (art. 167 ust. 2 Konstytucji). We wniosku nie ma natomiast argumentacji odnoszącej się do naruszenia art. 167 ust. 3 Konstytucji statuującego formalnoprawny wymóg ustawowego określenia źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego. W uzasadnieniu wniosku RGK nie formułuje zatem tego typu zarzutów.

W związku z powyższym orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności art. 29 u.d.j.s.t. z art. 167 ust. 3 Konstytucji jest niedopuszczalne. W konsekwencji, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, postępowanie w tym zakresie powinno zostać **umorzone**.

3. W ocenie Sejmu, w zakresie kontroli merytorycznej zaskarżonych przepisów również zachodzą przesłanki umorzenia postępowania. Wskazują one na zbędność orzekania Trybunału w niniejszej sprawie. Pogląd taki wydaje się uzasadniony w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2013 r. (sygn. akt K 14/11), w którym dokonano kompleksowej oceny zgodności

z Konstytucją oraz EKSL systemu korekcyjno-wyrównawczego stanowiącego przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu. W przywołanym wyroku szereg przepisów składających się na mechanizm horyzontalnego wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego – w tym stanowiący przedmiot kontroli w ramach toczącego się postępowania art. 29 u.d.j.s.t. – zostało poddanych ocenie w świetle wzorców konstytucyjnych przywołanych we wniosku Rady Gminy Kobierzyce.

Powyższe okoliczności nakazują zatem rozważyć, czy zachodzi ujemna przesłanka procesowa (*ne bis in idem*), której ziszczenie pociągałoby za sobą konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Zasada *ne bis in idem* w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza zakaz ponownego orzekania o tym samym przedmiocie. Sąd konstytucyjny może umorzyć postępowanie ze względu na tę zasadę w przypadku wystąpienia tożsamości przedmiotowej spraw, tj. gdy te same przepisy zostały już wcześniej zakwestionowane na podstawie tych samych zarzutów (zob. np. postanowienia TK z: 4 maja 2006 r., sygn. akt SK 53/05; 24 października 2006 r., sygn. akt SK 2/06; 9 stycznia 2007 r., sygn. akt SK 21/06; 16 lipca 2007 r., sygn. akt SK 97/06). W tego typu przypadkach Trybunał dokonuje oceny celowości prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która merytorycznie została przez niego jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta.

4. W świetle przywołanego orzecznictwa Trybunału, rozstrzygnięcie co do zasadności prowadzenia dalszego postępowania wymaga uprzedniego porównania zakresu zaskarżenia wskazanego przez wnioskodawcę w niniejszej sprawie z przedmiotem kontroli, co do którego sąd konstytucyjny wypowiedział się w wyroku z 31 stycznia 2013 r.

Przedmiotem kontroli w postępowaniu o sygn. akt K 14/11 był zespół przepisów ustawy o dochodach, określający tzw. mechanizm poziomego wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego (gmin i powiatów). Zakwestionowane przepisy zostały poddane kontroli co do zgodności z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami proporcjonalności oraz zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa oraz zasadą równości (art. 32 Konstytucji), zasadą samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, zasadą adekwatności (art. 167 Konstytucji) oraz zasadą władztwa podatkowego (art. 168 Konstytucji), a także art. 9 ust. 1-3 oraz 5 EKSL.

Jak zaznaczono, wśród przepisów poddanych kontroli Trybunału znajdował

się również art. 29 u.d.j.s.t., przy czym od strony formalnej wnioskodawcy jako przedmiot kontroli wskazali normę wyprowadzoną z art. 29 ust. 1 w związku z art. 29 ust. 2. Taki sposób oznaczenia przedmiotu kontroli znalazł odzwierciedlenie w sentencji wyroku z 31 stycznia 2013 r., w którym Trybunał orzekł m. in., że art. 29 ust. 1 w związku z art. 29 ust. 2 u.d.j.s.t jest zgodny z art. 2 w związku z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 EKSL.

W cytowanym wyroku Trybunał stwierdził także zgodność szeregu innych przepisów przedmiotowej ustawy (art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5, art. 21, art. 21a i art. 29 ust. 2; art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 oraz art. 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 i art. 20 ust. 3-5) funkcjonalnie powiązanych z art. 29 ustawy o dochodach. Przesądził tym samym, że system wyrównawczo-korekcyjny w aktualnym kształcie normatywnym nie narusza standardów konstytucyjnych we wskazanym wyżej zakresie. Sąd konstytucyjny zakwestionował jedynie przepisy określające zasady dysponowania rezerwą zasilaną z podlegających zwrotowi w roku budżetowym kwot nienależnie otrzymanej części wyrównawczej, równoważącej lub subwencji regionalnej. W konsekwencji art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 u.d.j.s.t. w zakresie, w jakim nie określał kryteriów, którymi powinien kierować się minister właściwy do spraw finansów publicznych, dysponując budżetową rezerwą przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego, został uznany za niezgodny z art. 167 ust. 3 Konstytucji i utracił moc obowiązującą.

W ocenie Sejmu, odmienny sposób oznaczenia przez wnioskodawcę przedmiotu kontroli w niniejszym postępowaniu nie może zmieniać generalnie pozytywnej oceny konstytucyjności mechanizmu horyzontalnego wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego w kształcenie wynikającym z identycznego (tak w momencie rozstrzygnięcia sprawy o sygn. akt K 14/11, jak i w warunkach niniejszego postępowania) brzmienia przepisów ustawy o dochodach.

Należy zauważyć, iż pierwotnie również wnioskodawca zarzuty formułował pod adresem zespołu odrębnie powoływanych przepisów składających się na „stały system korekcyjny w postaci części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i odpowiednio obowiązkowych wpłat gmin o wyższym wskaźniku dochodów podatkowych na jednego mieszkańca” (wniosek, s. 1). Ostateczny zakres zaskarżenia jest efektem odmowy Trybunał Konstytucyjnego nadania dalszego biegu wnioskowi w zakresie innych niż art. 29 przepisów ustawy o dochodach. Niemniej

stanowiący ostateczny przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu, art. 29 ustawy o dochodach wyznacza istotę mechanizmu systemu korekcyjno-wyrównawczego. Ustęp 1 tego artykułu formułuje obowiązek wpłat obciążający gminy zobowiązane, zaś ustęp 2 określa zakres tego obowiązku wskazując sposób obliczania rocznej wpłaty.

5. Powyższe uwagi zachowują aktualność również w odniesieniu do podstaw kontroli. Wskazane przez RGK wzorce kontroli pozostają tożsame z podstawami rozstrzygnięcia Trybunału z 31 stycznia 2013 r. Jak zaznaczono w pkt II.2 stanowiska właściwym i dopuszczalnym wzorcem kontroli w niniejszym postępowaniu jest art. 167 ust. 1, 2 oraz 4 Konstytucji co odpowiada wzorcom wskazanym w sentencji wyroku w sprawie K 14/11. Co prawda, w cytowanym wyroku art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji został powołany w związku z konstytucyjną zasadą proporcjonalności (art. 2), jednakże w uzasadnieniu omawianego rozstrzygnięcia Trybunał jednoznacznie wskazał, iż w kontekście postawionych przez wnioskodawców zarzutów konieczne stało się przeprowadzenie analizy kwestionowanych regulacji przede wszystkim z perspektywy wynikającej z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji tj. zasady adekwatności (zob. pkt 5.2 w części V uzasadnienia wyroku). Zasada ta jest mechanizmem zabezpieczającym jednostki samorządu terytorialnego przed nadmierną ingerencją ustawodawcy, przez co stanowi jedną z gwarancji zasady decentralizacji i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Na marginesie należy przypomnieć, iż również w niniejszej sprawie wnioskodawca pierwotnie podnosił zarzut nieproporcjonalnej ingerencji w zasadę samodzielności finansowej gmin i adekwatności dochodów. Wyrażający zasadę proporcjonalności art. 2 Konstytucji w ostateczności znalazł się poza zakresem prowadzonego postępowania za sprawą przywoływanego już postanowienia Trybunału z 5 czerwca 2012 r.

Jeśli zaś chodzi o wzorce dotyczące EKSL to wnioskodawca powołał art. 9 ust. 1-3 i 5 EKSL. Tymczasem w sentencji omawianego wyroku Trybunał uznał zgodności art. 29 ust. 1 w związku z art. 29 ust. 2 z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5. Formalnie zatem sąd konstytucyjny uznał związkowy wobec postanowień Konstytucji charakter przepisów Karty, ponadto w omawianym wyroku nie przywołał ustępu 3 art. 9 EKSL.

W ocenie Sejmu rozbieżności te pozostają bez wpływu na generalną ocenę co do tożsamości podstaw kontroli w obu przywoływanych sprawach. Za przyjęciem powyższej konkluzji przemawia szereg argumentów.

Na wstępie należy zwrócić uwagę, iż art. 9 ust. 3 EKSL został przywołany w sentencji wyroku z 31 stycznia 2013 r. jako przepis związkowy w stosunku do art. 168 Konstytucji. Ten ostatni zaś stanowił wzorzec kontroli dla art. 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 ustawy o dochodach. Oznacza to, iż dokonując kompleksowej oceny horyzontalnego mechanizmu wyrównawczego Trybunał uwzględnił również ten aspekt badanego zagadnienia.

W dalszej kolejności należy zauważyć, iż art. 32 ust. 3 u.d.j.s.t. został pierwotnie wskazany w *petitum* wniosku Rady Gminy wraz z innymi przepisami ustawy o dochodach. Wspomnianym wyżej postanowieniem z 5 czerwca 2012 r., Trybunał odmówił jednak nadanie biegu sprawie w tym właśnie zakresie. Okoliczność ta uzasadnia twierdzenie, iż art. 9 ust. 3 EKSL został przywołany jako podstawa kontroli (wraz z art. 2, art. 32, art. 165 ust. 2 oraz art. 167 Konstytucji a także pozostałymi wskazanymi we wniosku przepisami Karty tj. art. 9 ust. 1 i 5 EKSL) właśnie dla art. 32 ust. 3 u.d.j.s.t. Przepis ten określa bowiem sposób oszacowania dochodów podatkowych gmin na użytek obliczania wpłat wyrównawczych (bez uwzględnienia stosowanych przez samorządy preferencji podatkowych). Tymczasem art. 9 ust. 3 EKSL posiada następujące brzmienie: „Przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać, w zakresie ustalonym ustawą”. Analizowany wzorzec dotyczy zatem zasad władztwa podatkowego jednostek samorządu terytorialnego, dlatego Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z 31 stycznia 2013 r., wzorzec ten uznał za przepis związkowy, jednak nie w stosunku do art. 167 lecz do art. 168 Konstytucji. W wyniku postanowienia TK zagadnienie sposobu oszacowania dochodów podatkowych gmin zobowiązanych do wpłat znalazło się poza zakresem przedmiotowym niniejszego postępowania. W konsekwencji wzorzec ten utracił samodzielny charakter w niniejszym postępowaniu i należy go interpretować jako element szerszego zespołu przepisów określających ogólne standardy samodzielności finansowej gmin wyznaczone przez postanowienia Konstytucji oraz EKSL.

Na marginesie należy także zauważyć, iż zidentyfikowanie właściwych relacji między przedmiotem a odnoszonymi do niego wzorcami kontroli utrudnia sposób artikulacji zarzutów przez wnioskodawcę. W pierwotnym wniosku nie przyporządkował on konkretnych przepisów ustawy o dochodach adekwatnym jego zdaniem dla tych przepisów podstawom kontroli. Ograniczył się jedynie do wskazania, z jednej strony, bloku przepisów składających się na – jak to wyrażono –

„stały system korekcyjny”, z drugiej zaś, szeregu ogólnych zasad konstytucyjnych, które w ich wyniku doznawać mają naruszenia. W warunkach istotnego zawężenia przedmiotu kontroli na skutek interwencji Trybunału Konstytucyjnego (postanowieniem z 5 czerwca 2012 r.) bezpośrednio przyporządkowanie ogólnych i zbliżonych w swej treści wzorców Karty jest wyraźnie utrudnione i wymaga interpretacji pełni kontekstu normatywnego.

W ocenie Sejmu, przesądzające znaczenie ma jednak normatywny charakter omawianego wzorca kontroli (art. 9 ust. 3 EKSL) oraz, przyjmowany w orzecznictwie Trybunału, sposób powiązania standardów wynikających z EKSL z normami wyartykułowanymi w art. 167 Konstytucji. Sąd konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę, iż powiązanie art. 167 z odpowiednimi przepisami EKSL jest uzasadnione. Zaznaczał jednocześnie, że „przepisy EKSL odsyłają w zakresie wysokości zasobów finansowych społeczności lokalnych do Konstytucji i innych przepisów krajowych. Same nie zawierają więc konkretnej, normatywnej treści, ale powinny być brane pod uwagę przy interpretacji przepisów. Jednocześnie Trybunał przyjmował, że wzorzec, który niewątpliwie pokrywa się z wzorcem wynikającym z art. 167 Konstytucji, nie wymaga odrębnej analizy” (zob. wyroki TK z: 19 grudnia 2007 r., sygn. akt K 52/05; 20 marca 2007 r., sygn. akt K 35/05; 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11).

Uzasadniony jest zatem wniosek, iż zgodność przedmiotu kontroli z art. 167 Konstytucji (potwierdzona wyrokiem TK z 31 stycznia 2013 r.) przesądza o jego zgodności z powołanymi przepisami Karty. Wśród dochodów jednostek samorządu terytorialnego Konstytucja w art. 167 ust. 2 wymienia dochody własne, których istotą są dochody z podatków i opłat lokalnych. Uznanie, iż zakwestionowane przepisy czynią zadość obowiązkowi zagwarantowania odpowiedniego udziału dochodów własnych pozwala przyjąć, iż nie została również naruszona norma z art. 9 ust. 3 EKSL.

Podsumowując, zdaniem Sejmu nieznaczne różnice w oznaczeniu przedmiotu oraz wzorców kontroli pozostają bez wpływu na ocenę, iż w zawistej przed Trybunałem sprawie zachodzi ujemna przesłanka procesowa, bowiem zagadnienie stanowiące istotę sprawy było już przedmiotem rozstrzygnięcia sądu konstytucyjnego co do *meritum*.

6. Sejm zwraca uwagę, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przesłanka *ne bis in idem* odnosi się także do tych sytuacji, w których przedmiot

i wzorce kontroli nie są identycznie ujęte w sprawie uprzednio rozstrzygniętej wyrokiem TK oraz sprawie umarżanej ze względu na ten wcześniejszy wyrok. W tym kontekście Trybunał uznaje uzasadnienie orzeczenia jako istotne dopełnienie sentencji wyroku. Zdaniem sądu konstytucyjnego, chociaż uzasadnienie nie ma mocy powszechnie obowiązującej (przedstawia bowiem motywy i sposób myślenia sędziów), to jednak nie można zaprzeczyć, że pewne fragmenty uzasadnienia, stanowiąc *ratio decidendi*, są w szczególny sposób związane z sentencją i mogą stanowić, w pewnym sensie, jej uzupełnienie (zob. postanowienia TK z: 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 4/03; 11 lutego 2009 r., sygn. akt P 39/07). Stąd na przykład w wyroku z 26 marca 2002 r. (sygn. akt SK 2/01) Trybunał Konstytucyjny, rozważając wydanie rozstrzygnięcia w oparciu o zasadę *ne bis in idem*, za konieczną uznał ocenę, czy uzasadnienie może być w rozpatrywanej sprawie potraktowane jako uzupełnienie sentencji.

Należy także przypomnieć, iż niejednokrotnie w uzasadnieniach decyzji o umorzeniu postępowania Trybunał powoływał się na zbieżność przedmiotu umarżanego postępowania z „materią”, co do której wypowiedział się we wcześniejszym wyroku (zob. postanowienia TK z: 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 18/07; 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 65/08). Ponadto, w uzasadnieniu postanowienia z 10 marca 2009 r. (sygn. akt SK 39/07) Trybunał, pomimo stwierdzenia różnic w zakresie zaskarżenia, umorzył postępowanie ze względu na zbieżność „co do istoty” podnoszonych w porównywanych sprawach zarzutów.

Z drugiej strony, fakt, iż określone przepisy zostały poddane ocenie konstytucyjności w świetle określonych wzorców kontroli, nie wyklucza ponownego badania tych samych przepisów z tymi samymi wzorcami, jeśli podmiot inicjujący kontrolę przedstawia nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody przemawiające za koniecznością wydania merytorycznego rozstrzygnięcia (zob. np. wyroki TK z: 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05; 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06; postanowienie TK z 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 12/07). Zdaniem Sejmu, wniosek RGK takich nowych argumentów nie zawiera.

Sformułowane we wniosku zarzuty sprowadzają się w istocie do tezy, iż horyzontalny mechanizm wpłat wyrównawczo-korekcyjnych narusza zasady samodzielności finansowej gminy oraz adekwatności przekazywanych tej jednostce samorządu dochodów do nałożonych na nią zadań.

W uzasadnieniu wyroku z 31 stycznia 2013 r. Trybunał Konstytucyjny nie pozostawił wątpliwości, iż zakwestionowany mechanizm nie narusza przywołanych

wyżej standardów konstytucyjnych. Trybunał uznał, że choć system wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce nie ma gwarancji sformułowanych wprost w przepisach konstytucyjnych, to podstaw wprowadzenia mechanizmu zapewniającego ochronę społeczności lokalnym finansowo słabszym należy upatrywać w konkretnych zasadach konstytucyjnych. Polska jest bowiem demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), jest państwem jednolitym (art. 3 Konstytucji), kieruje się zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji), zasadniczy podział terytorialny państwa powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych (art. 15 ust. 2 Konstytucji). Do kwestii mechanizmów wyrównawczych nawiązuje także wprost ratyfikowana przez Polskę Europejska Karta Samorządu Lokalnego (art. 9), w której stwierdza się, że ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą.

Trybunał Konstytucyjny wskazał przy tym, iż mechanizm równoważenia poziomego jest uzasadniony dążeniem państwa do zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego zasobów finansowych zapewniających wszystkim mieszkańcom tychże jednostek zbliżonego dostępu do tych samych usług. W kontekście oceny naruszenia zasady adekwatności poczynił istotne zastrzeżenie, iż „[u]stalenie katalogu tych potrzeb oraz wymaganego przez prawo stopnia ich zaspokojenia nie jest jednak oczywiste. Po pierwsze, potrzeby te mogą być zaspokojone jedynie w pewnym stopniu. Po drugie, zaspokojenie ich na zbliżonym poziomie dotyczy j.s.t. o zróżnicowanej sytuacji faktycznej. Dlatego obiektywizacja potrzeb jest w pewnej mierze kwestią oceną. Trudno jest wskazać jednolity system kryteriów, według których można byłoby te obiektywne potrzeby i stopień ich zaspokojenia ustalić. (...) Zadania te wynikają przede wszystkim z Konstytucji i ustaw. Sposób ich realizacji jest w różnym stopniu determinowany przez prawo obowiązujące. Można wskazać zadania, np. zadania oświatowe oraz zadania z zakresu opieki społecznej, które w dużym stopniu są zdeterminowane przez przepisy prawa. Organy j.s.t. mają niewielki zakres swobody wyboru tych zadań oraz sposobu ich realizacji. Z drugiej strony można wskazać zadania, które są określone przez prawo obowiązujące w sposób ogólny. Sposób ich realizacji zależy przede

wszystkim od decyzji podejmowanych przez j.s.t. To znaczy, że zadania mogą być realizowane za pomocą różnych instrumentów prawno-organizacyjnych. Należy też pamiętać, że realizacja tych zadań odbywa się w zróżnicowanych uwarunkowaniach faktycznych. Poszczególne j.s.t. różnią się m.in. infrastrukturą konieczną do realizowania wyznaczonych im zadań. Trzeba wreszcie pamiętać, że zasada decentralizacji i zasada samodzielności j.s.t. wymagają zagwarantowania określonego marginesu swobody sposobu realizowania przez te jednostki zadań publicznych”.

W konsekwencji Trybunał przesądził, iż „przepisy określające kryteria służące ustaleniu kręgu gmin zobowiązanych do wnoszenia wpłat wyrównawczych oraz sposób obliczania wysokości tych wpłat, choć niedoskonałe, nie mogą być uznane za niezgodne z zasadą adekwatności, stanowiącą istotę zasady samodzielności finansowej j.s.t. (...) W ocenie Trybunału, zakwestionowana regulacja odpowiada zasadniczym wymogom, jakie określił Trybunał w wyroku z 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04, dla instytucji korekcyjno-wyrównawczej. Wpłaty wyrównawcze przeznaczone są na zaspokojenie potrzeb gmin związanych z finansowaniem obowiązkowych zadań własnych, a nie ogólnopaństwowych, wpłaty nadal mają charakter uzupełniający mechanizm wyposażania samorządów w dochody, a sposób określenia wysokości wpłat i zasad podziału części równoważącej subwencji ogólnej nie niweczy znaczenia dochodów własnych. Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04, 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. Badana regulacja nie wykroczyła poza te ramy” (wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11).

Poczynione ustalenia prowadzą do wniosku, iż spełnione zostały materialne przesłanki pozwalające odwołać się do zasady *ne bis in idem*. W obu analizowanych sprawach zachodzi tożsamość zarówno przedmiotu, jak i wzorców kontroli.

7. Mając na względzie, iż sytuacja jednej gminy nie może przesądzać o ocenie rozwiązań systemowych przyjmowanych w skali całego kraju a także uwzględniając fakt, że Trybunał w wyroku z 31 stycznia 2013 r. dokonał globalnej oceny wpływu obciążeń wynikających z horyzontalnego systemu korekcyjno-wyrównawczego na

sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego, Sejm pragnie jednak – dla wzmocnienia swojej argumentacji na rzecz umorzenia postępowania – odnieść się również do okoliczności faktycznych dotyczących wpływu kwestionowanych regulacji na sytuację ekonomiczną gminy Kobierzyce.

Należy pamiętać, iż w stałym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadę adekwatności rozumie się jako zakaz dokonywania takich zmian w obowiązujących przepisach, które prowadziłyby do faktycznego przekreślenia dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Ocena ewentualnego naruszenia przez przepisy ustawowe konstytucyjnej zasady adekwatności powinna być przeprowadzana na podstawie całościowej analizy wszystkich źródeł dochodów gminy. Akt normatywny może zostać uznany za sprzeczny z art. 167 ust. 1 Konstytucji tylko wtedy, gdyby ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jaki wynika z obowiązującego ustawodawstwa, uniemożliwił efektywną realizację zadań powierzonych tym jednostkom (por. wyrok TK z 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01). Jak podkreślił TK w uzasadnieniu wyroku z 16 marca 1999 r. (sygn. akt K 35/98), wnioskodawca, który przedstawia zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 Konstytucji, powinien wykazać, że stosowanie zakwestionowanego przepisu prowadzi do sytuacji, w której całokształt źródeł dochodów – przewidzianych przez prawo – dla jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla nie zapewnia tym jednostkom udziału w dochodach publicznych „odpowiednio” do przypadających im zadań.

Kierując się przesłankami wypracowanymi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, należy stwierdzić, że zaskarżone przepisy nie prowadzą do tak daleko idącej ingerencji w sytuację finansową wnioskodawcy, aby można było przyjąć naruszenie zasady adekwatności w podanym wyżej znaczeniu. Wielkość wpłaty wyrównawczych w 2012 r., stanowiących – według danych podanych w piśmie z 17 kwietnia 2012 r. – 11,02 % całości wydatków dla zadań własnych wnioskodawcy nie prowadzi, w ocenie Sejmu, do „faktycznego przekreślenia” jego dochodów własnych, a tylko tak drastyczna ingerencja uzasadnia, w świetle orzecznictwa Trybunału, uznanie danej regulacji za naruszającą zasadę adekwatności.

Uzasadnienia dla tego typu tezy nie może stanowić sformułowanie, iż: „[o]d 2005 roku Gmina Kobierzyce wpłaca do budżetu państwa coraz większe kwoty, które stanowią w konsekwencji coraz większy udział w wydatkach budżetu gminy” (wniosek, s. 4). Wedle wyliczeń przedstawionych przez RGK wpłaty te miały stanowić

w 2012 r. odpowiednio 11, 02 % całości wydatków dla zadań własnych Gminy, 16,67 % wydatków bieżących dla zadań własnych, 11,82 % dochodów bieżących, 14,68 % dochodów „podatkowych” (pismo wnioskodawcy z 17 kwietnia 2012 r., s. 5).

Jak przyznaje wnioskodawca „wydatki wynikające z realizacji art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach nie spowodowały, że Gmina nie mogła zrealizować jakiś konkretnych zadań własnych, natomiast kwota tych wydatków (odnoszona do całości środków jakimi dysponuje Gmina Kobierzyce) w sposób oczywisty zmniejszyła możliwość wydatków, jakie Wnioskodawca mógł przeznaczyć na wszystkie realizowane zadania własne, co wpłynęło na stopień realizacji wszystkich zadań własnych (poprzez zmniejszenie kwot wydatków bieżących)” (pismo wnioskodawcy z 17 kwietnia 2012 r., s. 5-6).

Tymczasem, jak zostało to już podkreślone, sam fakt, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie są wystarczające, aby optymalnie realizować wszystkie zadania publiczne, nie może przesądzać o naruszeniu art. 167 ust. 1 Konstytucji. Podmiot, który kwestionuje zgodność aktu normatywnego z art. 167 ust. 1 Konstytucji, nie może ograniczyć się do wykazania, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają na realizację zadań publicznych, ale musi przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego (por. wyrok TK z 7 czerwca 2001 r., sygn. akt K 20/00).

Rada Gminy Kobierzyce wskazuje także na inny aspekt negatywnych skutków finansowych systemu korekcyjno-wyrównawczego. Dodatkowa dolegliwość dla gmin zobowiązanych do omawianych wydatków wynikać ma z wyrażonego w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 1240 ze zm.) zakazu planowania i dokonywania wydatków bieżących w wysokości przekraczającej dochody bieżące. Dokonywane przez Gminę Kobierzyce wpłaty na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin kwalifikowane są jako wydatki bieżące, w konsekwencji kwota tej wpłaty odpowiednio pomniejsza pulę środków z dochodów bieżących możliwych do przeznaczenia na inne wydatki bieżące. Konieczność pokrycia wydatków bieżących z dochodów bieżących sprawia, że dla realizacji niezbędnych zadań inwestycyjnych konieczne okazuje się ich kredytowanie, co może mieć miejsce jedynie z uwzględnieniem wynikających z procedur ostrożnościowych norm ograniczających zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego (pismo wnioskodawcy z dnia 17 kwietnia 2012 r., s. 6).

Odnosząc się do tak sformułowanych zarzutów Sejm zauważa, iż przywołane procedury ostrożnościowe mają ogólnosystemowy charakter. W jednakowej mierze dotyczą wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, odnosząc się do całości ich wydatków. Nakładają bowiem ogólne wymogi normatywne, które powinny być uwzględniane w projektach budżetów jednostek samorządu. Posiadają odrębne od horyzontalnego systemu korekcyjno-wyrównawczego konstytucyjne uzasadnienie w postaci zagwarantowania stabilności finansów państwa.

Sejm pragnie także przypomnieć, iż za gospodarkę finansową gminy, w tym za poziom deficytu i zadłużenia, odpowiadają właściwe organy gminy. Od ich decyzji zależy ustalenie realizowanych przedsięwzięć, sposobu finansowania, a w konsekwencji – poziom zadłużenia jednostki. Nieuprawnione jest wskazywanie instytucji wpłat do budżetu państwa jako jednej z głównych przyczyn powstania deficytu i konieczności zaciągania kredytów.

Podsumowując, Sejm pragnie zwrócić uwagę, iż na gruncie niniejszej sprawy nie zachodzą nowe okoliczności faktyczne i prawne, które uzasadniałyby konieczność ponownego rozpatrzenia zgodności z Konstytucją zakwestionowanego przepisu. Wnioskodawca nie wykazał, iż obciążenia związane z realizacją horyzontalnego systemu korekcyjno-wyrównawczego uniemożliwiają mu realizację zadań własnych, w konsekwencji zaś prowadzą do naruszenia konstytucyjnej zasady adekwatności oraz samodzielności finansowej gminy.

8. Konkludując, Sejm wyraża stanowisko, iż w zakresie badania konstytucyjności art. 29 u.d.j.s.t. uzasadniony jest wniosek o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na zbędność wydania wyroku.

9. Na wypadek gdyby Trybunał nie podzielił poglądu co do konieczności umorzenia postępowania w niniejszej sprawie Sejm, powołując się na wskazane wyżej argumenty oraz motywy przedstawione w wyroku TK z 31 stycznia 2013 r., wyraża stanowisko, iż art. 29 u.d.j.s.t. **jest zgodny** z art. 167 ust. 1, 2 i 4 oraz art. 9 ust. 1-3 i 5 EKSL.

III. Uwagi dodatkowe

Na marginesie Sejm pragnie zaznaczyć, iż w Ministerstwie Finansów trwają prace nad nowelizacją ustawy o dochodach mającą sanować uchybienia stwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 31 stycznia 2013 r. (projekt nr UB 19). Zgodnie z jej założeniami, w ustawie określone zostaną kryteria, którymi powinien kierować się minister właściwy do spraw finansów publicznych, dokonując podziału rezerwy subwencji ogólnej przeznaczonej dla jednostek samorządu terytorialnego oraz sposób dokonywania podziału tej rezerwy. Projekt obejmuje również przepisy ustawy, których potrzebę zmiany zasygnalizował Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 26 lutego 2013 r. (sygn. akt S 1/13) w zakresie: kryteriów przyjmowanych do wyliczenia wysokości wpłat do budżetu państwa, określenia beneficjentów części równoważącej subwencji ogólnej, ograniczenia wysokości wpłat do budżetu państwa w odniesieniu do dochodów jednostek samorządu terytorialnego, rozdysponowania w pełnej wysokości środków pochodzących z wpłat pomiędzy beneficjentów części równoważącej subwencji ogólnej.

MARSZAŁEK SEJMU

Ewa Korpacz