



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 24/14

BAS-WPTK-2578/14

Warszawa, dnia 22 lutego 2017 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	22. 02. 2017
L.dz. ....	L.zał. ....

**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie połączonych wniosków Rady Powiatu Nowosolskiego z 15 marca 2014 r., Rady Miejskiej w Bytomiu Odrzańskim z 15 marca 2014 r., Rady Miejskiej w Koźuchowie z 25 marca 2014 r., Rady Gminy Kolsko z 25 marca 2014 r., Rady Miejskiej w Nowej Soli z 25 marca 2014 r. oraz Rady Gminy Siedlisko z 15 kwietnia 2014 r. (sygn. akt K 24/14), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 4 ust. 2 i ust. 3, art. 7 ust. 1 pkt 1, pkt 2 i pkt 4 oraz art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 198 ze zm.),
- 2) art. 17 ust. 1, art. 176 pkt 4 i pkt 5, art. 180 i art. 247 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 575 ze zm.),
- 3) art. 11a ust. 5 zdanie 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.),
- 4) art. 16 ust. 1b ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 963 ze zm.),
- 5) art. 17 ust. 1 pkt 19 i pkt 20 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 930 ze zm.),
- 6) art. 130a ust. 5f zdanie 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 128 ze zm.)

**są zgodne** z art. 167 ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz z zasadą ochrony zaufania samorządu do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Analiza formalnoprawna**

1. Postępowanie w sprawie o sygn. akt K 24/14 dotyczy łącznie 6 wniosków organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, tj.: 1) wniosku Rady Miejskiej w Koźuchowie z 25 marca 2014 r., któremu została nadana sygn. akt K 24/14; 2) wniosku Rady Gminy Kolsko z 25 marca 2014 r., któremu została nadana sygn. akt K 25/14; 3) wniosku Rady Miejskiej w Nowej Soli z 25 marca 2014 r., któremu została nadana sygn. akt K 26/14; 4) wniosku Rady Powiatu Nowosolskiego z 15 marca 2014 r., któremu została nadana sygn. akt K 27/14; 5) wniosku Rady Miejskiej w Bytomiu Odrzańskim z 15 marca 2014 r., któremu została nadana sygn. akt K 28/14; 6) wniosku Rady Gminy Siedlisko z 15 kwietnia 2014 r., któremu została nadana sygn. akt K 29/14.

Ze względu na zbliżony zakres kontroli oraz tożsamość wzorców kontroli Prezes Trybunału Konstytucyjnego postanowił o łącznym rozpoznaniu powyższych wniosków.

2. Wnioski inicjujące niniejsze postępowanie zostały złożone przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (pięć rad gmin i jedną radę powiatu), a więc przez podmioty wyposażone w tzw. ograniczoną legitymację wnioskową. Zgodnie z art. 191 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 3 Konstytucji, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Rozważenia wymaga zatem, czy zaskarżone przepisy dotyczą spraw objętych zakresem działania wnioskodawców.

W początkowym okresie obowiązywania Konstytucji z 1997 r. w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyraźna była tendencja do wąskiego ujęcia legitymacji wnioskowej przysługującej organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego. Przyjmowano, że konstytucyjny wymóg, zgodnie z którym akt poddany kontroli Trybunału miał dotyczyć spraw objętych zakresem działania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego był spełniony wówczas, gdy

kwestionowane przepisy regulowały kompetencje przysługujące wnioskodawcy (zob. postanowienie TK z 8 lipca 2006 r., sygn. akt K 40/06).

W orzecznictwie sądu konstytucyjnego z ostatnich lat należy jednak odnotować istotną zmianę w interpretacji legitymacji wnioskowej organów stanowiących samorządu terytorialnego. W wydanym w pełnym składzie wyroku z 13 lipca 2011 r. (sygn. akt K 10/09) Trybunał dopuścił szersze ujęcie legitymacji przysługującej tym organom. Jak stwierdzono, sprawy objęte zakresem działania jednostki samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 191 ust. 2 Konstytucji, są wyznaczone nie tylko przez kompetencje do podejmowania określonych działań, ale również przez zadania, które mają być przez tę jednostkę realizowane. W konsekwencji legitymacja wnioskowa przysługuje jednostkom samorządu terytorialnego również w odniesieniu do tych przepisów, które dotyczą interesów finansowych jednostek samorządu, chociaż same w sobie nie regulują kompetencji przysługującym tym jednostkom. Trybunał zauważył w tym względzie, że: „interes ekonomiczny (faktyczny) jednostki samorządu terytorialnego stanowi adekwatną przesłankę wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego”. Odnosząc się do przepisów poddanych kontroli, podkreślił, iż: „trudno jest zaaprobować stanowisko, że przepisy oddziałujące w sposób bezpośredni na wysokość dochodów warunkujących sposób wykonywania przez gminę jej zadań nie dotyczą spraw objętych zakresem działania gminy”. Przepisy dotyczące źródeł dochodów samorządu terytorialnego służą finansowaniu jednostek samorządu, a tym samym są one bezpośrednio powiązane z zadaniami realizowanymi przez samorząd. W razie ograniczenia legitymacji wyłącznie do przepisów wyznaczających kompetencje organów samorządu, poza zakresem kontroli inicjowanej przez samorząd pozostaną przepisy „które chociaż same w sobie nie wyznaczają kompetencji tych organów, to jednak dotyczą spraw objętych zakresem ich działania przez to, że ich obowiązywanie godzi w interes gminy, czy to majątkowy, czy to o innym charakterze”. Zarazem Trybunał zastrzegł, że powyższej interpretacji nie można traktować jako uprawniającej organy stanowiące samorządu terytorialnego do występowania z wnioskami do Trybunału „w jakiegokolwiek sprawie «dotyczącej» tej jednostki lub wspólnoty samorządowej. Mogą to być sprawy wchodzące w zakres działania wnioskodawcy, rozpatrywane w związku z jego kompetencjami (a więc działania, do których podjęcia wnioskodawca jest zobligowany) oraz takie, o bycie których przesądza istota samorządu terytorialnego”.

Powyższą interpretację Trybunał potwierdził w wyroku z 4 marca 2014 r. (sygn. akt K 13/11), oceniając konstytucyjność przepisów kształtujących system wpłat wyrównawczych oraz zasady podziału części regionalnej subwencji ogólnej dla województw. Jak przyjął, przepisy te mają wpływ na kształt dochodów i wydatków wnioskodawcy, a więc tym samym dotyczą spraw objętych jego zakresem działania.

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt postępowania w sprawie o sygn. akt K 24/14, należy zauważyć, że wszystkie zaskarżone przez wnioskodawców przepisy dotyczą spraw finansowych samorządu, a ściślej nieprzyznania jednostkom samorządu dodatkowych środków finansowych na realizację nowych zadań, nałożonych na samorząd terytorialny bądź też ustalenia poziomu dochodów samorządu na zbyt niskim poziomie. Kwestionowanie przepisów dotyczących źródeł dochodów samorządu terytorialnego – w tym przepisów, które nie zapewniają odpowiedniego poziomu finansowania jednostkom samorządu – mieści się w zakresie legitymacji wnioskowej organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, w ujęciu przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Należy zatem uznać, że przesłanka wymieniona w art. 191 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 3 Konstytucji, warunkująca rozpoznanie przez Trybunał wniosków pochodzących od organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, jest spełniona.

3. Jednym z wzorców kontroli powołanym przez rady gmin i radę powiatu jest art. 9 ust. 2 i ust. 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 ze zm.; dalej: EKSL).

Wnioskodawcy nie uzasadnili w żaden sposób zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 9 ust. 2 i ust. 4 w związku z art. 1 EKSL. Wzorce te zostały wskazane jedynie w *petitum* wniosku, natomiast brak jest do nich odniesień w uzasadnieniu wniosków. W tym stanie – uwzględniając ustawowy obowiązek uzasadnienia przez wnioskodawcę postanowionego zarzutu – nie jest możliwa ocena zgodności zaskarżonych przepisów z art. 9 ust. 2 i ust. 4 w związku z art. 1 EKSL. Dopuszczenie kontroli w powyższym zakresie oznaczałoby, że to Trybunał Konstytucyjny zobowiązany jest samodzielnie powołać argumenty dotyczące zgodności (niezgodności) kwestionowanych przepisów z powyższymi wzorcami, co jest sprzeczne z zasadami wyznaczającymi ciężar dowodu w postępowaniu przez sądem konstytucyjnym, wynikające z ustawy z dnia

30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK). Na tę okoliczność zwracał wielokrotnie uwagę Trybunał Konstytucyjny – „Wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, przy respektowaniu generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, bez szczegółowego odniesienia się do niego w uzasadnieniu lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może bowiem zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (przy czym jako wzorzec należy rozumieć normę konstytucyjną, której podstawą może być jeden lub kilka powiązanych przepisów Konstytucji). «Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie [...]» (wyrok TK z 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12). Co istotne, powyższy pogląd sąd konstytucyjny wyraził, oceniając dopuszczalność kontroli w aspekcie zgodności z przepisami EKSL, które zostały powołane przez podmioty inicjujące postępowanie jako wzorce uzupełniające wobec wzorców konstytucyjnych, wyrażających zasadę samodzielności samorządu terytorialnego.

Na marginesie trzeba zauważyć, że przywołanie przez wnioskodawców jako wzorca kontroli przepisów EKSL ma charakter czysto ornamentacyjny, czego dowód stanowi właśnie brak odrębnej argumentacji w tym względzie. Służy to jedynie podkreśleniu uzasadnienia niezgodności zakwestionowanych przepisów z zasadą odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych (art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji). Zarzuty dotyczące naruszenia zasady odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych zostały w niniejszym postępowaniu rozważone i poddane ocenie z perspektywy konstytucyjnej. W tym stanie umorzenie postępowania w zakresie obejmującym kontrolę z punktu widzenia wzorców wyrażonych w EKSL nie wywołuje skutków procesowych. Trzeba mieć przy tym na względzie, że przepisy Konstytucji dotyczące samorządu terytorialnego zawierają gwarancje nie mniejsze, niż wzorce EKSL (por. analogicznie w wyroku TK z 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12). Czyni to – niezależnie od powołanej powyżej okoliczności przesądzającej o niedopuszczalności orzekania – zbędność

wydania orzeczenia ze względu na dokonaną już ocenę zgodności z perspektywy wzorca konstytucyjnego o tożsamej treści.

Podnieść należy także ogólną wątpliwość co do zasadności powołania w charakterze wzorca kontroli art. 1 EKSL. Przepis ten dotyczy możliwości niepełnego związania się EKSL przez poszczególne państwa, które do niej przystąpiły. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała EKSL w całości, bez żadnych odstępstw. Oznacza to, że przywołany przez wnioskodawców art. 9 ust. 2 i ust. 4 zawierają normy w pełnym zakresie wiążące Rzeczpospolitą Polską. Brak jest zatem jakiegokolwiek potrzeby powoływania art. 1 EKSL jako wzorca kontroli.

Mając na względzie powyższe, Sejm wnosi – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – o **umorzenie postępowania** w zakresie kontroli kwestionowanych przepisów z art. 9 ust. 2 i ust. 4 w związku z art. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. We wnioskach Rady Gminy Kolsko, Rady Miejskiej w Nowej Soli oraz Rady Gminy Siedlisko został zaskarżony art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 198 ze zm.; dalej: ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego albo u.d.j.s.t.). Przepis ten określa części, na jakie dzieli się subwencja ogólna przysługująca odpowiednio gminom (art. 7 ust. 1 pkt 1), powiatom (pkt 2) i województwom (pkt 3). Wspólną dla wszystkich szczebli samorządu terytorialnego częścią subwencji ogólnej, którą reguluje art. 7 ust. 1 u.d.j.s.t., jest z kolei część oświatowa (pkt 4). Ze względu na ograniczoną legitymację wnioskodawców będących organami samorządu szczebla gminnego nie mogą one skarżyć przepisów, które dotyczą innych niż gmina szczebli samorządu terytorialnego. W konsekwencji trzeba uznać brak zdolności wnioskowej tych podmiotów w zakresie obejmującym art. 7 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 u.d.j.s.t., jako przepisów dotyczących samorządu szczebla powiatowego i wojewódzkiego. Artykuł 7 ust. 1 pkt 2 u.d.j.s.t. został zarazem zaskarżony we wniosku Rady Powiatu Nowosolskiego, która – jako organ stanowiący samorządu szczebla powiatowego – dysponuje uprawnieniem pozwalającym na inicjowanie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie przepisów dotyczących powiatów. Uwzględniając powyższe, należy stwierdzić, że dopuszczalny przedmiot kontroli w obrębie art. 7 ust. 1 u.d.j.s.t. stanowi wyłącznie pkt 1, pkt 2 i pkt 4, zaś

postępowanie w zakresie obejmującym art. 7 ust. 1 pkt 3 u.d.j.s.t. **podlega umorzeniu** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. Wątpliwość należy także podnieść w kontekście wskazania jako przedmiotu kontroli całego kompleksu przepisów zawartych w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 575 ze zm.; dalej: ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej albo ustawa o pieczy). We wnioskach Rady Miejskiej w Koźuchowie i Rady Miejskiej w Bytomiu Odrzańskim zaskarżone zostały art. 17 ust. 1, art. 77 ust. 1, art. 79 ust. 1 w związku z art. 10, art. 176 pkt 4 i pkt 5 i art. 247 ust. 4 tej ustawy, z kolei Rada Gminy Kolsko, Rada Miejska w Nowej Soli i Rada Gminy Siedlisko ograniczyły się do zaskarżenia art. 17 ust. 1, art. 77 ust. 1 i art. 247 ust. 4. Natomiast zgodnie z *petitum* wniosku Rady Powiatu Nowosolskiego przedmiot kontroli w obrębie ustawy o pieczy stanowi art. 180 oraz art. 247 ust. 1 i ust. 4.

Cechą wspólną wszystkich wniosków, niezależnie od szczegółowego określenia przedmiotu kontroli, jest to, że przepisy ustawy o pieczy zostały zakwestionowane w zakresie, w jakim nakładają na jednostkę samorządu terytorialnego (gminę, powiat) nowe zadania bez zapewnienia środków na ich realizację. Koresponduje z tym wzorzec kontroli, którym wnioskodawcy uczynili zasadę odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych w powiązaniu z zasadą samodzielności samorządu. Potwierdza to również argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu wniosków. Przy czym, wnioskodawcy będący radami gmin wskazali jednobrzmiącą argumentację niezależnie od tego, w jaki sposób został sprecyzowany przedmiot kontroli. Mając na względzie wskazany przez wnioskodawców zakres zaskarżenia oraz wzorzec kontroli, jak również powołane uzasadnienie należy przyjąć, że adekwatny przedmiot kontroli powinny stanowić jedynie te przepisy ustawy o pieczy, które nakładają na jednostkę samorządu: obowiązek określonych wydatków (art. 17 ust. 1, art. 79 ust. 1, art. 176 pkt 4 i pkt 5 ustawy o pieczy); przekazują zadania w sytuacji braku zapewnienia odrębnego źródła ich finansowania (art. 180 ustawy o pieczy), bądź też określają ogólne mechanizmy partycypacji administracji rządowej w finansowaniu tych zadań (art. 247 ust. 1 i ust. 4 ustawy o pieczy). Powyższych warunków nie spełniają natomiast art. 10 i art. 77 ust. 1 ustawy o pieczy.



W dalszej kolejności trzeba stwierdzić brak dopuszczalności kontroli art. 79 ust. 1 ustawy o pieczy. Przepis ten stanowi, że koordynator pieczy zastępczej jest zatrudniany przez organizatora pieczy zastępczej. Organizatorem pieczy zastępczej jest – w myśl art. 76 ust. 1 ustawy o pieczy – powiat lub podmiot, któremu powiat zlecił realizację tego zadania. Artykuł 79 ust. 1 przywołanej ustawy został tymczasem zaskarżony przez wnioskodawców będących organami stanowiącymi samorządu gminnego. Ograniczona legitymacja wnioskowa przysługująca organom stanowiącym samorządu gminnego wyłącza możliwość zaskarżenia przez te podmioty przepisów, dotyczących wyłącznie powiatów.

W konsekwencji, w odniesieniu do ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu powinny stanowić art. 17 ust. 1, art. 176 pkt 4 i pkt 5, art. 180 i art. 247 ust. 1 i ust. 4 ustawy o pieczy, natomiast postępowanie w zakresie obejmującym art. 10, art. 77 ust. 1 i art. 79 ust. 1 ustawy o pieczy powinno **podlegać umorzeniu**, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Na marginesie trzeba ponadto zauważyć, że w przypadku zdecydowanej większości przepisów ustawy o pieczy, stanowiących dopuszczalny przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu, wnioskodawcy nie przedstawili w uzasadnieniu zarzutów odnoszących się do konkretnych przepisów.

6. Jednym z przepisów zaskarżonych przez Radę Miejską w Nowej Soli jest art. 6 ust. 3 i ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1264 ze zm.; dalej: P.a.s.c. z 1986 r.).

W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. poz. 1741 ze zm.; dalej: P.a.s.c. z 2014 r.), z dniem 1 marca 2015 r. nastąpiła utrata mocy prawnej P.a.s.c. z 1986 r. (por. art. 148 P.a.s.c. z 2014 r.). Oznacza to, że art. 6 ust. 3 i ust. 5 powyższej ustawy utracił moc obowiązującą w rozumieniu art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Okoliczność ta stanowi nieusuwalną przeszkodę w rozpoznaniu przedstawionych pod adresem powyższego przepisu zarzutów, w związku z czym Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w zakresie obejmującym kontrolę zgodności art. 6 ust. 3 i ust. 5 P.a.s.c. z 1986 r. ze wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli.

Na marginesie warto zwrócić uwagę, że treść art. 6 P.a.s.c. z 2014 r. w istotnym stopniu odpowiada zakwestionowanemu przez Radę Miejską w Nowej Soli art. 6 ust. 3 i ust. 5 P.a.s.c. z 1986 r. Przepisy te nie są jednak tożsame. Artykuł

6 ust. 5 P.a.s.c. z 1986 r. nakładał na wójta (burmistrza, prezydenta) obowiązek zatrudnienia zastępcy (zastępców) kierowników urzędu stanu cywilnego. Natomiast art. 6 ust. 5 P.a.s.c. z 2014 r. pozostawia w gestii uznania wójta (burmistrza, prezydenta) zatrudnienie zastępcy kierownika urzędu stanu cywilnego.

## **II. Przedmiot kontroli**

1. Przedmiot kontroli, ustalony z uwzględnieniem postanowień TK z 17 września 2014 r. (sygn. akt: Tw 4/14, Tw 5/14, Tw 6/14, Tw 8/14, Tw 9/14 i Tw 10/14) oraz przeprowadzonej w pkt II stanowiska formalnoprawnej kontroli dopuszczalności połączonych wniosków, stanowią następujące przepisy:

1. art. 4 ust. 2 i ust. 3, art. 7 ust. 1 pkt 1, pkt 2 i pkt 4 oraz art. 9 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, z czego art. 7 ust. 1 pkt 1 i pkt 4 tej ustawy został zaskarżony przez wnioskodawców będących radami gmin, z kolei we wniosku Rady Powiatu Nowosolskiego jako przedmiot kontroli został oznaczony art. 7 ust. 1 pkt 2 powyższej ustawy. Natomiast art. 4 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 9 ust. 1 u.d.j.s.t. zostały zaskarżone przez wnioskodawców będących radami gmin;
2. art. 17 ust. 1, art. 176 pkt 4 i pkt 5, art. 180 i art. 247 ust. 1 i ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, z czego art. 17 ust. 1, art. 176 pkt 4 i pkt 5 oraz art. 247 ust. 4 tej ustawy zostały zaskarżone przez wnioskodawców będących radami gmin, z kolei we wniosku Rady Powiatu Nowosolskiego jako przedmiot kontroli został oznaczony art. 180 oraz art. 247 ust. 1 i ust. 4 powyższej ustawy;
3. art. 11a ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.; dalej: ustawa o ochronie zwierząt) – przepis ten został zaskarżony przez wszystkich wnioskodawców poza Radą Miejską w Bytomiu Odrzańskim i Radą Powiatu Nowosolskiego;
4. art. 16 ust. 1b ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 963 ze zm.; dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych albo ustawa ubezpieczeniowa) – przepis ten został zaskarżony przez wszystkich wnioskodawców poza Radą Miejską w Nowej Soli;
5. art. 17 ust. 1 pkt 19 i pkt 20 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 930 ze zm.; dalej: ustawa o pomocy społecznej)

- przepis ten został zaskarżony przez wszystkich wnioskodawców poza Radą Gminy Siedlisko i Radą Powiatu Nowosolskiego;
- 6. art. 130a ust. 5f ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 128 ze zm.; dalej: ustawa o ruchu drogowym)
  - przepis ten został zaskarżony we wniosku Rady Powiatu Nowosolskiego.

2. Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

1. ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego:

- „Art. 4

2. Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy wynosi 39,34%, z zastrzeżeniem art. 89.

3. Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze gminy, wynosi 6,71%”,

- „Art. 7

1. Subwencja ogólna składa się z części:

1) dla gmin:

a) wyrównawczej,

b) równoważącej;

2) dla powiatów:

a) wyrównawczej,

b) równoważącej; [...]

4) oświatowej – dla gmin, powiatów i województw”,

- „Art. 9

1. Kwotę udziału gminy we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiącego dochód budżetu państwa, ustala się mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez 0,3934, z zastrzeżeniem art. 89, i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze gminy, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku”;

2. ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej:

- „Art. 17

1. Asystenta rodziny zatrudnia kierownik jednostki organizacyjnej gminy, która organizuje pracę z rodziną, lub podmiot, któremu gmina na podstawie art. 190 zleciła organizację pracy z rodziną”,

- „Art. 176

Do zadań własnych gminy należy: [...]

4) finansowanie: [...]

b) podnoszenia kwalifikacji przez asystentów rodziny,

c) kosztów związanych z udzielaniem pomocy, o której mowa w art. 29 ust. 2, ponoszonych przez rodziny wspierające;

5) współfinansowanie pobytu dziecka w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka, placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej lub interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym”,

- „Art. 180

Do zadań własnych powiatu należy:

1) opracowanie i realizacja 3-letnich powiatowych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej, zawierających między innymi coroczny limit rodzin zastępczych zawodowych;

2) zapewnienie dzieciom pieczy zastępczej w rodzinach zastępczych, rodzinnych domach dziecka oraz w placówkach opiekuńczo-wychowawczych;

3) organizowanie wsparcia osobom usamodzielnianym opuszczającym rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze i regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne, przez wspieranie procesu usamodzielnienia;

4) tworzenie warunków do powstawania i działania rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka i rodzin pomocowych;

5) prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz placówek wsparcia dziennego o zasięgu ponadgminnym;

6) organizowanie szkoleń dla rodzin zastępczych, prowadzących rodzinne domy dziecka i dyrektorów placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego oraz kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, prowadzenia rodzinnego domu dziecka lub pełnienia funkcji dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego;

7) organizowanie wsparcia dla rodzinnej pieczy zastępczej, w szczególności przez tworzenie warunków do powstawania:

- a) grup wsparcia,
- b) specjalistycznego poradnictwa;

8) (uchylony)

9) wyznaczenie organizatora rodzinnej pieczy zastępczej;

10) zapewnienie przeprowadzenia przyjętemu do pieczy zastępczej dziecku niezbędnych badań lekarskich;

11) prowadzenie rejestru danych, o którym mowa w art. 46;

12) kompletowanie we współpracy z właściwym ośrodkiem pomocy społecznej dokumentacji związanej z przygotowaniem dziecka do umieszczenia w rodzinie zastępczej albo rodzinnym domu dziecka;

13) finansowanie:

- a) świadczeń pieniężnych dotyczących dzieci z terenu powiatu, umieszczonych w rodzinach zastępczych, rodzinnych domach dziecka, placówkach opiekuńczo-wychowawczych, regionalnych placówkach opiekuńczo-terapeutycznych, interwencyjnych ośrodkach preadopcyjnych lub rodzinach pomocowych, na jego terenie lub na terenie innego powiatu,

- b) pomocy przyznawanej osobom usamodzielnianym opuszczającym rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka, placówki opiekuńczo-wychowawcze lub regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne,

- c) szkoleń dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, prowadzenia rodzinnego domu dziecka lub pełnienia funkcji dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego oraz szkoleń dla rodzin zastępczych, prowadzących rodzinne domy dziecka oraz dyrektorów placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego;

14) sporządzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz przekazywanie ich właściwemu wojewodzie, w wersji elektronicznej, z zastosowaniem systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 187 ust. 3;

15) przekazywanie do biura informacji gospodarczej informacji, o której mowa w art. 193 ust. 8",

- „Art. 247

1. Minister właściwy do spraw rodziny wprowadzi program na dofinansowanie w okresie 6 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy zadań własnych gminy i powiatu z zakresu realizacji zadań wspierania rodziny oraz systemu

pieczy zastępczej, w szczególności na pokrycie części wydatków związanych z powołaniem asystentów rodziny, koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej oraz prowadzeniem szkoleń, dla rodzin zastępczych i prowadzących rodzinne domy dziecka. [...]

4. Wysokość dotacji może przekroczyć 50% wydatków na realizację zadania”;
3. ustawa o ochronie zwierząt:
  - „Art. 11a
  - 5. Program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina”;
4. ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych:
  - „Art. 16
  - 1b. Składki na ubezpieczenia rentowe osób, o których mowa w ust. 1 i 1a, finansują z własnych środków, w wysokości 1,5% podstawy wymiaru ubezpieczeni i w wysokości 6,5% podstawy wymiaru płatnicy składek”;
5. ustawa o pomocy społecznej:
  - „Art. 17
  - 1. Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy: [...]
  - 19) przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych;
  - 20) opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych”;
6. ustawa o ruchu drogowym:
  - „Art. 130a
  - 5f. Usuwanie pojazdów oraz prowadzenie parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych w przypadkach, o których mowa w ust. 1-2, należy do zadań własnych powiatu. Starosta realizuje te zadania przy pomocy powiatowych jednostek organizacyjnych lub powierza ich wykonywanie zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych”.

3. Przedmiotem zaskarżenia wnioskodawcy uczynili przepisy dotyczące różnych aspektów finansowania działalności samorządu terytorialnego. Zakres przedmiotowy kwestionowanych przepisów jest bardzo szeroki, w istocie jednak dotyczą one jednego problemu konstytucyjnego, jakim jest zapewnienie właściwego poziomu finansowania samorządu. W tym względzie można wyróżnić trzy obszary

problemowe: 1) ustalenie wysokości udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatków stanowiących dochód budżetu państwa (art. 4 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 9 ust. 1 u.d.j.s.t.); 2) zasady ustalania subwencji z budżetu państwa jako źródła uzupełnienia dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego (art. 7 ust. 1 pkt 1, pkt 2 i pkt 4 u.d.j.s.t.); 3) nakładanie na jednostki samorządu terytorialnego nowych zadań przy zachowaniu dotychczasowego poziomu finansowania samorządu, jak również rozszerzenie zakresu obowiązków samorządu, w ramach istniejących już zadań, przy zachowaniu dotychczasowego poziomu finansowania samorządu (wszystkie przepisy zaskarżone w niniejszym postępowaniu za wyjątkiem przepisów u.d.j.s.t.). Ostatnia grupa obejmuje również te przypadki, w których przewidziane jest częściowe finansowanie nowych (rozszerzonych) zadań z budżetu państwa, ale poziom finansowania budżetowego zaspokaja jedynie część wydatków wynikających z realizacji tych zadań.

4. Artykuł 7 ust. 1 pkt 1, pkt 2 i pkt 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Artykuł 7 ust. 1 u.d.j.s.t. określa części składowe subwencji ogólnej przysługującej gminom, powiatom i województwom. Subwencja ogólna dla gmin składa się z części oświatowej, wyrównawczej i równoważącej, dla powiatów – oświatowej, wyrównawczej i równoważącej, dla województw – oświatowej, wyrównawczej i regionalnej.

Subwencja ogólna stanowi jedną z kategorii dochodów jednostek samorządu terytorialnego (por. art. 167 ust. 2 Konstytucji i art. 3 ust. 1 pkt 2 u.d.j.s.t.). Zgodnie z ujęciem przyjmowanym przez sąd konstytucyjny, subwencja stanowi nieodpłatną, bezwarunkową i bezzwrotną pomoc udzielaną z budżetu państwa określonym podmiotom (z reguły – podmiotom prawa publicznego) w celu wspierania ich działalności. Jest ona publicznoprawnym świadczeniem państwa na rzecz innego podmiotu, stanowiącym finansowe odzwierciedlenie ustrojowego podziału zadań publicznych pomiędzy państwo a ten podmiot (wyrok TK z 16 lipca 2013 r., sygn. akt K 13/10).

Cechą subwencji jako jednego ze źródeł dochodów jest to, że – co do zasady – jednostka samorządu terytorialnego samodzielnie decyduje o wydatkowaniu pochodzących z niej środków finansowych. W tym znaczeniu subwencja stanowi dochód niezwiązany z realizacją określonych zadań przez jednostkę samorządu

terytorialnego – środki z niej pochodzące zasilają ogólną pulę dochodów pozostających w dyspozycji danej jednostki samorządu, o przeznaczeniu których organ stanowiący decyduje w uchwale budżetowej. Powyższa cecha w zasadniczy sposób odróżnia subwencję ogólną od dotacji celowych, które są przekazywane z budżetu państwa na realizację przez jednostki samorządu ściśle określonych zadań (por. komentarz do art. 7 [w:] E. Ruśkowski, J. Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Lex/el. 2004, nr 8406 oraz wyrok TK z 16 lipca 2013 r., sygn. akt K 13/10). Zasada swobody w decydowaniu o przeznaczeniu subwencji odnosi się również do części oświatowej subwencji ogólnej – określenie tej części subwencji mianem „oświatowej” nie oznacza konieczności wydatkowania środków z części oświatowej na realizację zadań z zakresu oświaty, a zarazem nie gwarantuje, że wysokość tej subwencji przypadającej danej jednostce samorządu terytorialnego pozwoli na sfinansowanie całości zadań oświatowych.

Nazwy poszczególnych części subwencji odpowiadają funkcjom, które mają one spełniać. Część oświatowa subwencji ogólnej jest kalkulowana w oparciu o prognozowane wydatki jednostki samorządu na realizację zadań oświatowych (wysokość tych wydatków stanowi pochodną takich parametrów, jak liczba uczniów w danej jednostce samorządu terytorialnego itp.), z założenia jednak kwoty przekazywane jednostkom samorządu w ramach tej części subwencji mogą być – jak wskazano – niższe niż rzeczywiste wydatki na zadania oświatowe. Z kolei część wyrównawcza i część równoważąca subwencji ogólnej nie mają charakteru powszechnego i przysługują jedynie jednostkom samorządu terytorialnego o słabszym potencjale finansowym. Część wyrównawcza subwencji ogólnej przysługuje jednostkom samorządu terytorialnego, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca jest niższy od określonego ustawą średniego poziomu dochodów dla wszystkich jednostek samorządu danego szczebla (por. art. 20 ust. 2 u.d.j.s.t. w odniesieniu do gmin, art. 22 ust. 2 u.d.j.s.t. – powiatów oraz art. 24 ust. 2 u.d.j.s.t. – województw). Z kolei część równoważącą rozdziela się stosownie do wydatków ponoszonych przez jednostkę samorządu na realizację określonych zadań (por. art. 21a u.d.j.s.t. w przypadku gmin, art. 22a u.d.j.s.t. w przypadku powiatów) bądź też w oparciu o podstawowe dane makroekonomiczne odnoszące się do danej jednostki samorządu (art. 70b ust. 2 u.d.j.s.t. w przypadku województw). Część równoważąca jest finansowana z wpłat



wyrównawczych (tzw. janosikowe). Wpłaty wyrównawcze ponoszą te jednostki samorządu terytorialnego, w których dochód podatkowy w przeliczeniu na mieszkańca osiąga poziom określony w u.d.j.s.t. (por. art. 29 ust. 1 u.d.j.s.t. w przypadku gmin, art. 30 ust. 1 u.d.j.s.t. w przypadku powiatów oraz art. 70a ust. 1 u.d.j.s.t. w przypadku województw).

Subwencja ogólna jest finansowana z budżetu państwa; ustawa budżetowa określa corocznie kwoty przeznaczone na subwencję ogólną dla jednostek samorządu terytorialnego (art. 19 u.d.j.s.t.). Należne jednostce środki z subwencji są przekazywane jednostkom samorządu w miesięcznych ratach (art. 34 ust. 1 u.d.j.s.t.).

5. Artykuł 4 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 9 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Artykuł 4 ust. 2 i ust. 3 u.d.j.s.t. określa wysokość udziału gminy we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych. Gminie przypada 39,34% wpływu z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), płaconego przez podatników zamieszkałych na obszarze gminy oraz 6,71% wpływu z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), płaconego przez podatników mających siedzibę na obszarze gminy.

Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych stanowią – w rozumieniu u.d.j.s.t. – dochód własny gminy (art. 3 ust. 2 u.d.j.s.t.). Dochody własne, wraz z wpływami z subwencji stanowią pulę środków, co do których jednostka samorządu terytorialnego samodzielnie określa cele, na które zostanie ona wydatkowana.

Artykuł 9 u.d.j.s.t. stanowi dopełnienie art. 4 ust. 2 i ust. 3 u.d.j.s.t., określając mechanizm ustalania kwot z wpływów z PIT i CIT należnych poszczególnym gminom („Kwotę udziału gminy we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiącego dochód budżetu państwa, ustala się mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez 0,3934, z zastrzeżeniem art. 89, i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze gminy, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku”). Przypadające gminom środki z tytułu udziału we wpływach z PIT podlegają przekazaniu z centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa na rachunki budżetów właściwych jednostek samorządu terytorialnego w terminie do

10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym podatek wpłynął na rachunek urzędu skarbowego (art. 10 ust. 2 u.d.j.s.t.). W przypadku środków z tytułu udziału we wpływach z CIT, są one przekazywane na rachunek budżetu właściwej jednostki samorządu terytorialnego w terminie 14 dni od dnia, w którym wpłynęły na rachunek urzędu skarbowego.

6. Artykuł 17 ust. 1, art. 176 pkt 4 i pkt 5, art. 180 i art. 247 ust. 1 i ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Wspieranie rodziny i system pieczy zastępczej stanowi jedno z zadań gmin (por. art. 7 ust. 1 pkt 6a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.). Zgodnie z ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, na gminie spoczywają w szczególności obowiązki związane ze wspieraniem rodziny. Do przewidzianych ustawą instrumentów wsparcia rodziny zalicza się przydzielenie rodzinie asystenta (asystent rodziny). Ustawa ta szczegółowo określa zadania asystenta rodziny, zaliczając do nich m.in. opracowanie i realizację planu pracy z rodziną, udzielanie pomocy rodzinom w poprawie ich sytuacji życiowej oraz rozwiązywaniu problemów socjalnych, psychologicznych i wychowawczych z dziećmi, wspieranie aktywności społecznej rodzin, motywowanie członków rodzin do podnoszenia kwalifikacji zawodowych, udzielanie pomocy w poszukiwaniu, podejmowaniu i utrzymywaniu pracy zarobkowej, udzielanie wsparcia dzieciom, podejmowanie działań interwencyjnych i zaradczych w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa dzieci i rodzin; prowadzenie indywidualnych konsultacji wychowawczych dla rodziców i dzieci, dokonywanie okresowej oceny sytuacji rodziny, monitorowanie funkcjonowania rodziny po zakończeniu pracy z rodziną, a od 1 stycznia 2017 r. realizacja zadań określonych w ustawie z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”, Dz. U. poz. 1860 (art. 15 ust. 1 ustawy o pieczy).

W ustawie o pieczy określono tryb zatrudniania asystenta rodziny oraz zasady ponoszenia kosztów związanych z jego zatrudnieniem. Asystent rodziny jest zatrudniany bezpośrednio przez kierownika jednostki organizacyjnej gminy, która organizuje pracę z rodziną (art. 17 ust. 1 ustawy o pieczy) – zazwyczaj jest nim kierownik gminnego (miejskiego) ośrodka pomocy społecznej. Ustawodawca dopuszcza również zlecenie przez gminę realizacji niektórych zadań z zakresu wspierania rodziny podmiotom zewnętrznym (organizacje społeczne, kościoły,

itp. – por. art. 10 ust. 1 oraz art. 190 ust. 1 ustawy o pieczy) – w takim przypadku asystent rodziny jest zatrudniany przez ten podmiot (art. 17 ust. 1 *in fine* ustawy o pieczy).

Do zadań finansowanych przez samorząd gminny ustawodawca zaliczył także (m.in.): podnoszenie kwalifikacji przez asystentów rodziny oraz zwrot kosztów określonych w art. 29 ust. 2 ustawy o pieczy ponoszonych przez rodziny wspierające. Gminy są ponadto zobowiązane do współfinansowania kosztów pobytu dziecka w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka, placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej lub interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym (art. 176 pkt 4 i pkt 5 ustawy o pieczy).

Z kolei spoczywające na powiecie obowiązki w związku ze wsparciem rodziny i systemem pieczy zastępczej precyzuje art. 180 ustawy o pieczy. Do zadań powiatu przepis ten zalicza m.in.: zapewnienie dzieciom pieczy zastępczej w rodzinach zastępczych, rodzinnych domach dziecka oraz w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, organizowanie wsparcia osobom usamodzielnianym, tworzenie warunków do powstawania i działania rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka i rodzin pomocowych, prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz placówek wsparcia dziennego o zasięgu ponadgminnym, organizowanie szkoleń, organizowanie wsparcia dla rodzinnej pieczy zastępczej, wyznaczenie organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, zapewnienie przeprowadzenia przyjętemu do pieczy zastępczej dziecku niezbędnych badań lekarskich, finansowanie świadczeń pieniężnych dotyczących dzieci z terenu powiatu, umieszczonych w instytucjach sprawujących pieczę zastępczą.

Artykuł 247 ustawy o pieczy przewiduje ustanowienie – na lata 2012-2017 – programu dofinansowania gmin i powiatów w realizacji zadań wsparcia rodziny oraz systemu pieczy zastępczej, w szczególności na pokrycie części wydatków związanych z powołaniem asystentów rodziny i koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Program jest finansowany dotacją celową z budżetu państwa; wysokość dotacji w kolejnych latach określa ustawa budżetowa. Wysokość dotacji przyznawanych w ramach programu może przekroczyć 50% wydatków na realizację zadania.

#### 7. Artykuł 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz wyłapywanie tych zwierząt stanowi zadanie własne gmin. Zasady realizacji tego zadania na terenie poszczególnych gmin określają ich rady, poprzez ustanowienie – na dany rok kalendarzowy – programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt). W programie określa się sposób postępowania ze zwierzętami bezdomnymi, jak również wysokość i sposób wydatkowania środków przeznaczonych na realizację powyższych zadań. Koszty realizacji powyższego programu ponosi gmina.

Nałożenie na gminę obowiązku uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi zostało wprowadzone na podstawie ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (Dz. U. Nr 230, poz. 1373).

#### 8. Artykuł 16 ust. 1b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Artykuł 16 ust. 1b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych określa podmioty finansujące składki na ubezpieczenia rentowe oraz wysokość odprowadzanej przez nie składki. W myśl powyższego przepisu, podmiotami finansującymi składki na ubezpieczenia rentowe są wspólnie osoby podlegające ubezpieczeniu rentowemu (ubezpieczeni) oraz płatnicy składek, którzy odprowadzają składkę w wysokości odpowiednio 1,5% podstawy wymiaru (ubezpieczeni) i 6,5% podstawy wymiaru (płatnicy). Płatnikami składek na ubezpieczenia rentowe są m.in. jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku samorządu szczebla gminnego obowiązek opłacania części składki na ubezpieczenie rentowe wynika z ustawy ubezpieczeniowej i obejmuje następujące kategorie ubezpieczonych: 1) osoby zatrudnione w urzędach i instytucjach gminnych (art. 4 pkt 2 lit. a ustawy ubezpieczeniowej); 2) osoby rezygnujące 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 ustawy ubezpieczeniowej i art. 17 ust. 1 pkt 9 ustawy o pomocy społecznej); 3) osoby otrzymujące świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna (art. 4 pkt 2 lit. w ustawy ubezpieczeniowej);

4) osoby pobierające stypendium w okresie szkolenia, stażu lub przygotowania zawodowego (art. 4 pkt 2 lit. za ustawy ubezpieczeniowej).

9. Artykuł 17 ust. 1 pkt 19-20 ustawy o pomocy społecznej.

Ustawa o pomocy społecznej określa zadania organów władzy publicznej w zakresie pomocy społecznej oraz sposób realizacji tych zadań. Realizacja przeważającej części zadań z zakresu pomocy społecznej została przekazana na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, w tym w szczególności szczebla gminnego i powiatowego (art. 16 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej). Zadania realizowane przez samorząd terytorialny wyznacza art. 17-18 (samorząd gminny) oraz art. 19-20 ustawy o pomocy społecznej (samorząd powiatowy).

W ramach ustawy o pomocy społecznej wnioskodawcy zaskarżyli jej art. 17 ust. 1 pkt 19 i pkt 20. Zgodnie z zaskarżonymi przepisami, do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy przyznawanie i wypłata 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). Zasiłek stały stanowi świadczenie z pomocy społecznej wypłacane cyklicznie (w odstępie miesięcznym) osobom spełniającym przesłanki określone w art. 31 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Zadania określone w art. 17 ust. 1 pkt 19-20 ustawy o pomocy społecznej stały się zadaniami własnymi gminy na podstawie zmian wprowadzonych ustawą 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. Nr 92, poz. 753 ze zm.). Do tego czasu zadania te miały charakter zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez gminę (por. art. 18 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o pomocy społecznej w brzmieniu obowiązującym do 31 lipca 2009 r.).

10. Artykuł 130a ust. 5f ustawy o ruchu drogowym.

Kwestionowany przez Radę Powiatu Nowosolskiego art. 130a ust. 5f ustawy o ruchu drogowym stanowi, że usuwanie pojazdów z drogi oraz prowadzenie parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych z drogi stanowi zadanie własne powiatu. Powyższe zadanie jest realizowane w sposób samodzielny przez jednostki organizacyjne powiatu bądź też powiat powierza ich wykonywanie podmiotowi (podmiotom) wyłonionemu w trybie zamówienia publicznego.

Sytuacje, w których następuje usunięcie pojazdu z drogi określa art. 130a ust. 1 i ust. 2 ustawy o ruchu drogowym, przy czym mają one charakter obligatoryjny (ust. 1: pozostawienie pojazdu w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu; nieokazanie przez kierującego dokumentu potwierdzającego zawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, przekroczenia wymiarów, dopuszczalnej masy całkowitej lub nacisku osi, pozostawienia pojazdu nieoznakowanego kartą parkingową, w miejscu przeznaczonym dla pojazdu kierowanego przez osoby niepełnosprawne posiadające kartę parkingową, pozostawienie pojazdu w miejscu obowiązywania znaku wskazującego, że zaparkowany pojazd zostanie usunięty na koszt właściciela, kierowania pojazdem przez osobę nieposiadającą uprawnień) bądź fakultatywny (ust. 2: usunięcie pojazdu następuje, jeżeli nie ma możliwości zabezpieczenia pojazdu w inny sposób, w przypadku gdy kierowała nim osoba znajdująca się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu, nieposiadająca przy sobie dokumentów uprawniających do kierowania lub używania pojazdu albo gdy jego stan techniczny zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego, powoduje uszkodzenie drogi albo narusza wymagania ochrony środowiska).

Koszty związane z usuwaniem, przechowywaniem, oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem pojazdu powstałe od momentu wydania dyspozycji jego usunięcia do zakończenia postępowania ponosi osoba będąca właścicielem pojazdu w dniu wydania dyspozycji usunięcia pojazdu (art. 130a ust. 10h ustawy o ruchu drogowym). Koszty usuwania i przechowywania pojazdu mają charakter zryczałtowany; rada powiatu corocznie określa w drodze uchwały wysokość opłaty za usunięcie pojazdów z drogi i opłaty za parkowanie pojazdów, przy czym ustawa prawo o ruchu drogowym określa maksymalne dopuszczalne stawki opłaty. Powyższe opłaty stanowią dochód własny powiatu. Decyzję o zapłacie kosztów wydaje starosta.

Kwestionowany przez Radę Powiatu art. 130a ust. 5f został dodany do ustawy o ruchu drogowym na podstawie ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 1018). Ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw wprowadzono do powyższego przepisu zmianę o charakterze redakcyjnym, polegającą na zastąpieniu zawartego w nim

sformułowania „ust. 1 lub 2” przez sformułowanie „ust. 1-2”. Zmiana ta nie wywiera wpływu na zakres stosowania tego przepisu.

### **III. Zarzuty wnioskodawców**

1. Brak mechanizmu rekompensującego wzrost wydatków samorządu terytorialnego w następstwie zwiększenia zadań (art. 7 ust. 1 pkt 1, pkt 2 i pkt 4 u.d.j.s.t.).

Wnioskodawcy kwestionują nieuwzględnienie w art. 7 ust. 1 pkt 1, pkt 2 i pkt 4 u.d.j.s.t. mechanizmów rekompensujących jednostkom samorządu terytorialnego koszty dodatkowych zadań nakładanych na samorząd oraz dochody utracone wskutek zmian legislacyjnych. W konsekwencji jednostki samorządu terytorialnego nie są w stanie zapewnić efektywnego finansowania stale rozszerzanego przez ustawodawcę zakresu zadań własnych. Niewystarczający poziom finansowania negatywnie oddziałuje na zdolność samorządu do samodzielnego i odpowiedzialnego wykonywania zadań publicznych. Warunkiem wykonywania tych zadań przez samorząd w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność jest zapewnienie adekwatnych środków na ich realizację. Brak zapewnienia środków w odpowiedniej wysokości prowadzi w konsekwencji do istotnego ograniczenia samodzielności finansowej samorządu.

Zdaniem wnioskodawców, brak w art. 7 ust. 1 u.d.j.s.t. unormowania mechanizmu zapewniającego wzrost wydatków stanowi pominięcie prawodawcze. Odwołując się do orzecznictwa sądu konstytucyjnego, skarżące rady wskazały, że pominięcie prawodawcze polega na braku zawarcia w akcie prawodawczym unormowań, które w świetle Konstytucji powinny się w nim znaleźć, a ich nieuwzględnienie prowadzi do naruszenia Konstytucji. Pominięcie prawodawcze występuje w przypadku niepełnego (fragmentarycznego) uregulowania przez prawodawcę określonego zagadnienia.

Za zagadnienie objęte pominięciem prawodawczym w art. 7 ust. 1 pkt 1 i pkt 4 u.d.j.s.t. wnioskodawcy uznali *in concreto* kwestię finansowej kompensacji uszczupień powstałych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego wskutek działalności ustawodawcy, polegającej na nakładaniu na jednostki samorządu nowych zadań albo poszerzaniu ich zakresu lub narzucaniu sposobu realizacji zadań dotychczasowych. Jako źródło obowiązku

unormowania przez prawodawcę tych zagadnień wnioskodawcy wskazali art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji. Systemowy charakter ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wymaga ustanowienia w niej, co najmniej w zarysie, mechanizmów służących rekompensacie utraconych przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów lub zwiększonych wydatków wynikających z nowych zadań. Przytoczono w tym względzie pogląd wyrażony w piśmiennictwie, zgodnie z którym subwencja odzwierciedlać ma minimum nakładów związanych z nieprzerwalnym wykonywaniem obligatoryjnych zadań przekazanych ustawowo jako własne. Za przejaw realizacji powyższego postulatu nie mogą zostać uznane przepisy dotyczące subwencji ogólnej, ze względu na jej zbyt wąsko ujęty zakres. W ramach subwencji ogólnej obowiązkiem ustawodawcy było zatem ustanowienie części „rekompensującej”. Na tym tle wnioskodawcy sformułowali zarzut niezgodności art. 7 ust. 1 pkt 1, pkt 2 i pkt 4 u.d.j.s.t. z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji.

Odwołując się do opinii wyrażanych w okresie poprzedzającym wejście w życie obecnej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, wnioskodawcy stwierdzili, już w momencie wejścia jej w życie (1 stycznia 2004 r.) poziom dochodów samorządu był niewystarczający i nie realizował zasady odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych.

W ocenie wnioskodawców, potwierdzenie powyższych zarzutów stanowią wskaźniki makroekonomiczne, obrazujące stan finansów gmin i powiatów. Przede wszystkim wskazano na pogłębiającą się niekorzystną relację poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego do wysokości dochodów osiągniętych w skali roku. W przypadku gmin powiatu nowosolskiego, które wystąpiły z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, w 2011 r. poziom zadłużenia przekroczył 30% rocznego poziomu dochodów. Wystąpił zarazem spadek nadwyżki operacyjnej, która „od 2007 r. w skali całego powiatu zmniejszyła się o ponad 7%” (wniosek Powiatu Nowosolskiego, s. 17). Stwierdzono, że wzrost obciążeń finansowych samorządów w latach 2004-2012 wyniósł ponad 10 mld zł i skutkowało istotnym zwiększeniem zadłużenia samorządu. Brak ustawowego mechanizmu zapewniającego realizację zasady adekwatności powoduje również, że poziom finansowania samorządu nie jest związany ze „standardami kosztów realizacji zadań” (por. wniosek Rady Miejskiej w Koźuchowie, s. 17).

Wnioskodawcy podnieśli ponadto zarzut naruszenia zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa. Jak stwierdzili: „Występujący po stronie



j.s.t. istotny, trwałe niedobór środków finansowych na wykonywanie zadań własnych prowadzi do poczucia, że organy władzy publicznej są niewydolne, a tworzone prawo – wadliwe i niedające narzędzi do realizacji zakładanych przez nie celów” (por. wniosek Rady Miejskiej w Koźuchowie, s. 19-20). W świetle konstytucyjnej zasady subsydiarności, gminy – jako podmioty znajdujące się najbliżej obywateli – ponoszą w pierwszej kolejności odpowiedzialność za właściwą realizację zadań publicznych o znaczeniu lokalnym. Odpowiedzialność tę ponoszą przed obywatelami tworzącymi wspólnotę samorządową, której potrzeby nie są w należyтым stopniu zaspokajane wskutek braku środków na ich realizację. Dochodzi również do marginalizacji realizacji przez samorząd tych zadań, które nie mają charakteru obowiązkowego.

Wskazano także, że z punktu widzenia art. 2 Konstytucji przyjęte reguły podziału publicznych środków finansowych pomiędzy państwo i samorząd, których istotny element stanowi konstrukcja subwencji ogólnej, decydują o jakości wykonywania zadań publicznych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.

2. Artykuł 4 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 9 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Zdaniem wnioskodawców, przyjęty w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego udział gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) jest nieadekwatny. Wnioskodawcy nie sprecyzowali bliżej co należy rozumieć pod pojęciem „nieadekwatności udziału”. Z całości wywodów przedstawionych przez wnioskodawców wynika jednak, że ów udział jest zbyt niski, zatem ustawodawca powinien przyjąć wyższe wskaźniki udziału gmin w dochodach z powyższego tytułu od obowiązujących obecnie. Ustalenie tych wskaźników na poziomie aktualnie obowiązującym prowadzi do naruszenia zasady odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych. Wnioskodawcy nie skonkretyzowali, na jakim poziomie powinien zostać ustalony poziom udziału we wpływach z PIT i CIT, aby zapewnić odpowiedniość udziału w dochodach publicznych.

Zdaniem wnioskodawców, obowiązujące regulacje dotyczące udziału gmin we wpływach z PIT i CIT są niewydolne (nie gwarantują gminom dochodów na wystarczającym poziomie), jak również nie zapewniają niezbędnej elastyczności

i możliwości dostosowania do zmieniającej się sytuacji faktycznej. Powyższa kategoria dochodów ma charakter transferowy, a więc organy samorządu są pozbawione wpływu na elementy konstrukcji obu podatków, a tym samym na wydajność fiskalną dochodów samorządu pochodzących z tych źródeł. Z tego punktu widzenia powyższa kategoria dochodów sprzyja centralizacji systemu finansowania samorządu terytorialnego. Brak zapewnienia przez państwo samorządowi dochodów na niezbędnym poziomie skutkuje w konsekwencji ograniczeniem samodzielności samorządu. Wnioskodawcy wskazali ponadto, że udział gmin we wpływach z PIT i CIT pozostaje na niezmiennym poziomie, mimo że w międzyczasie na samorząd szczebla gminnego wielokrotnie nakładane były nowe zadania bądź poszerzany był zakres istniejących zadań, zaś ustawodawca nie przewidział w tych przypadkach dodatkowych źródeł ich finansowania.

3. Artykuł 17 ust. 1, art. 176 pkt 4 i pkt 5, art. 180 i art. 247 ust. 1 i ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Zarzuty wnioskodawców sformułowane w odniesieniu do przepisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej związane są z brakiem zapewnienia odpowiednich środków na realizację obowiązku zatrudnienia przez kierownika jednostki organizacyjnej gminy asystenta rodziny (art. 17 ust. 1 ustawy o pieczy), jak również realizacji przez powiaty obowiązków wynikających z art. 180 ustawy o pieczy.

W przypadku gmin wskazano, że określony ustawą o pieczy zakres finansowania dotacją celową z budżetu państwa realizacji powyższych zadań przez gminy jest dalece niewystarczający. Zdaniem wnioskodawców, przekazywana dotacja powinna zapewniać sfinansowanie przez gminę całości kosztów związanych z zatrudnieniem asystentów rodziny. Tymczasem, powołując się na założenia przyjęte w projekcie ustawy nowelizującej, na podstawie której została wprowadzona instytucja asystentów rodziny, szacowana partycypacja budżetu państwa wynosić będzie jedynie 34,5 mln zł, podczas gdy w ocenie wnioskodawców łączny koszt zatrudnienia przez gminy asystentów w wymiarze rocznym wyniesie ok. 220 mln zł.

Uzasadniając niekonstytucyjność przepisów ustawy w części dotyczącej powiatów, wskazano, że ustawodawca nałożył na powiat szereg zadań związanych z wdrożeniem systemu pieczy zastępczej (m.in. obowiązek zapewnienia dzieciom pieczy zastępczej w rodzinach zastępczych, rodzinnych domach dziecka oraz

w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, organizowanie wsparcia osobom usamodzielnianym, organizowanie szkoleń dla rodzin zastępczych, wsparcie dla rodzinnej pieczy zastępczej przez tworzenie warunków do powstawania grup wsparcia oraz specjalistycznego poradnictwa, powoływanie centrów administracyjnych do obsługi placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz zapewnienie przeprowadzenia przyjętemu do pieczy zastępczej dziecku niezbędnych badań lekarskich). Zgodnie z danymi przedstawionymi przez powiat nowosolski wydatki z tytułu realizacji obowiązków związanych z instrumentami wspierania rodziny i systemem pieczy zastępczej wyniosły w 2013 r. 1 267 028 zł (w projekcie ustawy o wspieraniu rodziny szacowano, że średni poziom wydatków powiatów z tego tytułu wyniesie 39 131,60 zł). W 2014 r. wysokość wydatków powiatu nowosolskiego nieznajdująca pokrycia w dotacjach z budżetu państwa miała wynieść 2 353 481 zł.

We wnioskach pochodzących od organów stanowiących samorządu gminnego wskazano ponadto, że ustawodawca określił szczegółowo sposób wykonania obowiązków związanych z wdrożeniem instytucji asystenta rodziny, a tym samym ograniczona została w istotny sposób swoboda gminy w kształtowaniu mechanizmów pomocy rodzinie. Ustawodawca narzucił gminie w sposób sztywny obowiązek zatrudnienia określonej liczby asystentów rodziny i koordynatorów pieczy zastępczej. Wysokość obowiązkowych wydatków na ten cel pozostaje niezależna od woli gminy wykonującej te zadania. Ogranicza to swobodę polityczną jednostki samorządu terytorialnego w kształtowaniu wydatków, co w wymiarze ogólnym prowadzi do naruszenia zasady samodzielności gminy.

Powyższe okoliczności przesądzają – w ocenie wnioskodawców – o niezgodności kwestionowanych przepisów z zasadą odpowiedniości udziału samorządu terytorialnego w dochodach publicznych.

#### 4. Artykuł 16 ust. 1b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Wątpliwości wnioskodawców związane są z podniesieniem udziału, w jakim płatnicy składek finansują składki na ubezpieczenia rentowe. W pierwotnym brzmieniu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wprowadzono zasadę, że składki na ubezpieczenia rentowe są opłacane w równych częściach przez osoby podlegające ubezpieczeniu i płatników składek (art. 16 ust. 1 *in fine*). Udział ubezpieczonych i płatników w finansowaniu składki na ubezpieczenia emerytalne

podlegał następnie zmianom. Ostatnia ze zmian w tym zakresie – którą zakwestionowali wnioskodawcy – została wprowadzona na podstawie ustawy z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 291, poz. 1706) i weszła w życie w dniu 1 lutego 2012 r. Polegała ona na ustaleniu składki opłacanej przez płatników w wysokości 6,5% wymiaru składki. W obowiązującym wcześniej stanie prawnym wysokość składki finansowanej przez płatników wynosiła 4,5% podstawy wymiaru. Zmiana wysokości składek finansowanych przez płatników była skorelowana ze zwiększeniem wysokości składki na ubezpieczenia rentowe z 6% podstawy wymiaru do 8% podstawy wymiaru. Podniesienie wymiaru składki obciążającej płatnika wnioskodawcy uznali za poszerzenie zadań samorządu terytorialnego.

Zgodnie z danymi przedstawionymi przez wnioskodawców zmiana wysokości składki na ubezpieczenia rentowe w części finansowanej przez płatnika spowodowała znaczący wzrost wydatków. W roku 2012 r. dodatkowe wydatki w tym zakresie wyniosły: 251 598,36 zł (gmina Koźuchów), 62 380,90 zł (gmina Kolsko), 490 704,00 zł (Powiat Nowosolski), 63 593,10 zł (gmina Bytom Odrzański) i 25 188,65 zł (gmina Siedlisko). Gmina Nowa Sól nie zakwestionowała w swoim wniosku art. 16 ust. 1 ustawy ubezpieczeniowej.

Wzrost wydatków wynikających z kwestionowanego przepisu nie został skorelowany z odpowiednim zwiększeniem udziału samorządu terytorialnego w dochodach publicznych. Na niezmiennym poziomie pozostały źródła dochodów samorządu, zwiększone wydatki samorządu nie są również rekompensowane w drodze pozostałych źródeł finansowania samorządu (subwencje, dotacje). Na tym tle wnioskodawcy sformułowali zarzut niezgodności art. 16 ust. 1b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z 167 ust. 1 i ust. 4 w zw. z art. 16 ust. 2 i art. 165 Konstytucji (zasada adekwatności udziału samorządu w dochodach publicznych i zasada samodzielności finansowej samorządu terytorialnego).

#### 5. Artykuł 17 ust. 1 pkt 19-20 ustawy o pomocy społecznej.

Wątpliwości wnioskodawców na tle przepisów określających zadania z zakresu pomocy społecznej wykonywane przez samorząd gminny związane są z przekazaniem do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym spraw obejmujących przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych (art. 17 ust. 1 pkt 19 ustawy o pomocy społecznej) oraz opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne

określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (art. 17 ust. 1 pkt 20 ustawy o pomocy społecznej). Z uzasadnienia wniosków wynika, że zarzut niekonstytucyjności wnioskodawcy nie wiąże z nałożeniem na gminę obowiązków określonych w art. 17 ust. 1 pkt 19-20 ustawy o pomocy społecznej, ale z wyłączeniem możliwości finansowania wydatków w tym zakresie z dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu pomocy społecznej.

Ustawodawca przewidział szczególne źródło finansowania realizacji przez samorząd terytorialny zadań z zakresu pomocy społecznej w postaci dotacji celowych. Podstawę prawną do udzielania dotacji w tym zakresie stanowi art. 115 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym: „Jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu pomocy społecznej, przy czym wysokość dotacji nie może przekroczyć 80% kosztów realizacji zadania”. Dotacje, o których mowa w art. 115 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej nie obejmują jednak finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego związanych z realizacją obowiązków określonych w art. 17 ust. 1 pkt 19-20 tej ustawy. Wyłączenie to wynika z art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707 ze zm.) stanowiącego, że: „W odniesieniu do zadań, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 19 i 20 ustawy zmienianej w art. 20 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie stosuje się art. 115 ust. 1 tej ustawy oraz art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych”. Zdaniem wnioskodawców, w świetle powyższego stanu prawnego finansowanie zadań określonych w art. 17 ust. 1 pkt 19-20 ustawy o pomocy społecznej odbywa się w całości z dochodów własnych gmin uzupełnionych subwencją ogólną. Ustawodawca nie przewidział natomiast mechanizmu kompensującego zwiększenie wydatków gmin w związku z realizacją powyższych zadań.

Odnosząc się do finansowych skutków zakwestionowanego przepisu, wnioskodawcy przytoczyli następujące dane finansowe – w Gminie Koźuchów wydatki z powyższego tytułu w 2012 r. wyniosły 79 967,41 zł, Gminie Kolsko – 16 341,53 zł, Gminie Bytom Odrzański – 14 373,35 zł, Gminie Siedlisko – 25 188,65 zł, natomiast w Gminie Nowa Sól w 2011 r. – 238 121 zł.

Zdaniem wnioskodawców, w tym stanie występuje niezgodność art. 17 ust. 1 pkt 19-20 ustawy o pomocy społecznej z art. 167 ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 16 ust. 2 i art. 165 Konstytucji.

#### 6. Artykuł 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt.

Wnioskodawcy zakwestionowali rozszerzenie zadań własnych gmin w zakresie ochrony zwierząt, dokonane ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (Dz. U. Nr 230, poz. 1373). W porównaniu z wcześniejszym stanem prawnym ustawodawca zobowiązał gminę do uchwalenia – corocznie – programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Wnioskodawcy stwierdzili, że wprowadzenie obowiązku przygotowania i realizacji powyższego programu generuje dodatkowe obciążenia gmin o charakterze organizacyjno-finansowym. Zwiększeniu wydatków gmin w związku z realizacją poszerzonych zadań w zakresie ochrony zwierząt nie towarzyszyło jednak przekazanie samorządowi żadnych środków na ich realizację, czy to poprzez zwiększenie dochodów własnych, czy też wprowadzenie dofinansowania z budżetu państwa w ramach subwencji i dotacji. Zdaniem wnioskodawców, kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 16 ust. 2 i art. 165 Konstytucji.

Przedstawiając dane finansowe na poparcie sformułowanego zarzutu wskazano, że wydatki na realizację zadań z zakresu ochrony zwierząt w 2012 r. wyniosły: w Gminie Kozuchów – 105 007,75 zł, w Gminie Kolsko – 2885,81 zł, w Gminie Nowa Sól – 115 622,60 zł, w Gminie Siedlisko – 4647 zł. Gmina Bytom Odrzański nie zakwestionowała w swoim wniosku art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt.

#### 7. Artykuł 130a ust. 5f ustawy o ruchu drogowym.

Rada Powiatu Nowosolskiego wskazała, że w następstwie zmian wprowadzonych ustawą z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 1018) na powiaty zostało nałożone nowe zadanie własne polegające na usuwaniu pojazdów z drogi i prowadzeniu parkingów strzeżonych dla pojazdów usuniętych z drogi. Realizacja tego zadania generuje określone wydatki, obciążające budżet powiatu. Z nałożeniem

na powiat nowego zadania nie został jednak powiązany mechanizm wyrównawczy, którego celem byłoby złagodzenie skutków finansowych wynikających z nowych obowiązków. Wnioskodawca wskazał, że wydatki z tego tytułu w 2013 r. osiągnęły kwotę 52 039 zł i były o 51 700 zł wyższe niż w roku 2012. Całość powyższych wydatków pokrył powiat. Nałożenie na powiat obowiązku finansowania nowych zadań skutkuje ograniczeniem swobody w dysponowaniu przez powiat środkami finansowymi pozostającymi w jego gestii. W tym stanie Rada Powiatu wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 130a ust. 5f ustawy o ruchu drogowym z zasadą odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych (art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji), jak również z zasadą samodzielności finansowej samorządu terytorialnego.

#### **IV. Zasada odpowiedniości dochodów samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji)**

##### **1. Wzorzec kontroli**

Artykuł 167 Konstytucji reguluje podstawowe zagadnienia dotyczące dochodów jednostek samorządu terytorialnego – ustrojodawca wyznaczył w sposób generalny zakres, w jakim jednostki samorządu partycypują w dochodach publicznych (ust. 1 i ust. 4), rodzaje źródeł dochodów samorządu (ust. 2), jak również ustanowił obowiązek ustawowego określenia źródeł tych dochodów (ust. 3).

Normy zawarte w art. 167 Konstytucji stanowią emanację zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie finansowym. Jej istotą jest zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie przypisanych zadań publicznych, przy pozostawieniu im względnej – w zakresie wyznaczonym ustawowo – swobody w kształtowaniu wydatków (por. m.in. wyroki TK z: 24 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97 i 7 czerwca 2001 r., sygn. akt K 2/00). Ustrojodawca nałożył na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek realizacji istotnej części zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Warunkiem realizacji przez samorząd przekazanych zadań jest zapewnienie – przez ustawodawcę – źródeł ich finansowania. Może to nastąpić w drodze ustanowienia określonych podatków i opłat stanowiących dochód samorządu, jak również poprzez przekazanie na rzecz jednostek samorządu części

dochodów stanowiących wpływy budżetu państwa, w formie subwencji bądź dotacji (art. 167 ust. 2 Konstytucji).

Wskazane przez wnioskodawców w charakterze wzorca kontroli ust. 1 i ust. 4 art. 167 Konstytucji mają następujące brzmienie:

ust. 1: „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”;

ust. 4: „Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”.

W przepisach tych ustrojodawca wyraził zasadę odpowiedności dochodów jednostek samorządu terytorialnego do realizowanych przez nie zadań. Wynikają z niej dwie istotne wytyczne co do kształtowania przez ustawodawcę poziomu dochodów samorządu. Z jednej strony poziom tych dochodów musi zapewniać możliwość realizacji całokształtu zadań, które ustawy nakładają na poszczególne szczeble samorządu. Z drugiej strony, poziom dochodów samorządu terytorialnego nie ma charakteru statycznego – nałożenie na samorząd nowych zadań musi skutkować odpowiednimi zmianami (zwiększeniem) w poziomie dochodów samorządu. Tak rozumiana zasada odpowiedności udziału samorządu w dochodach publicznych wyklucza możliwość przekazania nowych zadań, w przypadku braku zapewnienia środków na ich realizację.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wiele uwagi poświęcono sprecyzowaniu wymogu „odpowiedności” udziału samorządu w dochodach publicznych. Wypowiedzi sądu konstytucyjnego dotyczyły zarówno sytuacji, w której zmiany ustawodawcze skutkowały zmniejszeniem realnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego, przy pozostawieniu tego samego zakresu zadań (por. np. wyroki TK z: 7 czerwca 2001 r., sygn. akt K 20/00; 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01; 30 czerwca 2003 r., sygn. akt K 8/02), jak i nałożenia nowych zadań przy pozostawieniu poziomu dochodów na dotychczasowym poziomie (por. np. wyroki TK z 31 maja 2005 r., sygn. akt K 27/04 i 28 lutego 2008 r., sygn. akt K 43/07).

Odnosząc się do dopuszczalnych ram ograniczeń samodzielności finansowej samorządu terytorialnego, Trybunał wskazywał na konieczność spełnienia przez regulację skutkującą ingerencją w tej sferze wymogów formalnych i materialnych. Zgodnie z nimi ograniczenia dotyczące zasady samodzielności finansowej mogą być



wprowadzone wyłącznie w drodze przepisów rangi ustawowej (wymóg formalny) oraz muszą znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach, którym w danym przypadku należy przyznać pierwszeństwo względem zasady samodzielności finansowej (wymóg materialny). Powyższy pogląd został sformułowany po raz pierwszy w wyroku TK z 15 grudnia 1997 r. (sygn. akt K 13/97). W wyroku z 24 listopada 1998 r. (sygn. akt K 22/98) Trybunał stwierdził ponadto, że wymogiem materialnym limitującym swobodę ustawodawcy jest zakaz nadmiernej ingerencji w sferę samodzielności finansowej samorządu terytorialnego.

## **2. Analiza zgodności**

2.1. Wypracowane przez Trybunał Konstytucyjny rozumienie zasady odpowiedności udziału samorządu w dochodach publicznych, jak i wynikające z orzecznictwa obowiązki dowodowe spoczywające na podmiocie podnoszącym zarzut naruszenia tej zasady, odgrywają decydującą rolę przy kontroli zgodności kwestionowanych przepisów z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji.

Podstawowe kierunki interpretacji zasad konstytucyjnych dotyczących finansów samorządu terytorialnego zostały wyznaczone w orzecznictwie sądu konstytucyjnego jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Na gruncie obecnej Konstytucji Trybunał podtrzymał wcześniejsze ustalenia, choć zarazem – co jest widoczne zwłaszcza w ostatnich latach – istotnej ewolucji podlega interpretacja art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji. Z jednej strony coraz wyraźniejsza staje się tendencja do nadawania art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji charakteru normy programowej, z drugiej strony sąd konstytucyjny w kolejnych orzeczeniach formułował coraz bardziej rygorystyczne obowiązki dowodowe, ciążące na podmiocie formułującym zarzut naruszenia powyższych przepisów.

Wskazana jako wzorzec kontroli w niniejszym postępowaniu zasada odpowiedności udziału samorządu terytorialnego w dochodach publicznych (określana w skrócie także jako zasada odpowiedności lub zasada adekwatności) znajduje normatywną podstawę w art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji. Ustalając treść tej zasady, sąd konstytucyjny stwierdził, że z art. 167 ust. 1 Konstytucji wynika konieczność zachowania proporcji pomiędzy wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypisanych im zadań (wyrok TK z 16 marca

1999 r., sygn. akt K 35/98). Punktem odniesienia do określenia udziału samorządu w dochodach publicznych jest tym samym zakres przypadających samorządowi zadań (wyrok TK z 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 1/08). Artykuł 167 ust. 1 Konstytucji odnosi się do łącznej kwoty dochodów należnej jednostce samorządu terytorialnego, z której finansuje ona wszystkie realizowane zadania publiczne. Uzupełnieniem powyższej regulacji jest art. 167 ust. 4 Konstytucji, nakładający na ustawodawcę obowiązek dokonania odpowiedniej zmiany w podziale dochodów publicznych w sytuacji, gdy zmianie ulega zakres zadań i kompetencji samorządu terytorialnego (j.w.).

Z artykułu 167 ust. 1 Konstytucji Trybunał wyprowadził dwojakiego rodzaju obowiązki spoczywające na ustawodawcy. Z jednej strony, zobowiązany jest on ustanowić regulacje zapewniające jednostkom samorządu terytorialnego dochody własne w sposób rzeczywisty. Z drugiej strony, powyższy przepis zakazuje dokonywania zmian w ustawodawstwie prowadzących do faktycznego przekreślenia dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego (por. wyrok TK z 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97). Z tego względu zasada odpowiedniości zawarta w art. 167 ust. 1 Konstytucji stanowi gwarancję, że przekazana do dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego część dochodów publicznych będzie wystarczająca do realizacji zadań, jakie zostały nałożone na te jednostki, dochody te muszą zapewniać wszystkim samorządom możliwość wypełniania – przynajmniej na poziomie minimalnym – spoczywających na nich zadań (wyroki TK z: 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 1/08 i 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04). W ujęciu negatywnym oznacza to zakaz ukształtowania środków finansowych na poziomie uniemożliwiającym samorządowi realizację przypisanych mu zadań (wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11).

Zgodnie z jednolitym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada samodzielności finansowej samorządu terytorialnego, analogicznie jak i ogólna zasada samodzielności samorządu, ma charakter względny. Kompetencja do ustalenia podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny przysługuje władzy ustawodawczej. Prawodawca dysponuje daleko idącą swobodą w określaniu źródeł dochodów samorządu oraz ich poziomu, pod warunkiem jednak, że regulacja tych kwestii odbywa się z poszanowaniem norm, zasad i wartości konstytucyjnych. Trafność przyjmowanych w tym zakresie rozwiązań leży zasadniczo poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego; jego ewentualna ingerencja dotyczy wyłącznie

przypadków „oczywistych dysproporcji między zakresem zadań jednostek samorządu terytorialnego a wysokością ich dochodów” (wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98 i późniejsze orzecznictwo).

Względny charakter przysługującej samorządowi samodzielności finansowej oznacza w szczególności, że poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego może podlegać modyfikacjom, przy czym – zdaniem sądu konstytucyjnego – ustrojodawca nie wprowadził sztywnego powiązania pomiędzy zadaniami realizowanymi przez samorząd terytorialny, a środkami finansowymi, które pozostają w jego dyspozycji na realizację tych zadań. Oznacza to, że nałożenie na jednostki samorządu terytorialnego nowych zadań (zwiększenie obowiązków) nie musi być automatycznie skorelowane ze zwiększeniem dochodów samorządu o poziom odpowiadający kosztom realizacji tych zadań. Analogicznie zmniejszenie poziomu dochodów przysługujących jednostce nie pociąga konieczności zmniejszenia zakresu zadań samorządu. Dla oceny zachowania zasady odpowiedniości w tych przypadkach decydujące znaczenie ma okoliczność, czy ogólny poziom dochodów jest wystarczający dla realizacji zadań spoczywających na samorządzie (por. wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09 oraz wskazane w nim orzecznictwo). W tym kontekście Trybunał wskazywał, że: „Aby można było stwierdzić niekonstytucyjność regulacji prawnej ograniczającej dochody jednostek samorządu terytorialnego, należałoby wykazać m.in., że jednostki samorządu terytorialnego nie są w stanie realizować niektórych bądź też całości przypadających im zadań bez dochodów, których zostały pozbawione w wyniku wejścia w życie danej regulacji” (por. np. wyroki TK z: 31 maja 2005 r., sygn. akt K 27/04 i 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09).

Kluczową kwestią przy wyznaczaniu normatywnej treści zasady samodzielności finansowej samorządu jest ustalenie granic, w jakich prawodawca jest władny ustalać poziom dochodów samorządu terytorialnego. Zazwyczaj Trybunał odwoływał się w tym względzie do stwierdzenia, że granicą tą jest zakaz naruszenia istoty samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego (por. np. wyrok TK z 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97). Sąd konstytucyjny sprecyzował również, że do naruszenia Konstytucji dochodzi tylko w przypadku, gdy ustawodawca „w sposób drastyczny naruszy istotę samodzielności finansowej” (wyrok TK z 3 listopada 1998 r., sygn. akt K 12/98) oraz gdy ustawa zawiera regulacje, które „prowadzą do oczywistych dysproporcji między zakresem zadań jednostek

samorządu terytorialnego a wysokością ich dochodów” (m.in. wyrok TK z 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 1/08). Z kolei w wyroku z 25 marca 2003 r. (sygn. akt U 10/01) sąd konstytucyjny wskazał na wystąpienie „niezdolności gminy do wykonywania powierzonych jej ustawowo zadań”. W wyroku z 31 maja 2005 r. (sygn. akt K 27/04) Trybunał jeszcze bardziej uogólnił ten wymóg, stwierdzając, że: „podstawę stwierdzenia niezgodności ustawy z art. 167 ust. 1 Konstytucji mogą stanowić tylko oczywiste dysproporcje między zakresem zadań a poziomem dochodów, występujące przy podziale środków między administrację rządową a poszczególne szczeble samorządu terytorialnego”.

W ocenie Trybunału, faktyczne ramy realizacji zasady odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych wyznacza ogólny stan finansów publicznych. Dlatego art. 167 ust. 1 Konstytucji nie może być rozumiany jako podstawa do wprowadzenia obowiązku zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego określonego poziomu dochodów, w oderwaniu od sytuacji finansowej całego państwa (por. wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11). Na tym tle zasada odpowiedniości winna być traktowana jako dyrektywa określająca sposób podziału – dostępnych w danym okresie – środków finansowanych między administrację rządową a samorząd terytorialny, a jednocześnie dyrektywa określająca sposób podziału tych środków między poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Ustalając udział samorządu w dochodach publicznych uwzględniający wymóg odpowiedniości, nie można zatem abstrahować od zakresu zadań publicznych realizowanych przez administrację rządową. Trybunał zwracał uwagę na ograniczoność zasobu środków publicznych. Ustalenie dochodów samorządu terytorialnego na poziomie niezapewniającym „optymalnej realizacji wszystkich zadań publicznych” spoczywających na samorządzie nie prowadzi do naruszenia art. 167 ust. 1 Konstytucji, jeżeli ogólny poziom dochodów publicznych nie zapewnia realizacji wszystkich zadań publicznych administracji rządowej i samorządowej (por. wyrok TK 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09).

Obowiązek zapewnienia jednostkom samorządu środków finansowych w odpowiedniej wysokości odnosi się do zadań o charakterze obligatoryjnym. Z tego względu zasada odpowiedniości nie znajduje zastosowania do sytuacji, gdy występują utrudnienia w finansowaniu tych zadań publicznych, „które nie muszą być bezwzględnie wykonywane” (wyrok TK z 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01).

Treść zasady odpowiedniości udziału samorządu terytorialnego w dochodach publicznych w istotnym stopniu wyznacza sposób przeprowadzenia dowodu naruszenia tej zasady w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Oprócz zarzutów prawnych, pierwszoplanowe znaczenie ogrywa przedstawienie stosownych danych finansowych, obrazujących koszty wykonywania spoczywających na samorządzie zadań publicznych, czy też poziom dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. W wyroku z 16 marca 1999 r. (sygn. akt K 35/98) Trybunał wskazał, że ocena zachowania proporcji między wysokością dochodów a zadaniami „musi uwzględniać całokształt dochodów jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla. Akt normatywny mógłby zostać uznany za sprzeczny z art. 167 ust. 1 konstytucji tylko wtedy, gdyby ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jaki wynika z obowiązującego ustawodawstwa, uniemożliwiał efektywną realizację zadań powierzonych tym jednostkom” (wyroki TK z: 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98 i 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01). Dlatego podmiot inicjujący postępowanie 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 (por. m.in. wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11), czy też że zmiany w zakresie zadań samorządu lub w poziomie finansowania samorządu prowadzą do uniemożliwienia wypełnienia zadań publicznych spoczywających na samorządzie (wyrok TK z 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01). W tym aspekcie wnioskodawca powinien określić zadania, których – w następstwie obowiązywania kwestionowanych przez niego przepisów – nie jest w stanie realizować bądź też może je realizować w mniejszym zakresie, w porównaniu z ich realizacją w poprzednim stanie prawnym (wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09). Powyższy dowód musi zostać oparty o całościową analizę dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla. Tylko wówczas możliwe jest dokonanie oceny, czy przyznane dochody są wystarczające do sfinansowania wszystkich zadań jednostki samorządu terytorialnego (wyrok TK z 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 1/08). Trybunał uznał ponadto, że powołanie przez wnioskodawcę jako argumentu faktu zaciągania kredytu w celu realizacji zadań własnych nie może być uznane za dowód świadczący

o sprzeczności kwestionowanej regulacji z zasadą odpowiedniości udziału w dochodach publicznych (wyrok TK z 16 lipca 2013 r., sygn. akt K 13/10).

W późniejszym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny rozciągnął obowiązki dowodowe jeszcze dalej, nakładając na wnioskodawcę obowiązek wykazania naruszenia zasady odpowiedniości nie tylko przy uwzględnieniu zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, ale również zadań realizowanych przez organy administracji rządowej. Znalazło to wyraz w wymogu sformułowanym po raz pierwszy w wyroku z 31 maja 2005 r., (sygn. akt K 27/04) w którym stwierdzono, że wnioskodawca (jednostka samorządu terytorialnego), podnosząc zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 Konstytucji, „nie może ograniczyć się do stwierdzenia, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają dla realizacji zadań publicznych, ale powinna przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego” (powyższy wymóg został powtórzony m.in. w wyrokach TK z: 6 września 2005 r., sygn. akt K 46/06; 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09; 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11; 16 lipca 2013 r., sygn. akt K 13/10).

W najnowszym orzecznictwie sądu konstytucyjnego coraz silniej eksponowana jest teza, zgodnie z którą specyfika normy wyrażonej w art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji w zdecydowanej większości przypadków uniemożliwia przeprowadzenie kontroli konstytucyjności w oparciu o ten wzorzec. Wynika to z kilku, wzajemnie powiązanych, okoliczności. Przede wszystkim, rozumienie zasady odpowiedniości w orzecznictwie sądu konstytucyjnego ewoluuje w kierunku postrzegania art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji jako regulacji mającej charakter normy programowej. Po raz pierwszy takie ujęcie zaproponowano w wyroku TK z 8 kwietnia 2010 r. (sygn. akt P 1/08). Jak przyjęto, zasada adekwatności stanowi dyrektywę dla ustawodawcy co do podziału dochodów publicznych. Trybunał zastrzegł jednocześnie, że określenie wysokości środków finansowych potrzebnych na realizację zadań przez samorząd stanowi „zagadnienie szczególnie skomplikowane, ponieważ oszacowanie lub precyzyjne obliczenie kosztów realizacji konkretnych zadań często nie jest możliwe”.

Postrzeganie zasady odpowiedniości udziału w dochodach w charakterze normy programowej nie tylko w zasadniczym stopniu redukuje jej praktyczny wymiar, ale zarazem stanowi odejście od pojmowania tej zasady jako normy o charakterze

gwarancyjnym. W tym względzie odnotować trzeba jednoznaczny pogląd wyrażony przez Trybunał w wyroku z 28 lutego 2008 r. (sygn. akt K 43/07), w którym Trybunał w istocie przekreślił gwarancyjne znaczenie art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji. Sąd konstytucyjny uznał, że w sytuacji, gdy ustawodawca nie przewidział odrębnych środków na finansowanie nowego zadania, jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są wygospodarować środki na ich realizację z puli środków finansowych przeznaczonych na zadania własne. Zmianę w sposobie postrzegania zasady odpowiedniości Trybunał jednoznacznie potwierdził również w wyroku z 31 stycznia 2013 r. (sygn. akt K 14/11) stwierdzając, iż: „zasada adekwatności rozumiana jako konstytucyjna dyrektywa programowa ma szeroki zakres zastosowania oraz normowania i jest adresowana przede wszystkim do ustawodawcy. Ustawodawca powinien wprowadzać rozwiązania gwarantujące optymalne dostosowanie poziomu finansowania do wykonywanych przez j.s.t. zadań. Natomiast zasada adekwatności rozumiana jako wiążąca norma prawna ma dużo węższy zakres normowania sprowadzający się do zakazu przyznawania j.s.t. środków finansowych na poziomie uniemożliwiającym wykonanie powierzonych im zadań. Tylko w tym ostatnim znaczeniu zasada adekwatności może stanowić wzorzec hierarchicznej kontroli norm”. Powyższą interpretację powtórzono w wyroku TK z 16 lipca 2013 r. (sygn. akt K 13/10), stwierdzając zarazem, że: „Wynikający z Konstytucji obowiązek zapewnienia odpowiednich udziałów w dochodach publicznych jest sformułowany na tyle ogólnie, że jego konkretyzacja nastrocza oczywiste trudności. Ocena, jaka wielkość środków jest właściwa, nie może być jednoznaczna, zważywszy, że Konstytucja nie określa wyczerpującego katalogu zadań jednostek s.t. ani standardu ich realizacji”. Analogicznie, brak możliwości precyzyjnego oszacowania kosztów poszczególnych zadań samorządu terytorialnego, na który wpływ ma wiele zmiennych czynników ekonomicznych i społecznych, podnoszony był w postanowieniu TK z 26 czerwca 2014 r. (sygn. akt K 13/12).

Trybunał wskazywał nadto, że ocena zgodności określonych przepisów z zasadą odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych wykracza poza zakres jego właściwości (wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09). Jak stwierdzono, w sprawach dotyczących naruszenia zasady adekwatności, oprócz argumentacji o charakterze prawnym nie mniejsze znaczenie odgrywa argumentacja natury faktycznej, dotycząca kosztów realizacji zadań przypadających jednostkom

samorządu terytorialnego. Trybunał powtórzył w tym względzie pogląd sformułowany w piśmiennictwie, zgodnie z którym sąd konstytucyjny nie ma instrumentarium do samodzielnego ustalenia prawidłowości realizacji przez ustawodawcę zasady adekwatności. Zarazem dokonywanie przez sąd konstytucyjny ocen o charakterze finansowym, czy dochody przysługujące samorządowi są wystarczające dla realizacji jego zadań, zasadniczo nie mieści się we właściwości Trybunału Konstytucyjnego. Szerszy wymiar powyższego problemu znajduje wyraz w tym, że dotychczas na gruncie doktryny nie zostały wypracowane precyzyjne kryteria oceny realizacji powyższej zasady, które mogłyby znaleźć zastosowanie w toku kontroli prowadzonej przez Trybunał (por. wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11).

Rygorystyczne podejście Trybunału w kwestii interpretacji art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji zaowocowało bardzo niewielką liczbą spraw, w których Trybunał podzielał zarzuty podmiotu inicjującego postępowanie co do naruszenia zasady odpowiedniości udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych. Rozstrzygnięcia, w których sąd konstytucyjny potwierdzał naruszenie tej zasady, mają charakter wyjątkowy nie tylko ze względu na ich znikomą liczbę, ale nade wszystko zważywszy ich podjęcie w warunkach odstąpienia od przyjmowanej przez sąd konstytucyjny rygorystycznej interpretacji art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji. Przy czym, w zdecydowanej większości tych rozstrzygnięć, skład orzekający nie wskazywał argumentów na rzecz odstąpienia od dominującej linii orzeczniczej, zaś naruszenie zasady odpowiedniości stanowiło raczej konsekwencję uznania naruszenia przez Trybunał zasady samodzielności samorządu terytorialnego jako takiej, co wiązało się z automatycznym uznaniem, że naruszenie dotyka także zasady odpowiedniości udziału w dochodach. W zasadzie jedynym orzeczeniem, w którym Trybunał – stwierdzając naruszenie zasady odpowiedniości – szczegółowo uzasadnił niekonstytucyjność w zakresie powyższego wzorca był wyrok z 4 marca 2014 r. (sygn. akt K 13/11), dotyczący obowiązku ponoszenia wpłat wyrównawczych przez niektóre jednostki samorządu wojewódzkiego (tzw. janosikowe).

2.2. Z przeprowadzonej w punkcie IV.2.1 stanowiska analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że kluczową rolę przy ocenie zasadności zarzutów dotyczących naruszenia art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji odgrywają dane finansowe, przedstawione przez podmiot inicjujący postępowanie.



W pismach procesowych wnioskodawcy akcentowali obowiązek przedstawienia odpowiednich danych finansowych na poparcie stawianych zarzutów. We wnioskach znalazła się również zapowiedź nadesłania w późniejszym terminie szczegółowych opracowań określających skutki finansowe wynikające z obowiązywania kwestionowanych przepisów. Obszerny materiał w tym względzie został nadesłany pismem procesowym z 18 listopada 2014 r., w którym pełnomocnik procesowy wnioskodawców przedstawił „dokumenty uzupełniające materiał dowodowy przedmiotowej sprawy o szczegółowe wyliczenia dotyczące kosztów realizacji poszczególnych zadań nakładanych na daną jednostkę samorządu terytorialnego przez ustawy objęte zakresem *petitum* oraz ilości środków finansowych zapewnionych na realizację tych zadań z budżetu państwa”. Jak wskazano, mają one na celu szczegółowe wykazanie, że obowiązujące ustawodawstwo nie przewiduje odpowiednich mechanizmów realnie kompensujących utracone dochody i koszty realizacji dodatkowych zadań nakładanych na jednostki samorządu terytorialnego przez ustawy (pismo procesowe z 18 listopada 2014 r., s. 1 i 3). Dokumenty te obejmują informacje przedstawione przez poszczególnych wnioskodawców (Powiat w Nowej Soli – załącznik nr 1, Gmina Nowa Sól-Miasto – załącznik nr 3, Gmina Koźuchów – załącznik nr 5, Gmina Kolsko – załącznik nr 7, Gmina Bytom Odrzański – załącznik nr 9, Gmina Siedlisko – załącznik nr 11).

Odniesienie się do danych finansowych przedstawionych przez wnioskodawców wymaga ich usystematyzowania. Umożliwi to dokonanie oceny, czy wnioskodawcy spełnili wynikające z orzecznictwa sądu konstytucyjnego wymogi dotyczące uzasadnienia zarzutu naruszenia zasady odpowiedniości udziału samorządu terytorialnego w dochodach publicznych.

W informacji przedstawionej przez Powiat Nowosolski wskazano, że zarzut naruszenia art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, związany z zaniechaniem wprowadzenia mechanizmów rekompensujących wzrost wydatków powiązać należy z następującymi zadaniami realizowanymi przez Powiat Nowosolski: 1) pełnienie funkcji organu założycielskiego dla Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej (dalej SP ZOZ) we Wschowie; 2) wydawanie orzeczeń o niepełnosprawności; 3) oświata publiczna; 4) ogłaszanie aktów normatywnych w formie elektronicznej; 5) zwrot opłat za kartę

pojazdu. W ocenie Rady Powiatu, zwiększenie wydatków powiatu było także spowodowane wzrostem stawki podatku VAT od 1 stycznia 2011 r.

Wysokość wydatków z budżetu powiatu nowosolskiego na finansowanie działalności SP ZOZ we Wschowie, w tym w szczególności na pokrycie zobowiązań tej placówki, wyniosła w okresie styczeń 2006 r. – wrzesień 2014 r. ponad 8 mln zł (por. dane z rozbiem na poszczególne lata przedstawione przez Powiat w Nowej Soli, pismo z 18 listopada 2014 r., s. 9). Wydatki z tytułu obsługi przez Powiat Nowosolski kredytu zaciągniętego w 2006 r. na pokrycie zobowiązań SP ZOZ we Wschowie wynoszą 1 348 759 zł rocznie; zaś spłata kredytu nastąpi w 2022 r. Pozostałe zadania są albo jedynie w części finansowane ze środków przekazywanych z budżetu państwa, albo też powiat jest zobowiązany do ich finansowania w pełnym zakresie z dochodów własnych. W przypadku zadania związanego z wydawaniem orzeczeń o niepełnosprawności powiat oszacował, że łączne wydatki na dofinansowanie tego zadania ze środków własnych wyniosły w okresie styczeń 2008 r. – wrzesień 2014 r. ok. 100 000 zł (por. dane z rozbiem na poszczególne lata przedstawione przez Powiat w Nowej Soli, pismo z 18 listopada 2014 r., s. 11). Z kolei wydatki Powiatu Nowosolskiego związane z realizacją zadań w zakresie oświaty publicznej, w zakresie w jakim nie znajdują one pokrycia w części oświatowej subwencji ogólnej, wyniosły w okresie styczeń 2004 r. – wrzesień 2014 r. łącznie ok 1 630 000 zł. (por. dane z rozbiem na poszczególne lata przedstawione przez Powiat w Nowej Soli, pismo z 18 listopada 2014 r., s. 11). Wydatki związane z finansowaniem kosztów ogłaszania aktów normatywnych w formie elektronicznej w okresie styczeń 2011 r. – wrzesień 2014 r. powiat oszacował na kwotę 4500 zł. Natomiast wydatki wynikające ze zwrotu opłat za kartę pojazdu wyniosły w okresie styczeń 2011 r. – wrzesień 2014 r. 129 000 zł. Dodatkowe wydatki Powiatu Nowosolskiego wynikające ze wzrostu stawki podatku VAT w okresie styczeń 2011 r. – wrzesień 2014 r. oszacowano na kwotę ok. 530 000 zł.

W odniesieniu do pozostałych zarzutów wskazano, że wzrost wydatków powiatu wynikający z: 1) zmiany wysokości składki rentowej skutkowało zwiększeniem wydatków powiatu w okresie od stycznia 2012 r. do września 2014 r. o kwotę 1 521 600 zł; 2) obowiązku usuwania pojazdów z drogi oraz prowadzenia parkingów strzeżonego dla pojazdów usuniętych skutkowało zwiększeniem wydatków powiatu w okresie od stycznia 2011 r. do września 2014 r. o kwotę 64 000 zł; 3) obowiązków

nałożonych przez ustawę o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej – niezrealizowane przez powiat płatności w ramach powyższego zadania za okres od stycznia 2012 r. do grudnia 2014 r. oszacowano na kwotę 2 120 300 zł.

Obciążenia finansowe wynikające z powyższych zadań finansowanych przez Powiat Nowosolski skutkują ograniczeniem wydatków bieżących powiatu i wydatków inwestycyjnych na przedsięwzięcia o istotnym znaczeniu dla mieszkańców powiatu, pogorszeniem wskaźników zadłużenia, jak również ograniczeniem możliwości zaciągania przez powiat przyszłych zobowiązań.

Przechodząc do informacji przedstawionych przez wnioskodawców będących organami samorządu terytorialnego szczebla gminnego stwierdzić trzeba, że mają one w zasadzie tożsamy układ i treść, różnica dotyczy jedynie kwot wydatków ponoszonych przez poszczególne gminy na realizację konkretnych zadań. Pewien wyjątek stanowią w tym względzie dane pochodzące od Rady Gminy Nowa Sól-Miasto, w których zaprezentowano częściowo odmienne kategorie wydatków w porównaniu z informacją przedstawioną przez pozostałych wnioskodawców będących organami samorządu terytorialnego szczebla gminnego.

W ocenie skarżących rad gmin, zarzut naruszenia art. 7 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, związany z zaniechaniem wprowadzenia mechanizmów rekompensujących wzrost wydatków ponoszonych przez gminy powiązać należy z nałożeniem na gminy następujących zadań lub też z rozszerzeniem ich zakresu: 1) publikacją aktów normatywnych w formie elektronicznej; 2) utrzymaniem czystości i porządku w gminach; 3) oświatą publiczną. Poszczególne gminy przedstawiły następujące koszty wykonywania tych zadań:

- 1) publikacja aktów normatywnych w formie elektronicznej w okresie od stycznia 2010 r. do września 2014 r.: Gmina Koźuchów – 915 zł (2010 r.), 915 zł (2011 r.), 1537 zł (2012 r.), 0 zł (2013 r.), 3843 zł (2014 r.); Gmina Kolsko – 3300 zł (2011 r.), 0 zł (2012 r.), 4899 zł (2013 r.), 3843 zł (2014 r.); Gmina Bytom Odrzański – 305 zł (2010 r.), 553 zł (2011 r.), 420 zł (2012 r.), 615 zł (2013 r.), 0 zł (2014 r.); Gmina Siedlisko – 861 zł (2012 r.), 430 zł (2013 r.), 615 zł (2014 r.);
- 2) utrzymanie czystości i porządku w gminach w okresie od stycznia 2012 r. do września 2014 r.: Gmina Koźuchów – 105 007 zł (2012 r.), 140 121 zł (2013 r.), 104 924 zł (2014 r.); Gmina Kolsko – 2885 zł (2012 r.),

16 106 zł (2013 r.), 4 106 zł (2014 r.); Gmina Siedlisko – 21 700 zł w 2012 r. (brak danych za lata 2013-2014);

- 3) oświata publiczna w okresie od stycznia 2004 r. do września 2014 r.: Gmina Koźuchów – 204 300 zł (2004 r.), 632 500 zł (2005 r.), 662 800 zł (2006 r.), 782 100 zł (2007 r.), 869 600 zł (2008 r.), 917 700 zł (2009 r.), 993 700 zł (2010 r.), 1 125 500 zł (2011 r.), 1 282 500 zł (2012 r.), 1 421 100 zł (2013 r.), 1 072 700 zł (2014 r.); Gmina Kolsko – 341 144 zł (2004 r.), 322 712 zł (2005 r.), 331 061 zł (2006 r.), 353 343 zł (2007 r.), 384 506 zł (2008 r.), 407 962 zł (2009 r.), 430 282 zł (2010 r.), 519 678 zł (2011 r.), 557 022 zł (2012 r.), 706 391 zł (2013 r.), 607 919 zł (2014 r.); Gmina Bytom Odrzański – nie przedstawiła danych; Gmina Siedlisko – 232 700 zł (2004 r.), 285 000 zł (2005 r.), 317 000 zł (2006 r.), 341 700 zł (2007 r.), 451 300 zł (2008 r.), 440 200 zł (2009 r.), 522 800 zł (2010 r.), 510 500 zł (2011 r.), 506 700 zł (2012 r.), 695 000 zł (2013 r.), 80 200 zł (2014 r.).

W przypadku zadań oświatowych wnioskodawcy nie wyjaśnili, czy podane kwoty obejmują całość wydatków poniesionych przez gminy w związku z realizacją zadań oświatowych, czy jedynie tę ich część, którą gminy musiały finansować z dochodów własnych (wydatki nieobjęte częścią oświatową subwencji ogólnej).

Ponadto Gmina Bytom Odrzański i Gmina Siedlisko przedstawiły koszty związane z realizacją obowiązków nakładanych ustawą o ochronie informacji niejawnych. W przypadku Gminy Bytom Odrzański koszty te wyniosły: 6 923 zł (2011 r.), 7 809 zł (2012 r.), 8 068 zł (2013 r.), 4 243 zł (2014 r.), natomiast w przypadku Gminy Siedlisko – 9 731 zł (2011 r.), 11 785 zł (2012 r.), 11 531 zł (2013 r.), 7 830 zł (2014 r.).

W odniesieniu do pozostałych zarzutów przedstawiono dane dotyczące wzrostu wydatków gmin wynikających z: zwiększenia obowiązków gmin w sprawach wspierania rodziny, zmiany wysokości składki rentowej, wypłaty zasiłków stałych oraz opłacania składek na ubezpieczenia zdrowotne. W poszczególnych gminach, których organy stanowiące są inicjatorami niniejszego postępowania, wydatki na realizację wymienionych zadań kształtowały się na następującym poziomie:

- 1) zadania z zakresu wspierania rodziny: Gmina Koźuchów – 73 726 zł (2013 r.), 130 000 zł (prognoza na 2014 r.), 185 000 zł (prognoza na 2015 r.); Gmina Kolsko – 37 133 zł (prognoza na 2015 r.); Gmina Bytom

Odrzański: 4298 zł (2013 r.), ok. 20 000 zł (prognoza na 2014 r.); 50 040 zł (prognoza na 2015 r.); Gmina Siedlisko – 2057 zł (2012 r.), 4415 zł (2013 r.), 609 zł (styczeń-wrzesień 2014 r.); Gmina Nowa Sól-Miasto – 48 228 zł (2012 r.), 189 198 zł (2013 r.), 447 084 (prognoza na 2014 r.);

- 2) wzrost wysokości składki rentowej: Gmina Koźuchów – 251 598 zł (2012 r.), 220 774 zł (2013 r.), 173 197 zł (2014 r.); Gmina Kolsko – 62 318 zł (2012 r.), 72 909 zł (2013 r.), 58 139 zł (2014 r.); Gmina Bytom Odrzański – 31 685 zł (2012 r.), 88 586 zł (2013 r.), 69 152 zł (2014 r.); Gmina Siedlisko – 25 188 zł (2012 r.), 21 413 zł (2013 r.), 16 212 zł (2014 r.);
- 3) wypłata zasiłków stałych i opłacanie składek na ubezpieczenia zdrowotne w części finansowanej z dochodów własnych gminy w 2011 r.: Gmina Koźuchów – 24 736 zł, Gmina Bytom Odrzański – 14 373 zł; Gmina Siedlisko – 14 373 zł;

Rady gmin zakwestionowały ponadto zwiększenie obciążeń finansowych wynikające ze wzrostu stawki podatku VAT od 1 stycznia 2011 r. Dodatkowe wydatki Gminy Koźuchów wynikające ze wzrostu stawki podatku VAT w okresie styczeń 2011 r. – wrzesień 2014 r. zostały oszacowane na kwotę: 82 587 zł (2011 r.), 41 979 zł (2012 r.), 44 686 zł (2013 r.), 42 503 zł (2014 r.); w przypadku Gminy Kolsko – 47 070 zł (2011 r.), 23 743 zł (2012 r.), 13 884 zł (2013 r.), 15 581 zł (2014 r.); w przypadku Gminy Bytom Odrzański – 33 577 zł (2011 r.), 31 096 zł (2012 r.), 17 895 zł (2013 r.), 13 325 zł (2014 r.); w przypadku Gminy Siedlisko – 21 158 zł (2011 r.), 10 269 zł (2012 r.), 16 010 zł (2013 r.), 8 517 zł (2014 r.).

W odniesieniu do zarzutu dotyczącego przepisów określających udział gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych gminy przedstawiły dane obrazujące udział wpływów z obu tych podatków w wydatkach bieżących. W Gminie Koźuchów udział ten wynosił 14,9% (2012 r.), 16,8% (2013 r.) oraz 16,3% (stan na wrzesień 2014 r.), w Gminie Kolsko – 7,46% (2012 r.), 8,55% (2013 r.) oraz 8,66% (stan na wrzesień 2014 r.), w Gminie Bytom Odrzański – 15,6% (2012 r.), 17,8% (2013 r.) oraz 17,1% (stan na wrzesień 2014 r.), w Gminie Siedlisko – 8,68% (2012 r.), 9,18% (2013 r.) oraz 10,47% (stan na wrzesień 2014 r.)

W informacji gminy Nowa Sól-Miasto przedstawiono dane dotyczące następujących wydatków gminy:

- wydatki na oświatę w części finansowanej ze środków własnych gminy (tj. ponad poziom finansowania zapewniony przez środki pochodzące z części oświatowej subwencji ogólnej) – 3 421 276 zł (2012 r.), 4 828 756 zł (2013 r.), 4 204 587 zł (2014 r.); jednocześnie Gmina Nowa Sól-Miasto wskazała, że łączne wydatki na oświatę stanowiły w 2012 r. 27,5% wydatków bieżących, zaś w latach 2013-2014 odpowiednio 27,5% i 26,8% wydatków bieżących;
- wydatki na realizację zadań w zakresie pieczy zastępczej – 48 228 zł (2012 r.), 189 198 zł (2013 r.), 447 084 zł (2014 r.);
- wydatki na realizację zadań w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt – 115 622 zł (2012 r.), 144 222 zł (2013 r.).

Niezależnie od wskazanych powyżej danych finansowych wszyscy wnioskodawcy przedstawili informację sporządzoną przez Urząd Skarbowy w Nowej Soli, dotyczącą wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (załączniki nr 2, 4, 6, 8, 10 i 12). Obejmuje ona następujące dane: łączna kwota wpływów Urzędu Skarbowego w Nowej Soli z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2004-2011 (w tym zakresie każdy z wnioskodawców przedstawił tożsame dane), liczba podatników tego podatku z rozbiciem na poszczególne stawki podatkowe, średnia wysokość dochodu oraz średnia wysokości dochodu rozporządzalnego (informacje te zostały przedstawione odrębnie dla każdego z wnioskodawców). Wnioskodawcy nie wskazali jednak, jaki związek zachodzi pomiędzy zawartymi w załącznikach nr 2, 4, 6, 8, 10 i 12 danymi, a zarzutami sformułowanymi we wnioskach inicjujących postępowanie. Analiza danych zawartych w wymienionych załącznikach nie pozwala w sposób jednoznaczny powiązać ich z żadnym z zarzutów objętych wnioskiem. W wymiarze normatywnym można wyprowadzić powiązanie pomiędzy treścią art. 27 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, określającym skale podatkowe w podatku dochodowym od osób fizycznych, a danymi przedstawionymi w powyższych załącznikach. Trybunał Konstytucyjny odmówił jednak nadania biegu wnioskowi w zakresie dotyczącym kontroli zgodności z Konstytucją art. 27 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. W konsekwencji dane finansowe objęte

załącznikami nr 2, 4, 6, 8, 10 i 12 mogą zostać uznane za relewantne co najwyżej w kontekście zarzutu adresowanego względem art. 4 ust. 2 u.d.j.s.t.

2.3. Przedstawione przez wnioskodawców dane finansowe nie pozwalają uznać, że spełnili oni obowiązek należytego uzasadnienia zarzutu naruszenia zasady odpowiedności udziału samorządu w dochodach publicznych. Treść tych obowiązków została ustalona w orzecznictwie sądu konstytucyjnego; były one przedstawione w pkt IV.2.1 stanowiska.

Podkreślenia wymaga, że obowiązki dowodowe spoczywające na wnioskodawcy podnoszącym zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji mają charakter złożony. Z jednej strony podmiot inicjujący postępowanie zobowiązany jest przedstawić odpowiednie dane obrazujące skutki finansowe wynikające z obowiązywania kwestionowanych przepisów. Jeżeli zarzut niekonstytucyjności związany jest z nałożeniem nowych obowiązków, czemu nie towarzyszy odpowiednie zwiększenie poziomu dochodów samorządu, dane powinny określać kwoty wydatków, które wiążą się z realizacją tych zadań. W razie zaskarżenia przepisów skutkujących zmniejszeniem poziomu dochodów samorządu, należy wskazać kwoty ubytku dochodów samorządu. Z drugiej strony wnioskodawca zobowiązany jest przeprowadzić analizę, czy kwestionowane zmiany (nałożenie nowych zadań lub zmniejszenie poziomu dochodów) oddziałują na zdolność wykonywania przez jednostkę samorządu terytorialnego spoczywających na niej zadań publicznych. W tym aspekcie nie chodzi jednak o poszczególne kategorie dochodów czy wydatków, ale ocenę finansową o charakterze całościowym, a więc odnoszącą się do łącznej puli dochodów przypadających jednostce samorządu i obciążających ją z tego tytułu wydatkach. W tym względzie należy udzielić odpowiedzi, czy łączna pula dochodów jest wystarczająca dla realizacji spoczywających na danej jednostce samorządu zadań. Do naruszenia zasady odpowiedności udziału dochodzi bowiem jedynie wtedy, gdy jednostka samorządu staje się niezdolna, ze względu na zbyt niski poziom dochodów, do realizacji przypisanych jej zadań publicznych. Chodzi przy tym o wykonywanie jedynie obowiązkowych zadań publicznych i tylko w takim zakresie, jaki jest konieczny w świetle obowiązujących przepisów. Wymienione obowiązki wnioskodawcy muszą być spełnione łącznie.

Analiza wniosków, jak i w szczególności pisma procesowego z 18 października 2014 r., dowodzi, że wnioskodawcy spełnili pierwszy z wyróżnionych powyżej obowiązków. Przedstawione zostały zatem koszty realizacji poszczególnych zadań, które zostały nałożone na jednostki samorządu przy braku zwiększenia poziomu dochodów samorządu bądź jedynie przy częściowym finansowaniu ze strony budżetu państwa. W tym aspekcie wnioskodawcy zaprezentowali dane finansowe dotyczące wydatków związanych z realizacją następujących zadań publicznych: utrzymanie czystości i porządku w gminach, wydawanie orzeczeń o niepełnosprawności, oświata publiczna, ogłaszanie aktów normatywnych w formie elektronicznej, zwrot opłat za kartę pojazdu, utrzymanie placówek ochrony zdrowia, ochrona informacji niejawnych, wspieranie rodziny i system pieczy zastępczej, wypłata zasiłków stałych oraz opłacanie składek na ubezpieczenia zdrowotne, opieka nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganie bezdomności zwierząt. Zawarte w pismach procesowych dane finansowe określały również, o ile wzrosły wydatki wnioskodawców w związku ze wzrostem składki rentowej czy wzrostem stawki podatku VAT.

Wnioskodawcy nie przeprowadzili natomiast analizy – koniecznej w procesie kontroli przez Trybunał Konstytucyjny zgodności kwestionowanych regulacji z zasadą odpowiedniości – czy wystąpił stan, w którym jednostki samorządu terytorialnego stały się niezdolne do realizacji spoczywających na nich zadań. Znamienne jest w tym względzie, że ani jeden z wnioskodawców nie przedstawił takich danych, jak ogólna kwota dochodów danej jednostki samorządu terytorialnego oraz łączne wydatki związane z wykonywaniem zadań. Bez tych danych nie jest możliwe przeprowadzenie oceny zdolności realizacji przez jednostkę samorządu spoczywających na niej zadań publicznych. Powyższe oznacza, że wnioskodawcy nie spełnili drugiego z wyszczególnionych powyżej obowiązków dowodowych. Nie zostało zatem wykazane, że wystąpił stan, w którym jednostka samorządu terytorialnego, przy określonym poziomie osiągniętych przez nią dochodów, stała się niezdolna do realizacji zadań publicznych. W szczególności brak we wnioskach danych niezbędnych do stwierdzenia, czy nałożone na samorząd nowe obowiązki oraz wzrost wydatków w określonych obszarach prowadzi do naruszenia zasady odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych. Powoduje to, że domniemanie zgodności przepisów poddanych kontroli w niniejszym postępowaniu w aspekcie ich zgodności z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji nie zostało wzruszone.



Stanowisko Sejmu uznające brak realizacji przez wnioskodawców obowiązku przedstawienia danych finansowych na poparcie zarzutu naruszenia art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji jest aktualne w stosunku do wszystkich przepisów poddanych ocenie w niniejszym postępowaniu, tj. art. 4 ust. 2 i ust. 3, art. 7 ust. 1 pkt 1, pkt 2 i pkt 4 oraz art. 9 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, art. 17 ust. 1, art. 176 pkt 4 i pkt 5, art. 180 i art. 247 ust. 1 i ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt, art. 16 ust. 1b ustawy ubezpieczeniowej, art. 17 ust. 1 pkt 19 i pkt 20 ustawy o pomocy społecznej i art. 130a ust. 5f zd. 1 ustawy o ruchu drogowym. Niezależnie od tego argumentacja Sejmu obejmuje także dodatkowe uwagi odnoszące się do poszczególnych przepisów poddanych kontroli; zostały one zawarte w pkt IV.2.5-IV.2.10 niniejszego stanowiska. Sejm pragnie podkreślić, że sformułowane tam argumenty mają jedynie uzupełniający charakter względem stanowiska diagnozującego brak przedstawienia przez wnioskodawców niezbędnych danych finansowych, co samodzielnie przesądza o zgodności kwestionowanych w niniejszym postępowaniu przepisów za zgodne z zasadą odpowiedniego udziału samorządu w dochodach publicznych.

Sejm zarazem dostrzega intencję wnioskodawców, jaką było przedstawienie skumulowanych negatywnych skutków finansowych dla jednostek samorządu terytorialnego spowodowanych przez ciąg kolejnych działań ustawodawcy polegających na rozszerzaniu zakresu zadań samorządu przy niezapewnieniu odpowiednich środków finansowych. Stąd też wnioskodawcy nie zaskarżyli jednostkowego przypadku rozszerzenia zadań samorządu, ale cały zespół tego typu regulacji. Miało to służyć osiągnięciu efektu skali, a więc umożliwić wykazanie, że o ile pojedyncze przypadki rozszerzenia zakresu zadań rozpatrywane z osobna nie skutkują naruszeniem zasady odpowiedniości, to sytuacja przedstawia się inaczej, gdy w postępowaniu zostanie zakwestionowany określony ciąg takich zdarzeń. Bez wątpienia, taki zabieg ze strony wnioskodawcy wpływa na ocenę realizacji obowiązku dowodowego obejmującego konieczność przedstawienia danych obrazujących wzrost wydatków samorządu. Nie sanuje jednak braku realizacji przez wnioskodawcę obowiązku przeprowadzenia oceny, jaki skutek wywierają przedstawione dane na zdolność wykonywania przez samorząd terytorialny spoczywających na nim zadań publicznych.

2.4. Niezależnie od nieprzedstawienia przez wnioskodawców właściwych danych finansowych, które mogłyby stanowić podstawę do uznania zasadności sformułowanych przez nich zarzutów, wypada wspomnieć o pozostałych okolicznościach wpływających na ocenę dochowania przez ustawodawcę w odniesieniu do kwestionowanych przepisów zasady odpowiedności udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych.

Przede wszystkim wymaga zaakcentowania, że art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji wprowadzają zasadę odpowiedności udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych, nie zaś odpowiedności przypadających im dochodów. Jeżeli ustrojodawca wprowadziłby zasadę odpowiedności dochodów jednostek samorządu terytorialnego w stosunku do wykonywanych przez nie zadań, wówczas faktycznie obowiązkiem ustawodawcy byłoby zapewnienie tym jednostkom środków finansowych w wysokości pozwalającej w pełni realizować przypadające nań zadania. Zasada odpowiedności udziału w dochodach publicznych oznacza natomiast, że dokonując podziału zasobów finansowych państwa pomiędzy administrację rządową (inne organy władzy państwowej) a samorząd terytorialny konieczne jest uwzględnienie zakresu zadań wykonywanych przez obie grupy podmiotów, a konkretnie wydatków wynikających z realizacji tych zadań. Jeżeli stan finansów publicznych nie pozwala na realizację wszystkich zadań spoczywających na państwie, to w równym stopniu dotyka to administracji rządowej, jak i samorządowej. Upraszczając, można stwierdzić, że permanentny deficyt finansów publicznych, czego wyrazem jest coroczny deficyt budżetu państwa i narastający poziom długu publicznego, przekłada się również na finanse samorządowe. Konsekwencją takiego stanu finansów publicznych jest zaspokajanie potrzeb finansowych samorządu na niższym poziomie, niż wynika to z zakresu realizowanych przez samorząd zadań. Oznacza to, że zasada odpowiedności nie może być odczytywana jako obowiązek zapewnienia finansowania samorządu na poziomie, który pozwoliłby na realizację wszystkich spoczywających na nim zadań. Zarazem nakładanie na samorząd nowych zadań nie musi zostać automatycznie skorelowane ze zwiększeniem dochodów samorządu o kwoty, odpowiadające wydatkom ponoszonym przez samorząd na realizację tych zadań. Z tego względu wykazanie przez wnioskodawców, że ustawodawca rozszerzył zakres zadań jednostek samorządu terytorialnego przy niezmiennym poziomie finansowania bądź też zwiększył wydatki w określonych sferach nie przesądza o naruszeniu zasady

odpowiedności udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych.

Poddając ocenie określone regulacje z punktu widzenia zgodności z zasadą odpowiedności udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych, nie można pomijać, że w świetle aktualnego orzecznictwa Trybunału, art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji ma w przeważającym stopniu charakter normy programowej. Przepisy te stanowią przede wszystkim wskazówkę, która musi być uwzględniana przy ustalaniu podziału zasobów finansowych pomiędzy organy władzy państwowej i samorząd terytorialny. Zarazem nie jest możliwa precyzyjna odpowiedź na pytanie, czy powyższa dyrektywa jest przestrzegana, dotychczas nie zostały bowiem wypracowane instrumenty pozwalające na ocenę, jakie są zobiektywizowane koszty realizacji zadań przez jednostki poszczególnych szczebli samorządu. Z tego też względu, przestrzeganie powyższej dyrektywy objęte jest szerokim marginesem swobody ustawodawcy. Tylko rażące przypadki dysproporcji w udziale administracji rządowej i administracji samorządowej w dochodach publicznych mogą być kwalifikowane jako naruszenie art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji. Wnioskodawcy nie wykazali, aby doszło do naruszenia zasady odpowiedności w powyższym rozumieniu.

2.5. Jeden z głównych zarzutów podniesionych przez wnioskodawców związany jest z brakiem ustanowienia przez ustawodawcę mechanizmów zapewniających wzrost poziomu dochodów w razie nałożenia na samorząd terytorialny nowych zadań. Zdaniem wnioskodawców, w świetle art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji, na ustawodawcy ciąży pozytywny obowiązek wprowadzenia tego typu regulacji. W tym względzie wnioskodawcy uczynili przedmiotem kontroli art. 7 ust. 1 pkt 1, pkt 2 i pkt 4 u.d.j.s.t.

Teza wnioskodawców, zgodnie z którą nałożeniu na samorząd terytorialny nowych zadań każdorazowo musi towarzyszyć odpowiednie zwiększenie poziomu jego dochodów znajduje – w pewnym stopniu – oparcie językowe w brzmieniu art. 167 ust. 4 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Powyższa teza nie koresponduje jednak z interpretacją zasady odpowiedności udziału samorządu w dochodach publicznych przyjmowaną czy to w judykaturze, czy w piśmiennictwie. Jak

wskazywano, w orzecznictwie Trybunału utrwalony jest pogląd, że nałożenie na jednostki samorządu terytorialnego nowych zadań (rozszerzenie istniejących zadań o nowe obowiązki) nie implikuje automatycznie konieczności podwyższenia poziomu dochodów samorządu terytorialnego o kwotę niezbędną dla pokrycia wydatków wynikających z nowych zadań. W razie pozostawienia poziomu dochodów samorządu na niezmienionym poziomie, źródło finansowania nowych zadań (obowiązków) stanowią aktualne dochody budżetowe samorządu. Nałożenie na jednostki samorządu terytorialnego nowych zadań może powodować zmniejszenie zakresu finansowania dotychczasowych zadań. Sytuacja taka nie prowadzi jednak do naruszenia zasady odpowiedności udziału samorządu w dochodach publicznych, o ile pula środków pozostających w dyspozycji jednostki samorządu jest wystarczająca dla zapewniania – w podstawowym zakresie – finansowania ich zadań. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego stanowi zatem podstawę do wyprowadzenia tezy dokładnie odwrotnej od sformułowanej przez wnioskodawców, a więc że ustawodawca nie jest zobowiązany do zwiększania poziomu dochodów samorządu w przypadku nałożenia nowych zadań. Tym bardziej brak jest podstaw do uznania istnienia po stronie ustawodawcy obowiązku wprowadzenia mechanizmu przewidującego automatyczny wzrost poziomu dochodów samorządu terytorialnego w razie nałożenia na samorząd nowych zadań bądź zwiększenia zakresu obowiązków. Artykuł 167 ust. 1 i ust. 4 ustawy zasadniczej nie mogą być zatem postrzegane jako źródło takiego obowiązku.

Z powyższym stanowiskiem koresponduje pogląd wyrażany w orzecznictwie sądu konstytucyjnego, przypisujący art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji charakter normy programowej. Zasada odpowiedności udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych wyznacza ogólną dyrektywę co do podziału środków publicznych pomiędzy administrację rządową a samorząd. W wymiarze normatywnym jej obowiązywanie ma jednak węższy wymiar i ogranicza się do zakazu takiego ustalenia udziału samorządu w dochodach publicznych, który – ze względu na wielkość środków przypadających samorządowi – czyniłby niemożliwą realizację przez samorząd spoczywających na nim zadań. Z takiego ujęcia nie wynika w żaden sposób obowiązek pozytywnego uregulowania przez ustawodawcę mechanizmu zwiększania poziomu udziału samorządu w dochodach w razie zwiększenia zakresu zadań samorządu.

W procesie interpretacji zasady odpowiedności udziału samorządu w dochodach publicznych akcentowany jest również argument odwołujący się do ograniczonego zasobu środków publicznych, z których finansowane są zadania publiczne. Tendencja wyrażająca się w nakładaniu na samorząd nowych zadań bez zapewniania środków na ich realizację nie może być zatem traktowana jako wyraz dyskryminacji przez ustawodawcę samorządu terytorialnego pod względem finansowym, ale stanowi konsekwencję złego stanu finansów publicznych. W sytuacji, gdy dostępne środki nie pozwalają na realizację wszystkich zadań przez organy działające na poziomie centralnym, niewystarczający poziom finansowania zadań publicznych dotyka siłą rzeczy także samorząd terytorialny. Z tego punktu widzenia ustanowienie mechanizmu oczekiwanego przez wnioskodawców mogłoby paradoksalnie skutkować naruszeniem zasady odpowiedności udziału samorządu w dochodach publicznych, bowiem zwiększanie poziomu finansowania samorządu następowaloby poprzez zmniejszenie środków pozostających w dyspozycji administracji rządowej. Wówczas udział samorządu w dochodach publicznych mogłoby stać się nieproporcjonalnie wyższy względem realizowanych zadań, w porównaniu ze zmniejszającym się udziałem w tych dochodach administracji rządowej.

Nie można także pomijać wątpliwości, czy postulat wnioskodawców w ogóle mógłby zostać zrealizowany w praktyce. Wymagałby on zobiektywizowania, w odniesieniu do wszystkich jednostek danego szczebla samorządu, kosztów realizacji zadań publicznych. Ze względu na różne uwarunkowania, istniejące potrzeby czy dostępną infrastrukturę koszty realizacji tych samych zadań, nawet przy takiej samej liczbie mieszkańców, mogą być zasadniczo różne dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowo w przypadku znacznej części zadań ustawodawca nie określił standardów ich realizacji (w jakim niezbędnym zakresie dane zadanie musi być realizowane przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego). Oznacza to, że w przypadku wielu zadań sprecyzowanie kosztów ich realizacji może być niemożliwe, przynajmniej z perspektywy ustawodawcy. Na te okoliczności zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11).

Brak podstaw do wyprowadzenia z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji obowiązku ustanowienia mechanizmów zmian w udziale w dochodach publicznych jednoznacznie przeczy tezie wnioskodawców, że odstępując od takiej regulacji,

prawodawca dopuścił się pominięcia prawodawczego. Jedyne na marginesie trzeba wskazać, że pominięcie prawodawcze to regulacja określonej materii w sposób niepełny (niewystarczający, niekompletny), przy założeniu jakościowej tożsamości brakujących elementów z tymi, które zostały w sposób wyraźny ujęte w normie poddanej ocenie. Chodzić zatem musi o regulację, której treść da się jednoznacznie ustalić. Podnosząc zarzut pominięcia prawodawczego, wnioskodawcy zobowiązani są jednoznacznie określić, jakie brzmienie powinna mieć pominięta regulacja, której brak jest przez nich kwestionowany. Trybunał Konstytucyjny wskazywał w tym względzie na obowiązek wnioskodawcy precyzyjnego określenia zagadnienia, które nie zostało w kwestionowanym przepisie unormowane (por. postanowienia TK z: 24 października 2007 r., sygn. akt Ts 42/07 i 12 października 2011 r., sygn. akt Ts 81/11). Niespełnienie tego wymogu oznacza, że zarzut pominięcia prawodawczego nie został właściwie uzasadniony. W niniejszym postępowaniu wnioskodawcy nie sprecyzowali brakującej treści przepisów dotkniętych pominięciem prawodawczym.

Odmienne charakter mają zarzuty sformułowane pod adresem art. 4 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 9 ust. 1 u.d.j.s.t. Niekonstytucyjność tych przepisów wyraża się, zdaniem wnioskodawców, w określeniu na zbyt niskim poziomie udziału samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych.

W przypadku tego zarzutu szczególnie jaskrawe stają się braki w przedstawieniu przez wnioskodawców odpowiednich danych finansowych na jego potwierdzenie. Wskazali oni wprawdzie ogólne kwoty wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze gminy (przy braku jednak danych co do wysokości dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych), dane te jednak w żaden sposób nie stanowią adekwatnego uzasadnienia sformułowanego zarzutu. W istocie bowiem zarzut wnioskodawcy należy odczytywać nie jako zakwestionowanie zbyt niskiego poziomu dochodów samorządu z określonego źródła, tj. we wpływach z podatków dochodowych, ale jako zbyt niski poziom dochodów samorządu szczebla gminnego w ogóle (choć *in concreto* sprowadzony jedynie do jednego ze źródeł dochodów samorządu gminnego). Na tym tle trzeba dokonać wyraźnego rozróżnienia pomiędzy zarzutem niewystarczającej wydajności fiskalnej jednego ze źródeł dochodów samorządu terytorialnego (zarzut o tej treści został sformułowany przez

wnioskodawców), a zarzutem zbyt niskiego udziału jednostki samorządu danego szczebla w dochodach publicznych, odniesiony do danych finansowych dotyczących konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Tylko zarzut o takiej treści może być postawiony w kontekście art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji, który odnosi się do całości dochodów samorządu. Rozpatrując zarzut naruszenia zasady odpowiedniości w powyższym rozumieniu, wnioskodawcy są zobowiązani przedstawić co najmniej dane obrazujące łączną kwotę dochodów przypadających konkretnej jednostce samorządu terytorialnego oraz łączną kwotę spoczywających na niej wydatków. Jedynie w oparciu o te dane możliwe jest poddanie ocenie zgodności kwestionowanych przepisów z zasadą odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych. Wskazanie poziomu dochodów z jednego tytułu nie wyczerpuje zatem w żadnym stopniu obowiązku wskazania ogólnego poziomu dochodów samorządu, jak i ogólnego poziomu jego wydatków. W tym stanie nie jest możliwa ocena zasadności sformułowanego zarzutu. Na marginesie wypada jedynie zauważyć, że wnioskodawcy nie wyjaśnili, dlaczego ich wątpliwości budzi akurat zbyt niska wydajność źródła dochodów pochodzącego z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, nie zaś np. zbyt niskie wpływy z podatków i opłat lokalnych bądź też z subwencji ogólnej. Formułując zarzut naruszenia zasady odpowiedniości w odniesieniu tylko do jednego źródła dochodów, wnioskodawcy powinni także wskazać, jaki poziom dochodów z tego tytułu, a więc *in concreto* jaki poziom udziału samorządu gminnego we wpływach z podatków dochodowych, zapewniałby w ich ocenie stan zgodności z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji.

2.6. W obrębie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wnioskodawcy zakwestionowali art. 17 ust. 1, art. 176 pkt 4 i pkt 5, art. 180 i art. 247 ust. 1 i ust. 4. Uzasadniając naruszenie zasady odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych przez powołane przepisy wnioskodawcy stwierdzili, że nałożenie na gminy i powiaty nowych zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej nastąpiło bez zapewnienia środków finansowych w kwocie odpowiadającej kosztom realizacji tych zadań.

Ustosunkowując się do powyższego zarzutu, Sejm pragnie zauważyć, że ustawodawca wprowadził specjalny program dofinansowania jednostek samorządu terytorialnego z budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (art. 247 ustawy o pieczy). Dofinansowanie

odbywa się w ramach programu ustanowionego przez ministra właściwego do spraw rodziny, finansowanego dotacją celową z budżetu państwa. Ustawa budżetowa określa poziom finansowania programu w danym roku budżetowym.

Wykonując powyższe zobowiązanie w ustawach budżetowych z lat 2012-2017 r., przewidziano w ramach rezerwy celowej środki na dofinansowanie zadań wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. W roku 2012 w budżecie państwa zarezerwowano na dotacje celowe w powyższym zakresie kwotę 62 500 tys. zł (załącznik nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r., część 83, dział 758, podrozdział 75818, poz. 53; Dz. U. poz. 273), w 2013 r. – 62 500 tys. zł (załącznik nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r., j.w., Dz. U. poz. 169), w 2014 r. – 78 500 tys. zł (załącznik nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r., j.w., Dz. U. poz. 162), w 2015 r. – 86 300 tys. zł (załącznik nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r., j.w., Dz. U. poz. 153 ze zm.), w 2016 r. – 86 300 tys. zł (załącznik nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r., j.w., Dz. U. poz. 278 ze zm.), w 2017 r. – 81 550 tys. zł (załącznik nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r., j.w., Dz. U. z 2017 r. poz. 108). Przewidziane w kolejnych ustawach budżetowych dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego w związku z realizacją obowiązków wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny potwierdzają, że budżet państwa współuczestniczył i nadal współuczestniczy w finansowaniu realizacji przez samorząd zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Przyznać należy rację wnioskodawcom, że powyższy program zapewnia jedynie częściowe pokrycie wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego w związku z realizacją zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Na taką intencję ustawodawcy wskazuje jednoznacznie art. 247 ust. 4 ustawy o pieczy. Trzeba jednak zauważyć, że wymogiem wynikającym z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji nie jest pełne (całkowite) pokrycie z budżetu państwa w finansowaniu nowych zadań, nakładanych na jednostki samorządu terytorialnego. Obowiązkiem konstytucyjnym jest natomiast zachowanie udziału samorządu w dochodach publicznych na odpowiednim poziomie, a więc stosownym do zakresu zadań realizowanych przez samorząd. Jeżeli ma miejsce nałożenie na samorząd nowych zadań przy niezmiennym poziomie jego finansowania, wówczas – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – jednostka samorządu jest



obowiązana finansować te zadania w ramach dostępnych jej środków finansowych. Jak wskazywano, naruszenie zasady odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych nastąpiłoby dopiero w sytuacji, gdy samorząd stałby się niezdolny do wykonywania spoczywających na nim zadań ze względu na niewystarczający poziom środków finansowych pozostających w jego dyspozycji. Wnioskodawcy jednak nie przeprowadzili dowodu w tym względzie, a w szczególności nie wykazali, że dostępne im dochody nie pozwalają na realizację zadań z zakresu ochrony rodziny i systemu pieczy zastępczej. Z kolei partycypacja budżetu państwa w finansowaniu znacznej części wydatków samorządu związanych z realizacją zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej potwierdza, że nałożenie na samorząd nowych zadań nie miało skutkować zmniejszeniem udziału samorządu w dochodach publicznych. Należy przy tym zauważyć, że kwoty przekazywane z budżetu państwa (począwszy od 2014 r.) na dofinansowanie zadań wynikających z ustawy o pieczy były w kolejnych latach znacząco zwiększane.

Wątpliwości nie budzi także sama dopuszczalność ustanowienia dotacji z budżetu państwa na poziomie zapewniającym pokrycie jedynie części wydatków ponoszonych przez samorząd na realizację określonych zadań. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, że przekazywane dotacje nie muszą pokrywać wszystkich wydatków jednostki samorządu terytorialnego na realizację danego zadania i wówczas niedobór środków jest pokrywany z dochodów własnych samorządu (por. wyrok TK z 20 marca 2007 r., sygn. akt K 35/05, a także postanowienie TK z 26 czerwca 2014 r., sygn. akt K 13/12).

2.7. Kolejnym z przepisów zaskarżonych przez wnioskodawców jest art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt.

Zgodnie z *petitum* wniosków przedmiotem kontroli została uczyniona cała treść normatywna zawarta w art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt („Program, o którym mowa w ust. 1 [opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt – uwaga własna] zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina”). Sformułowane przez wnioskodawców pod adresem art. 11a ust. 5 przywołanej ustawy zarzuty związane są jednak wyłącznie z niezapewnieniem odpowiedniego finansowania – ze środków

publicznych – zadań gminy związanych z wykonaniem programu ochrony zwierząt. Oznacza to, że zarzut naruszenia zasady odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych może zostać odniesiony wyłącznie do nałożenia na gminę obowiązku finansowania ze środków własnych zadań w zakresie ochrony zwierząt, co stanowi treść normatywną art. 11a ust. 5 zd. 2 ustawy o ochronie zwierząt.

Artykuł 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt określa zadania gminy w sprawach ochrony zwierząt, zaliczając do nich zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie. Wyznaczony w powyższy sposób zakres zadań gmin w sprawach ochrony zwierząt obowiązuje w niezmienionej postaci od chwili wejścia w życie ustawy o ochronie zwierząt. Zmianom podlegały natomiast konkretne obowiązki, spoczywające na gminie w związku z realizacją powyższych zadań. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem ustawy, realizacja przez gminę przypisanych ustawą zadań w sprawach ochrony zwierząt była uzależniona od podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu z nimi. Brzmienie art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt w pierwotnym brzmieniu nie przesądzało jednoznacznie, czy na gminie ciążył obowiązek podjęcia stosownej uchwały (brak przyjęcia powyższej uchwały powodował jednak, że gmina nie realizowała spoczywających na niej zadań z zakresu ochrony zwierząt, mimo że miały one charakter obligatoryjny). Ustawą z dnia 6 czerwca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (Dz. U. 135, poz. 1141, dalej ustawa zmieniająca z 6 czerwca 2002 r.) nałożono na gminę obowiązek podjęcia uchwały w powyższym zakresie. Zarazem uzupełniono ustawę o ochronie zwierząt o art. 11a, przyznając radzie gminy uprawnienie do podjęcia uchwały ustanawiającej program zapobiegania bezdomności zwierząt. Program ten mógł obejmować w szczególności sterylizację albo kastrację zwierząt, poszukiwanie nowych właścicieli dla zwierząt, usypianie ślepych miotów. Koszty realizacji programu obciążały gminę. Istotne modyfikacje dotyczące programu zapobiegania bezdomności zwierząt zostały następnie wprowadzone ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (Dz. U. Nr 230, poz. 1373, dalej: ustawa zmieniająca z 16 września 2011 r.). Po pierwsze, rada gminy została zobowiązana corocznie do uchwalenia – w terminie do 31 marca danego roku – programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Po drugie, ustawodawca rozszerzył znacząco zakres działań, do których została zobowiązana

gmina w sprawach zapobiegania bezdomności zwierząt (zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, opiekę nad wolno żyjącymi kotami, odławianie bezdomnych zwierząt, obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt). Ponadto program może przewidywać znakowanie zwierząt w gminie. Jednocześnie gmina została zobowiązana do zapewnienia miejsca w schronisku dla zwierząt odłowionym zwierzętom bezdomnym. Zachowana została zasada, że koszty realizacji programu ponosi gmina.

Zaskarżony przez wnioskodawców przepis dotyczy nałożenia na gminę obowiązku finansowania działań podejmowanych na podstawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Oznacza to, że wnioskodawcy kwestionują rozszerzenie obowiązków gminy w sprawach ochrony nad zwierzętami wyłącznie w zakresie dotyczącym zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom, nie zaś ich wyłapywania.

W części za trafną może być uznana teza wnioskodawców, że zmiany wprowadzone ustawą zmieniającą z 16 września 2011 r. mogą być postrzegane jako znaczące rozszerzenie przez ustawodawcę obowiązków gmin w sprawach zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom. Nie można jednak zgodzić się ze stwierdzeniem, że obowiązki mieszczące się w ramach powyższego zadania rekonstruować należy wyłącznie w oparciu o przepisy, przewidujące wymóg podjęcia przez gminę określonych czynności. Na tym tle trzeba zauważyć, że zadanie wyrażające się w zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom spoczywało na gminach od początku obowiązywania ustawy o ochronie zwierząt, natomiast w pierwotnym brzmieniu nie zostały określone żadne obowiązki gminy w tym zakresie. Zmiany wprowadzone na podstawie ustawy zmieniającej z 6 czerwca 2002 r. określiły fragmentarycznie sposób realizacji tego zadania (rada gminy mogła podjąć uchwałę określającą zadania gminy w powyższym zakresie), jednak nie zdecydowano się nadać powyższej uchwale charakteru obowiązkowego. Dopiero ustawa zmieniająca z 16 września 2011 r. zobligowała gminy do ustanowienia programów, w których gminy określą sposób wykonywania spoczywających na nich obowiązków w sprawach zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom. Przyjmując

tok rozumowania wnioskodawców, należałoby uznać, że zadanie gminy wyrażające się w obowiązku opieki nad bezdomnymi zwierzętami miało w latach 1998-2012 charakter w istocie pusty, bowiem gminy nie były zobowiązane do podejmowania jakichkolwiek czynności w tym zakresie. Powyższą interpretację trzeba odrzucić. Pozostawienie gminie swobody w określeniu zasad realizacji spoczywającego na niej zadania nie jest równoznaczne z przyzwoleniem na brak jego realizacji. Nie można oprzeć się wrażeniu, że traktowanie przez wnioskodawców art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt jako nakładającego nowe obowiązki wynika właśnie z takiego postrzegania przez gminy realizacji – w przeszłości – zadań z zakresu opieki nad zwierzętami. Przyjęte na podstawie ustawy zmieniającej z 16 września 2011 r. unormowania należy uznać za dążenie do ujednoczenia zasad postępowania przez gminy w sprawach bezdomnych zwierząt i zapewnienia w tym zakresie takich samych standardów, a zarazem jako wykluczenie możliwości traktowania przez gminy zadań z zakresu opieki nad bezdomnymi zwierzętami jako działań fakultatywnych, co do których gminy same rozstrzygają o ich realizacji. Ponownego podkreślenia wymaga, że nominalnie obowiązki te spoczywały na gminach także przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 16 września 2011 r.

Nie można jednak zaprzeczyć, że brak regulacji w zakresie sposobu realizacji obowiązku zapewnienia opieki nad bezdomnymi zwierzętami oznaczał znaczną swobodę gminy co do działań podejmowanych w tym zakresie. Z tego względu, przynajmniej niektóre z obowiązków skonkretyzowanych w ustawie zmieniającej z 16 września 2011 r., mogą być uznawane za przejaw rozszerzenia obowiązków gmin w sprawach opieki nad bezdomnymi zwierzętami. Niejednoznaczność tego problemu znacząco utrudnia jednak rozstrzygnięcie wątpliwości związanych z realizacją przez ustawodawcę zasady odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych, która odnosi się wyłącznie do nałożenia nowych zadań bądź rozszerzenia istniejących.

Analiza przedstawionych przez wnioskodawców danych finansowych obrazujących koszty wykonywania przez gminy zadań z zakresu ochrony zwierząt, jak i wpływ tych wydatków na realizację zasady odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych, stanowiła przedmiot analizy w pkt 2.4. stanowiska. W charakterze uzupełnienia warto jednak zwrócić uwagę na znaczne dysproporcje kosztów realizacji dodatkowych zadań z zakresu ochrony zwierząt występujących pomiędzy poszczególnymi gminami (Gmina Koźuchów – ponad 100 tys. zł, Gmina

Kolsko – niespełna 3 tys. zł). Przesądza to, że znaczna wysokość wydatków na realizację tego zadania – na przykładzie Gminy Kozuchów i Gminy Kolsko – nie jest zjawiskiem występującym u wszystkich wnioskodawców.

2.8. Następnym przepisem zaskarżonym przez wnioskodawców jest art. 16 ust. 1b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Przedmiotem zaskarżenia wnioskodawcy uczynili całą treść normatywną art. 16 ust. 1b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Z treści uzasadnienia wynika jednak, że wątpliwości konstytucyjnoprawne odnoszą się do powyższego przepisu jedynie w zakresie dotyczącym ustalenia wysokości składki na ubezpieczenia rentowe w części finansowanej przez płatników. Płatnikami składek na ubezpieczenia rentowe są w określonych prawem sytuacjach jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Z tego względu wnioskodawcy postrzegają obowiązek finansowania składek na ubezpieczenie rentowe jako spoczywające na nich zadanie publiczne. Tak rozumiane zadanie znajduje podstawę normatywną jedynie w tej części art. 16 ust. 1b ustawy ubezpieczeniowej, która dotyczy płatników składek. Takie zawężenie przedmiotu kontroli znajduje zresztą odzwierciedlenie w *petitum* wniosków, w których art. 16 ust. 1b ustawy ubezpieczeniowej został zakwestionowany w zakresie, w jakim zwiększa obciążenia finansowe gmin i powiatów bez zapewniających środków rekompensujących powstały uszczerbek finansowy. Uwzględniając powyższe, analiza konstytucyjności art. 16 ust. 1b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych może dotyczyć wyłącznie tej części powyższego przepisu, która dotyczy wysokości składek obciążających płatników (*in concreto* – jednostki samorządu gminnego i powiatowego).

Trzeba zwrócić uwagę, że udział jednostek samorządu terytorialnego w charakterze płatnika w finansowaniu składek na ubezpieczenia rentowe podlegał zmianom, co wynikało zarówno z wahań wysokości składki na ubezpieczenia rentowe (ustalanej jako określony ułamek podstawy wymiaru tej składki), jak i wysokości w jakiej płatnicy uczestniczyli w finansowaniu tych składek. W okresie obowiązywania ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wysokość składki na ubezpieczenia rentowe wynosiła: 13% podstawy wymiaru składek (w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 30 czerwca 2007 r.), 10% podstawy wymiaru składek (w okresie od 1 lipca 2007 r. do 31 grudnia 2007 r.), 6% podstawy wymiaru składek (od 1 stycznia 2008 r. do 31 stycznia 2012 r.) i 8% podstawy wymiaru składek (od

1 lutego 2012 r. do chwili obecnej). Zmianom podlegał także udział osób ubezpieczonych i płatników składek w finansowaniu składek na ubezpieczenia rentowe. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem ustawy ubezpieczeniowej składka na ubezpieczenia rentowe była finansowana w równej części przez ubezpieczonych oraz płatników składek. Od 1 lipca 2007 r. do 31 grudnia 2007 r. osoby ubezpieczone finansowały składkę w wysokości 3,5 % podstawy wymiaru, natomiast płatnicy – w wysokości 6,5% podstawy wymiaru, w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 31 stycznia 2012 r. udział w finansowaniu składki wynosił odpowiednio 1,5% podstawy wymiaru składek (ubezpieczeni) i 4,5% podstawy wymiaru składek (płatnicy), natomiast od 1 lutego 2012 r. – odpowiednio 1,5% podstawy wymiaru składek (ubezpieczeni) i 6,5% podstawy wymiaru składek (płatnicy).

Uwzględnienie powyższych danych prowadzi do konstatacji, że kwestionowane przez wnioskodawców podniesienie udziału płatników w finansowaniu składek na ubezpieczenia rentowe, które nastąpiło na podstawie ustawy z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, stanowi przywrócenie wysokości składki na ubezpieczenie rentowe obciążającej płatników do poziomu obowiązującego od 1 stycznia 2008 r. do 31 stycznia 2012 r. i w tym sensie nie jest nowym rozwiązaniem.

Oceniając poziom wydatków jednostek samorządu terytorialnego w związku z finansowaniem składek na ubezpieczenia rentowe, nie można ograniczać się wyłącznie do sytuacji prawnej, która powstała w związku z podniesieniem wysokości składki rentowej obciążającej płatników począwszy od 1 lutego 2012 r. Perspektywa czasowa oceny poziomu wydatków jednostek samorządu terytorialnego w tej sferze powinna być znacznie szersza i obejmować okres od 2004 r., a więc od wejścia w życie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, wyznaczającej obecny kształt finansowania samorządu. Z tej perspektywy należy uznać, że obecny poziom finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego powrócił do poziomu z roku 2003 r. i wynosi 6,5%. Nie można zatem mówić o zwiększeniu wydatków. Wnioskodawcy pomijają przy tym – korzystną dla siebie – okoliczność, że w latach 2008-2011 wysokość obciążeń z tego tytułu była niższa niż w okresie 2003-2007 r., choć ogólny poziom dochodów samorządu terytorialnego pozostał na niezmiennym poziomie.

Należy zauważyć, że wskutek przejściowego obniżenia wysokości składki rentowej nastąpiło zmniejszenie wpływów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

(FUS) w części obejmującej wpływy ze składki rentowej, co zaowocowało – w perspektywie kilku lat – skokowym wzrostem deficytu FUS. Oznacza to, że zmniejszeniu – w pewnym okresie – obciążeń płatników (w tym również jednostek samorządu terytorialnego) z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne towarzyszył olbrzymi wzrost deficytu FUS, a w rezultacie i deficytu budżetowego. Deficyt ten obciążał bezpośrednio aparat władzy finansowany z budżetu państwa, nie zaś sektor samorządowy. Powyższa okoliczność musi być uwzględniona przy analizie realizacji przez ustawodawcę zasady odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych w części dotyczącej zwiększenia obciążeń samorządu z tytułu finansowania składek na ubezpieczenia rentowe. Zarazem rygorystyczne pojmowanie art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji nakazywałoby przyjąć, że zmniejszeniu wysokości składki w części obciążającej płatników w latach 2008-2012 powinno towarzyszyć proporcjonalne zmniejszenie – z tego względu – wysokości dochodów samorządu, co nie miało miejsca.

Trzeba zarazem mieć na względzie, że zwiększenie obciążeń samorządu z tytułu finansowania składki na ubezpieczenia rentowe wiązać należy nie tylko z przywróceniem pierwotnej wysokości podstawy wymiaru stawki, ale także z wzrostem nominalnej wysokości tej podstawy, co stanowiło rezultat wzrostu płac. Okoliczność ta z jednej strony ma charakter powszechny (dotyczy wszystkich płatników składek, a nie tylko jednostek samorządu terytorialnego), z drugiej strony ma charakter waloryzacyjny w stosunku do zjawisk inflacyjnych (w odniesieniu do wysokości zasiłków) i z tego względu nie może być brana pod uwagę jako przejaw zwiększenia zakresu obowiązków spoczywających na jednostkach samorządu terytorialnego.

W dalszej kolejności należy wskazać, że wydatki z tytułu finansowania składki na ubezpieczenia rentowe odznaczają się szczególnym charakterem. Z jednej strony są to koszty, jakie ponosi pracodawca w związku z zatrudnieniem pracowników, mogą one zatem zostać ogólnie zaliczone do kategorii wydatków osobowych ponoszonych przez jednostkę organizacyjną zatrudniającą pracowników (koszty pracy). Z tego względu nie można się zgodzić z poglądem wyrażonym przez wnioskodawców, że zwiększenie składki na ubezpieczenia rentowe jest wyrazem „poszerzenia zakresu zadań jednostek samorządu terytorialnego” (por. wniosek Rady Miejskiej w Koźuchowie, s. 24). W części, w jakiej jednostki samorządu terytorialnego opłacają składki na ubezpieczenia rentowe z tytułu stosunku pracy,

którego są stroną, nie można zatem mówić o realizacji zadań publicznych. Obowiązki z tego tytułu obciążają wprawdzie samorząd, ale mają one charakter funkcjonalny wobec zadań samorządu. Samorząd zobowiązany jest utrzymywać aparat administracyjny służący zapewnieniu realizacji zadań publicznych (np. poprzez zapewnienie odpowiednich pomieszczeń, sprzętu biurowego itp.), ale *per se* nie stanowi to realizacji zadań publicznych. Wypada też wskazać, że wielkość tych wydatków jest po części zależna od polityki kadrowej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego jako pracodawcę (ilość etatów w urzędach i instytucjach samorządu terytorialnego). Z drugiej strony, wydatki ponoszone przez jednostki samorządu terytorialnego w powyższym zakresie mają charakter daninowy. Składki na ubezpieczenia społeczne są rodzajem daniny publicznej o powszechnym charakterze. Dotyczy to również tej części składki, która jest opłacana przez płatnika. Uwzględniając daninowy charakter składek na ubezpieczenia społeczne nie można twierdzić, że ponoszenie powszechnych obciążeń o charakterze daninowym związanych z zatrudnianiem pracowników stanowi realizację zadań przez samorząd terytorialny. Ewentualny wzrost wysokości danin publicznych odnosi się w sposób jednakowy do wszystkich podmiotów w państwie, obciążonych danym rodzajem daniny. Choć finalnie przekłada się on na wzrost kosztów funkcjonowania różnych podmiotów w państwie (osób prywatnych, przedsiębiorstw, organów władzy państwowej, jednostek samorządu terytorialnego), to jednak nie prowadzi do zwiększenia zakresu zadań samorządu terytorialnego. Analogiczna sytuacja odnosi się np. do zmian stawek podatku VAT czy też podniesienia wysokości płacy minimalnej.

Powyższe okoliczności nakazują przyjąć, że w przypadku składek na ubezpieczenia rentowe w części opłacanej przez jednostki samorządu terytorialnego jako pracodawcę nie mamy do czynienia z realizacją zadań publicznych. Z tego względu może budzić istotne zastrzeżenia, czy przepis określający obowiązki jednostek samorządu terytorialnego w powyższym zakresie w ogóle powinien podlegać ocenie co do zgodności z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji, który odnosi się do zadań wykonywanych przez samorząd terytorialny.

Finansowanie składek na ubezpieczenia rentowe przez jednostki samorządu terytorialnego ma miejsce nie tylko, gdy samorząd występuje w roli pracodawcy. Ustawodawca przewidział ponadto sytuacje, w których jednostki samorządu zobowiązane są do finansowania w całości składek na ubezpieczenia rentowe



określonych kategorii osób, mimo że osoby te nie są zatrudnione przez urzędy i instytucje samorządowe. Dotyczy to 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, osób otrzymujących świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna oraz osób pobierających stypendium w okresie szkolenia, stażu lub przygotowania zawodowego. W tym przypadku mamy bez wątpienia z realizacją zadań publicznych przez samorząd terytorialny (*in concreto*: zadań w zakresie pomocy społecznej).

Należy zwrócić uwagę, że stanowiący przedmiot zaskarżenia art. 16 ust. 1b ustawy ubezpieczeniowej dotyczy jedynie finansowania składek tych osób, w stosunku do których jednostka samorządu terytorialnego jest pracodawcą. Przepis ten nie kreuje natomiast obowiązku finansowania składek w stosunku do wymienionych powyżej kategorii osób niepozostających w stosunku zatrudnienia wobec urzędów i instytucji samorządowych. Oznacza to, że art. 16 ust. 1b ustawy ubezpieczeniowej nie jest źródłem obowiązku finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego składek na ubezpieczenia rentowe tych kategorii osób. Kwestionując zwiększenie wysokości składki na ubezpieczenie rentowe wymienionych kategorii zatrudnionych, dla których samorząd nie jest bezpośrednio pracodawcą, należy wskazać odmienną podstawę prawną, tj. art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy ubezpieczeniowej („Stopy procentowe składek wynoszą: [...] 8,00% podstawy wymiaru – na ubezpieczenia rentowe”) oraz odpowiednie przepisy szczegółowe, wskazujące jednostki samorządu terytorialnego jako płatnika finansującego składki na ubezpieczenia rentowe tych kategorii ubezpieczonych. W tym kontekście wymienić można w szczególności art. 4 pkt 2 lit. k ustawy ubezpieczeniowej (w odniesieniu 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. w oraz art. 16 ust. 6b pkt 1 i pkt 2 ustawy ubezpieczeniowej (w odniesieniu do osób otrzymujących świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna), art. 4 pkt 2 lit. za oraz art. 16 ust. 9a ustawy ubezpieczeniowej (w odniesieniu do osób pobierających stypendium w okresie szkolenia, stażu lub przygotowania zawodowego). Wnioskodawcy nie powołali jednak art. 4 pkt 2 lit. k, lit. w i lit. za, art. 16 ust. 6b pkt 1

i pkt 2 oraz art. 16 ust. 9a, jak i art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy ubezpieczeniowej jako przedmiotu kontroli, czego skutkiem jest ograniczenie kontroli w tym przypadku wyłącznie do art. 16 ust. 1b ustawy ubezpieczeniowej.

Wnioskodawcy przedstawili dane finansowe obrazujące konsekwencje zwiększenia składki na ubezpieczenia rentowe w części obciążającej jednostki samorządu terytorialnego jako płatnika składek w odniesieniu do wszystkich kategorii ubezpieczonych, za które składki – w całości lub części – opłaca jednostka samorządu terytorialnego. Jak ustalono, zaskarżony art. 16 ust. 1b ustawy ubezpieczeniowej odnosi się jednak wyłącznie do obowiązku finansowania części składki za osoby zatrudnione w urzędach i instytucjach jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że skutki finansowe przedstawione przez wnioskodawców obrazują nie tylko konsekwencje związane ze zmianą treści art. 16 ust. 1b ustawy ubezpieczeniowej, ale obejmują także zwiększenie wydatków w związku z zwiększeniem wysokości składki w odniesieniu do ubezpieczonych, określonych w art. 4 pkt 2 lit. k, lit. w oraz lit. za ustawy ubezpieczeniowej. Z tego względu, faktyczny wzrost wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego w związku ze zmianą art. 16 ust. 1b ustawy ubezpieczeniowej jest niższy niż przedstawiony przez wnioskodawców (przy jednoczesnym braku danych, w jakim wymiarze dane przedstawione przez podmioty inicjujące niniejsze postępowanie zostały zawyżone), z drugiej strony nie może on zostać uwzględniony jako dowód określający skalę zwiększenia wydatków po stronie jednostek samorządu terytorialnego. Nakazuje to uznać, że wnioskodawcy nie zrealizowali obowiązku wykazania danych finansowych również w tym względzie, który obejmuje przedstawienie skutków finansowych obowiązywania zakwestionowanych przepisów.

2.9. Przedmiotem kontroli wnioskodawcy uczynili również art. 17 ust. 1 pkt 19-20 ustawy o pomocy społecznej. Zarzut sformułowany przez wnioskodawców w tym względzie dotyczy braku możliwości przyznania jednostce samorządu terytorialnego dotacji celowej na dofinansowanie zadań własnych z zakresu pomocy społecznej obejmujących przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych oraz opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne określonych w przepisach o świadczeniach z opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

W pierwszej kolejności należy powziąć wątpliwość, czy wnioskodawcy w sposób właściwy wyznaczyli przedmiot kontroli. Artykuł 17 ust. 1 pkt 19-20 ustawy

o pomocy społecznej określa niektóre zadania z zakresu opieki społecznej spoczywające na gminach, nie reguluje natomiast kwestii finansowania realizacji tych zadań. Zagadnienie to normuje natomiast art. 38 ust. 1 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. Nr 92, poz. 753; dalej: ustawa zmieniająca z 23 stycznia 2009 r.), przewidujący przyznawanie dotacji celowej na finansowanie wymienionych zadań oraz art. 38 ust. 3 tej ustawy, zgodnie z którym dotacje celowe przyznawane na podstawie art. 115 ustawy o pomocy społecznej nie mogą dotyczyć zadań, wymienionych w art. 17 ust. 1 pkt 19-20 ustawy o pomocy społecznej. Oznacza to, że kwestionując wyłączenie możliwości finansowania powyższych zadań z dotacji, o której mowa w art. 115 ustawy o pomocy społecznej, jako przedmiot kontroli powinien zostać wskazany art. 38 ust. 3 ustawy zmieniającej z 23 stycznia 2009 r. Norma kwestionowana przez wnioskodawców, a więc wyłączenie objęcia zadań określonych w art. 17 ust. 1 pkt 19-20 ustawy o pomocy społecznej dotacją celową przyznaną na podstawie art. 115 tej ustawy nie została natomiast w ogóle wyrażona w zaskarżonych w niniejszym postępowaniu art. 17 ust. 1 pkt 19-20 ustawy o pomocy społecznej. Wywołuje to istotne wątpliwości w aspekcie dopuszczalności kontroli tych przepisów.

Odnosząc się *in merito* do problemu podniesionego we wnioskach zaprzeczyć należy stwierdzeniu wnioskodawców, zgodnie z którym ustawodawca nie przewidział żadnych form dofinansowania z budżetu państwa realizacji przez samorząd terytorialny zadań określonych w art. 17 ust. 1 pkt 19-20 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej z 23 stycznia 2009 r. jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z budżetu państwa dotacje na realizację przejmowanych zadań własnych, które dotychczas były realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania z zakresu administracji rządowej. Odrębny sposób finansowania w postaci dotacji celowych na zadania własne został przewidziany w odniesieniu do finansowania składek, o których mowa w art. 86 ust. 1 pkt 5, pkt 8 i pkt 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (por. art. 38 ust. 4 ustawy zmieniającej z 23 stycznia 2009 r.). Do przejmowanych na podstawie ustawy zmieniającej z 23 stycznia 2009 r. zadań zalicza się w szczególności realizację obowiązków określonych w art. 17 ust. 1 pkt 19-20 ustawy o pomocy społecznej. Trzeba przy tym wskazać, że brzmienie powyższych przepisów (art. 38 ust. 1 ustawy

zmieniającej z 23 stycznia 2009 r.: „jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z budżetu państwa dotacje” oraz art. 38 ust. 4 tej ustawy: „środki z budżetu państwa na składki [...] jednostki samorządu terytorialnego otrzymują jako dotacje celowe na zadania własne”) nakazuje uznać, iż przyznawanie dotacji w powyższym zakresie z budżetu państwa ma charakter obligatoryjny. Zarazem art. 38 ust. 3 ustawy zmieniającej z 23 stycznia 2009 r. wyłącza stosowanie do zadań określonych w art. 17 ust. 1 pkt 19-20 ustawy o pomocy społecznej art. 115 tej ustawy, który stanowi podstawę do przyznawania z budżetu państwa dotacji celowych na dofinansowanie zadań własnych z zakresu pomocy społecznej. Wyłączenie to ma na celu wykluczenie dublowania wsparcia finansowego z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej przez jednostki samorządu terytorialnego. Zadania z zakresu pomocy społecznej realizowane przez samorząd z wyłączeniem zadań określonych w art. 17 ust. 1 pkt 19-20 ustawy o pomocy społecznej mogą być dofinansowane dotacją celową z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu pomocy społecznej, przyznawaną na podstawie art. 115 ustawy o pomocy społecznej. Natomiast zadania wymienione w art. 17 ust. 1 pkt 19-20 ustawy o pomocy społecznej są finansowane na podstawie dotacji przyznawanej na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy zmieniającej z 23 stycznia 2009 r., służącej finansowaniu zadań z zakresu opieki społecznej przejętych przez samorząd terytorialnych na podstawie przepisów tej ustawy. Powyższe oznacza, że nie znajduje uzasadnienia zarzut sformułowany przez wnioskodawców, jakoby ustawodawca nie przewidział możliwości przyznania jednostkom samorządu dodatkowych środków na realizację zadań określonych w art. 17 ust. 1 pkt 19-20 ustawy o pomocy społecznej.

Ze względu na treść zarzutu, który dotyczy braku ustanowienia szczególnych mechanizmów obejmujących dofinansowanie z budżetu państwa zadań gminy określonych w art. 17 ust. 1 pkt 19-20 ustawy o pomocy społecznej, poza zakresem oceny w niniejszej sprawie pozostaje natomiast kwestia, w jakim stopniu kwoty z dotacji przyznawanych z budżetu państwa wystarczają na realizację zadań określonych w tych przepisach.

2.10. Wśród przepisów zaskarżonych przez Radę Powiatu Nowosolskiego znalazł się art. 130a ust. 5f ustawy o ruchu drogowym. Przepis ten został zaskarżony w całości. Analiza argumentacji powołanej przez wnioskodawcę prowadzi jednak do

uznania, że przedmiot kontroli może stanowić wyłącznie zdanie 1 w art. 130a ust. 5f przywołanej ustawy. We wniosku nie sformułowano bowiem żadnych zarzutów względem regulacji określającej jednostki, przy pomocy których starosta wykonuje zadania powiatu polegające na usuwaniu pojazdów z drogi oraz prowadzeniu parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych (art. 130a ust. 5 zd. 2 ustawy o ruchu drogowym: „Starosta realizuje te zadania przy pomocy powiatowych jednostek organizacyjnych lub powierza ich wykonywanie zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych”). W konsekwencji, analiza zgodności powinna zostać ograniczona wyłącznie do regulacji zawartej w art. 130a ust. 5f zd. 1 ustawy o ruchu drogowym.

Można również powziąć wątpliwość, czy – uwzględniając argumentację podniesioną przez wnioskodawcę – art. 130a ust. 5f zd. 1 ustawy o ruchu drogowym w ogóle może zostać uznany za adekwatny przedmiot postępowania w niniejszej sprawie. Rada Powiatu nie podważyła bowiem samego przekazania do właściwości samorządu powiatowego zadania polegającego na usuwaniu pojazdów z dróg i ich przechowywania (a ta kwestia stanowi wyłączny przedmiot regulacji w art. 130a ust. 5f zd. 1), ale niezapewnienie stosownych źródeł finansowania realizacji tego zadania przez powiat. Uczynienie przedmiotem zaskarżenia przepisu określającego zadania (obowiązki) jednostki samorządu terytorialnego w kontekście zarzutu niezapewnienia stosownych źródeł finansowania tego zadania jest zasadne, jeżeli na poziomie ustawowym nie występuje jakakolwiek regulacja, wyznaczająca w sposób szczególny zasady finansowania tych zadań. Taka sytuacja nie ma jednak miejsca na tle kwestionowanych przepisów. Ustawodawca ustanowił bowiem dodatkowe źródło finansowania tych zadań, jakim jest opłata za usunięcie pojazdu z drogi i opłata za parkowanie pojazdu. Opłaty te stanowią dochód własny budżetu powiatu i w założeniu mają służyć refinansowaniu wydatków powiatu ponoszonych w związku z usuwaniem pojazdów z dróg i przechowywaniem pojazdów. Uwzględniając powyższe, za właściwy przedmiot zaskarżenia w odniesieniu do zarzutu braku zapewnienia wystarczających źródeł finansowania należałoby uznać te przepisy, które określają zasady ustalania opłat za usuwanie i parkowanie pojazdów, czy też tryb ich dochodzenia. Regulacje te zostały zawarte w art. 130a ust. 6-7 oraz ust. 10-10l ustawy o ruchu drogowym.

Wymienione przepisy dają podstawę do uznania, że ustawodawca przyjął zasadę samofinansowania się zadań powiatu polegających na usuwaniu pojazdów

z drogi oraz prowadzeniu parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych. Realizowane jest to poprzez wprowadzenie odpłatności realizacji powyższych zadań. Koszty związane z usuwaniem, przechowywaniem, oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem pojazdu powstałe od momentu wydania dyspozycji jego usunięcia do zakończenia postępowania ponosi osoba będąca właścicielem tego pojazdu w dniu wydania dyspozycji usunięcia pojazdu (por. art. 130a ust. 10h ustawy o ruchu drogowym); w przypadku opóźnienia w płatności powyższych należności nalicza się odsetki ustawowe (art. 130a ust. 10j ustawy o ruchu drogowym). Koszty te mają charakter zryczałtowany, a więc są ustalane poprzez określenie stawki opłaty za określoną czynność (np. koszt usunięcia pojazdu określonego rodzaju lub pojazdu o określonej dopuszczalnej masie całkowitej, koszt przechowywania pojazdu przez okres 1 doby). Ustawodawca określił maksymalną wysokość stawek kwotowych opłat za usunięcie i parkowanie pojazdu (art. 130a ust. 6a ustawy o ruchu drogowym). Wysokość opłat za usunięcie i parkowanie ustala, w ramach maksymalnych stawek wyznaczonych ustawą, rada powiatu. Wprowadzenie opłat te nominalnie nie mają charakteru celowego (ustawodawca nie zastrzegł, że dochody z tego tytułu mogą służyć wyłącznie finansowaniu wydatków powiatu wynikających z realizacji powyższych zadań), co powoduje, że mogą one zostać przeznaczone na finansowanie jakichkolwiek wydatków z budżetu powiatu. Skorelowanie opłat z czynnościami, za jakie mają być ponoszone (por. art. 130a ust. 10h ustawy o ruchu drogowym) przesądza jednak, że celem tych opłat jest pokrycie uprzednich wydatków poniesionych przez powiat na realizację omawianych zadań.

W związku z powyższym nie można zgodzić się ze stanowiskiem, że ustawodawca nie zapewnił źródeł finansowania realizacji przez samorząd powiatowy zadań polegających na usuwaniu pojazdów z dróg publicznych i przechowywaniu tych pojazdów. W art. 167 ust. 2 Konstytucji przewidziano różne źródła dochodów samorządu terytorialnego, przy czym na pierwszym miejscu wymieniono dochody własne. Zgodnie z art. 130 ust. 6e ustawy o ruchu drogowym opłaty za usunięcie pojazdu i za parkowanie pojazdu stanowią dochód własny powiatu. Oznacza to, że są one odrębnym źródłem dochodów własnych powiatu w rozumieniu art. 167 ust. 2 Konstytucji. Zarazem, spełniają one warunki zaliczenia ich do kategorii opłat lokalnych w rozumieniu art. 168 Konstytucji – jest to przymusowa opłata o charakterze wzajemnym pobierana w związku z realizacją przez organ władzy publicznej określonych zadań o charakterze publicznym, stanowi źródło dochodów

własnych jednostki samorządu terytorialnego, została ona określona na podstawie ustawowym oraz realizacja dochodów z tego tytułu podlega egzekwowaniu w trybie egzekucji administracyjnej. Okoliczność, że nie została ona zaliczona *expressis verbis* do kategorii opłat lokalnych przez ustawę z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 716) nie ma przy tym znaczenia przy jej kwalifikacji jako opłaty lokalnej.

Wątpliwości należy podnieść także na tle przedstawionych przez radę powiatu danych dotyczących wysokości wydatków, jakie zostały poniesione przez Powiat Nowosolski w związku z realizacją zadań polegających na usuwaniu pojazdów z drogi i ich przechowywaniu. W tym względzie trzeba zwrócić uwagę na trzy kwestie. Po pierwsze, Rada Powiatu przedstawiła wyłącznie wydatki, jakie poniosła w związku z realizacją zadań w powyższym zakresie („Zasadność tego zarzutu dobitnie potwierdza udokumentowany wzrost wydatków Powiatu Nowosolskiego na realizację obowiązków wynikających z kwestionowanego przepisu: po wejściu w życie ww. zmiany sięgnęły one 52 093 zł, czyli o 51 700 zł więcej, niż w roku poprzednim. Wydatki te zostały poniesione w całości przez powiat” – wniosek Rady Powiatu Nowosolskiego, s. 20). Tymczasem, kwotę wydatków ponoszonych przez powiat należy ustalić jako różnicę pomiędzy kwotą wydatków poniesionych przez powiat a kwotą uzyskanych dochodów z tytułu opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdów. Wnioskodawca nie przedstawił żadnej informacji nt. wysokości wpływów do budżetu powiatu z powyższego tytułu. Po drugie, przyjęty system opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów z założenia zakłada znaczny wpływ czasu pomiędzy poniesieniem przez powiat określonych kosztów, a ich zwrotem przez osobę zobowiązaną. Ustalenie wysokości opłaty następuje w drodze decyzji po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, mającego na celu w szczególności ustalenie właściciela pojazdu. Podmiotowi zobowiązanemu do zapłaty przysługuje przy tym możliwość odwołania się od tych decyzji, co wstrzymuje ich wykonanie. Termin płatności ustawodawca ustalił na 30 dni od dnia uprawomocnienia się decyzji. Uwzględnienie powyższych okoliczności prowadzi do sytuacji, w których płatności stanowiące dochód budżetu w związku z realizacją zadań z zakresu usuwania i przechowywania pojazdów będą realizowane dopiero w roku następnym (czy jeszcze później) po tym roku, w którym powiat poniósł określone koszty. W rezultacie kwota rzeczywistych wydatków powiatu w danym roku może zostać ustalona dopiero po uwzględnieniu dokonywanych w latach następnych

opłat za czynności z zakresu usuwania i przechowywania pojazdów, które powiat zobowiązany był sfinansować w danym roku budżetowym. Po trzecie, Rada Powiatu nie wyjaśniła, dlaczego kwota wydatków poniesionych w 2011 r. był tak niska (393 zł), mimo że w 2011 r. przez ponad 4 miesiące na samorządzie powiatowym ciążył już obowiązek wykonywania i finansowania powyższych zadań (por. art. 16 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, zgodnie z którym wejście w życie przepisów nakładających na powiat zadania związane z usuwaniem pojazdów z drogi nastąpiło z dniem 21 sierpnia 2011 r.).

Odrębną kwestią jest natomiast, czy przyjęty system zapewnia rzeczywiste pokrycie poniesionych przez powiat kosztów związanych z usunięciem pojazdu z drogi i jego przechowywaniem. Przede wszystkim, ustawodawca nałożył na powiat obowiązek finansowania określonych czynności z własnych źródeł (usunięcie pojazdu, przechowywanie pojazdów na parkingu). Często realizacja zadań związanych z usuwaniem pojazdów z drogi i ich przechowywaniem jest jednak powierzana podmiotom zewnętrznym w stosunku do jednostek organizacyjnych powiatu. W takim przypadku powiat musi na bieżąco finansować koszty działalności przedsiębiorcy (przedsiębiorców) realizujących te zadania na rzecz powiatu, podczas gdy ewentualne ściągnięcie należności za usunięcie pojazdów i parkowanie od właścicieli pojazdów następuje znacznie później. Również tryb postępowania w sprawie pojazdu usuniętego z drogi może być uznany za mało efektywny, bowiem wymaga zastosowania długotrwałej procedury, w której o przepadku nieodebranego pojazdu rozstrzyga sąd. Jednocześnie wartość pojazdu przechowywanego na parkingu, który po zakończeniu postępowania przejdzie na własność powiatu bardzo szybko obniża się, w następstwie czego możliwość zaspokojenia kosztów poniesionych przez powiat w związku z usunięciem i przechowywaniem pojazdu staje się nierzadko iluzoryczna. Przyjęcie bardziej elastycznych rozwiązań w tym zakresie nie jest jednak możliwe. Z jednej strony konieczne jest przyznanie właścicielowi pojazdu odpowiedniego terminu na uiszczenie należnych opłat i odebranie pojazdu z parkingu. Z drugiej strony, zgodnie z art. 46 Konstytucji, o przepadku pojazdu może rozstrzygać wyłącznie sąd (por. wyrok TK z 3 czerwca 2008 r., sygn. akt P 4/06). Nie można także wykluczyć, że potencjalnych przyczyn braku samofinansowania się zadań związanych z usuwaniem i przechowywaniem pojazdów z opłat wnoszonych przez właścicieli pojazdów należy poszukiwać



w przejętych przez ustawodawcę maksymalnych stawkach opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów. Ewentualne wątpliwości w tym zakresie nie są jednak związane z treścią kwestionowanego przez Radę Powiatu Nowosolskiego art. 130a ust. 5f zd. 1 ustawy o ruchu drogowym, ale z innymi przepisami, określającymi tryb postępowania z pojazdami usuniętymi z drogi czy wysokość opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów. Przepisy te nie zostały zaskarżone przez wnioskodawcę, zatem rozstrzygnięcie ewentualnych wątpliwości w tym względzie nie mieści się w zakresie niniejszego postępowania.

2.11. Przeprowadzona w pkt IV.2.2-IV.2.10 niniejszego stanowiska analiza nie daje podstaw do stwierdzenia, że sformułowany przez wnioskodawców zarzut naruszenia zasady odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych, zakotwiczonej w art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji, jest zasadny. W związku z powyższym Sejm wnosi o uznanie, że art. 4 ust. 2 i ust. 3, art. 7 ust. 1 pkt 1, pkt 2 i pkt 4 oraz art. 9 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, art. 17 ust. 1, art. 176 pkt 4 i pkt 5, art. 180 i art. 247 ust. 1 i ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, art. 11a ust. 5 zdanie drugie ustawy o ochronie zwierząt, art. 16 ust. 1b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, art. 17 ust. 1 pkt 19 i pkt 20 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 130a ust. 5f zdanie pierwsze 1 ustawy o ruchu drogowym **są zgodne** z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji.

## **V. Zasada samodzielności samorządu terytorialnego (art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 2 Konstytucji)**

### **1. Wzorzec kontroli**

1.1. Wskazany jako wzorzec kontroli art. 16 ust. 2 Konstytucji ma następującą treść: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”.

Artykuł 16 Konstytucji ma charakter zasady ustrojowej, o czym świadczy nie tylko systematyka ustawy zasadniczej (umieszczenie powyższego przepisu w rozdziale I Konstytucji, regulującym zasady ustroju), ale przede wszystkim znaczenie przyjętych tam rozwiązań.

Treść art. 16 ust. 2 Konstytucji pozwala na wyodrębnienie co najmniej czterech wskazań szczegółowych odnoszących się do istoty samorządu terytorialnego, tj. stanowienie samorządu jako elementu aparatu władzy publicznej, obowiązek powierzenia samorządowi istotnej części zadań publicznych, wyłączność ustawy w sprawach określenia zadań samorządu oraz przyznanie samorządowi samodzielnej pozycji (zasada samodzielności) względem innych podmiotów władzy publicznej. Z uzasadnienia przedstawionego we wnioskach wynika, że art. 16 ust. 2 Konstytucji został powołany jako wzorzec kontroli w tym aspekcie, w jakim powyższy przepis stanowi podstawę do wyodrębnienia zasady samodzielności samorządu terytorialnego. Pozwala to na ograniczenie analizy wzorca zawartego w art. 16 ust. 2 Konstytucji wyłącznie do zasady samodzielności samorządu terytorialnego. Wymaga zarazem podkreślenia, że art. 16 ust. 2 Konstytucji nie stanowi wyłącznej podstawy – w ramach przepisów konstytucyjnych – z których może być wydobywana zasada samodzielności samorządu terytorialnego. Jako źródło zasady samodzielności samorządu terytorialnego wskazywany jest – w pierwszej kolejności – art. 165 ust. 2 Konstytucji, w treści którego zasada ta została wprost wyrażona (por. np. wyrok TK z 29 października 2009 r., sygn. akt K 32/08).

Zasada samodzielności zalicza się do istoty koncepcji samorządu terytorialnego (wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98). Trybunał Konstytucyjny ujmuje samodzielność samorządu terytorialnego jako wymóg zapewnienia jednostkom samorządu szerokiego zakresu swobodnego decydowania o sprawach lokalnych w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców swojego terytorium (wyrok TK z 24 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97), czy też jako „niezależność od innych struktur i podmiotów władzy publicznej, a w szczególności od organów administracji rządowej” (orzeczenie TK z 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96). Trybunał często odwoływał się również do formuły, zgodnie z którą samodzielność samorządu oznacza stan, w którym „jednostki samorządu terytorialnego wykonując zadania publiczne uczestniczą w zakresie określonym przez ustawodawcę w sprawowaniu władzy w granicach przyznanej im przez prawo i prawem chronionej samodzielności” (wyrok TK z 24 listopada 1998 r., sygn. akt K 22/98). Trybunał posługiwał się także zakresową definicją zasady samodzielności samorządu terytorialnego wskazując cechy składające się na pojęcie samodzielności samorządu – „zasada samodzielności [...] oznacza w szczególności, że: 1) jednostki samorządu terytorialnego mają określony zakres zadań własnych związanych z zaspokajaniem

potrzeb mieszkańców oraz zadań zleconych określonych przez ustawy; 2) jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie realizują swoje zadania, wyrażając wolę mieszkańców; 3) ingerencja organów władzy wykonawczej w realizację tych zadań powinna zostać ograniczona do procedur nadzorczych opartych na kryterium legalności; jest ona dopuszczalna tylko w wypadkach określonych w ustawach; 4) ingerencja prawodawcza w sferę samodzielności samorządu terytorialnego wymaga zachowania formy ustawowej oraz poszanowania zasady zupełności regulacji ustawowych; 5) wszelka ingerencja w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego musi być zgodna z zasadą proporcjonalności; 6) prawa i interesy jednostek samorządu terytorialnego podlegają ochronie sądowej” (por. wyroki TK z: 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05 i 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12).

Wyjaśniając treść zasady samodzielności, sąd konstytucyjny wskazywał na konieczność wyróżnienia dwóch aspektów tego pojęcia. W aspekcie negatywnym oznacza ono wolność od arbitralnej ingerencji ze strony innych organów władzy publicznej. Wszelkie formy ingerencji w sferę działania jednostek samorządu terytorialnego muszą być zgodne z Konstytucją, określone przez ustawy i uzasadnione koniecznością zapewnienia ochrony wartości konstytucyjnych. Natomiast samodzielność w aspekcie pozytywnym zakłada możliwość swobodnego wyboru działań podejmowanych w celu realizacji zadań publicznych. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego wyraża się m.in. w możliwości uchwalania statutu, wyboru organów, stanowienia prawa miejscowego, uchwalania budżetu i w prowadzeniu gospodarki finansowej. Konstytucyjnie chroniona sfera samodzielności w jej aspekcie pozytywnym kończy się tam, gdzie zaczynają się konstytucyjnie chronione prawa i interesy obywateli (wyrok TK z 29 października 2009 r., sygn. akt K 32/08).

Trybunał akcentował, że konstytucyjna zasada samodzielności samorządu terytorialnego jest wartością chronioną, ale nie ma charakteru absolutnego (tak m.in. wyrok TK z 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97). Dopuszczalność ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest uzależniona od spełnienia przesłanek o charakterze formalnym, jak i materialnym. Przesłanka formalna wymaga, aby wszelkie ograniczenia w zakresie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego były wprowadzane wyłącznie na podstawie przepisów rangi ustawowej. Przesłanka materialna odnosi się natomiast do treści ograniczeń

– muszą one znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach, konstytucyjnie określonych wartościach i nie mogą być nadmierne (wyroki TK z: 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97 i 24 listopada 1998 r., sygn. akt K 22/98). W najnowszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyodrębniony został również – na tle art. 2 Konstytucji – zakaz nadmiernej ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (por. wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11).

1.2. Kolejny wzorzec kontroli, jakim jest art. 165 ust. 2 Konstytucji, ma następujące brzmienie: „Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”.

Powyższy przepis nominalnie przyznaje samorządowi terytorialnemu ochronę sądową przed naruszeniami w przyznanej mu prawem samodzielność. W tym znaczeniu jest jednym z przepisów, które ustanawiają gwarancje w stosunku do zasady samodzielności samorządu; innymi przepisami wprowadzającymi tego typu gwarancje są art. 165 ust. 1 Konstytucji (przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego prawa własności) oraz art. 167 Konstytucji (przejawy samodzielności samorządu w aspekcie finansowym). Odnosząc się *in concreto* do zapisanej w art. 165 ust. 2 Konstytucji gwarancji sądowej ochrony samodzielności samorządu wskazać należy, że nie może być ona utożsamiana z prawem do sądu przysługującym obywatelom. Trybunał Konstytucyjny akcentował w tym względzie, że: „Prawo do sądu jest konstytucyjnie chronionym prawem podmiotowym i zakłada w szczególności prawo danego podmiotu do samodzielnego uruchomienia procedury sądowej, a także prawo do wysłuchania w tym postępowaniu. Pojęcie sądowej ochrony samodzielności akcentuje bardziej aspekt przedmiotowy mechanizmów ochrony, ukierunkowanych w założeniu na zapewnienie prawidłowego wykonywania zadań publicznych, i zakłada pozostawienie szerszej swobody ustawodawcy co do wyboru sposobów jej urzeczywistnienia”. Ustalając znaczenie art. 165 ust. 2 Konstytucji, Trybunał stwierdził również, że: „ochrona sądowa obejmuje tę sferę działania jednostek samorządu terytorialnego, w której Konstytucja zapewnia im samodzielność działania. Ochrona sądowa ma na celu zapewnienie tej samodzielności w jej relacjach z innymi organami władzy publicznej przed działaniami tych organów. Z tego względu jednostki samorządu terytorialnego mają zdolność sądową w postępowaniu cywilnym, mogą również dochodzić swoich praw

w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sytuacjach określonych w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a więc w sytuacjach, gdy są one adresatami decyzji administracyjnych lub innych aktów” (wyrok TK z 29 października 2009 r., sygn. akt K 32/08).

Zarazem art. 165 ust. 2 Konstytucji jest tym przepisem ustawy zasadniczej, który – na szczeblu konstytucyjnym – jako jedyny *expressis verbis* odwołuje się do samodzielności samorządu terytorialnego. Stąd powyższy przepis często przywoływany jest jako konstytucyjna podstawa zasady samodzielności samorządu terytorialnego w ogóle, czego przejawem jest np. wyrok TK z 16 marca 1999 r. (sygn. akt K 35/98), w którym stwierdzono, że: „Do istoty samorządu terytorialnego należy zasada samodzielności wykonywania zadań publicznych. Zasada ta została wyrażona w art. 165 ust. 2 konstytucji”. Jak wskazywano, trzeba mieć jednak na względzie, że Trybunał Konstytucyjny równolegle wywodził zasadę samodzielności samorządu z art. 16 ust. 2 Konstytucji (np. wyrok TK z 26 maja 2015 r., sygn. akt Kp 2/13), art. 165 traktowanego jako całość, a więc łącznie z ust. 1 tego artykułu (wyrok TK z 29 października 2009 r., sygn. akt K 32/08), jak i z samego pojęcia samorządu terytorialnego.

Wnioskodawcy powiązali naruszenie art. 165 ust. 2 Konstytucji właśnie z tym aspektem, w jakim przepis ten wyraża zasadę samodzielności samorządu terytorialnego. Ze względu na jednolitość rozumienia zasady samodzielności samorządu niezależnie od konkretnych przepisów Konstytucji, z których jest ona wywodzona, jej treść pozostaje tożsama zarówno wtedy, gdy jako jej podstawa wskazywany jest art. 16 ust. 2 Konstytucji, jak i art. 165 ust. 2 Konstytucji. Aktualna w tym względzie pozostaje interpretacja tej zasady, przyjęta na gruncie art. 16 ust. 2 Konstytucji (por. pkt VI.1.1 stanowiska).

## **2. Analiza zgodności**

Zgodnie z *petitum* wniosków, zasada samodzielności samorządu terytorialnego została przywołana przez wnioskodawców jako związkowy wzorzec kontroli względem zasady odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych, wyrażonej w art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji. Zarazem w pismach inicjujących postępowanie brak jakiegokolwiek argumentacji odnoszącej się do zarzutu naruszenia zasady samodzielności samorządu *per se*, a więc wzorca zawartego

w art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 2 Konstytucji. Wnioskodawcy uzasadnili wyłącznie zarzut naruszenia zasady odpowiedności udziału samorządu w dochodach publicznych. Jednocześnie, jako normatywną podstawę zasady odpowiedności udziału samorządu w dochodach wskazano art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji, nie zaś art. 16 ust. 2 lub art. 165 ust. 2 Konstytucji.

Powyższy stan można rozważać w kategoriach braku realizacji przez wnioskodawcę obowiązku uzasadnienia sformułowanego zarzutu w aspekcie obejmującym naruszenie zasady samodzielności samorządu terytorialnego. Zarazem możliwe jest przyjęcie odmiennej interpretacji, zgodnie z którą intencją wnioskodawcy było ujęcie zasady odpowiedności udziału samorządu terytorialnego w dochodach publicznych jako bezpośrednio powiązanej z zasadą samodzielności samorządu. Zasada odpowiedności stanowi wówczas element składowy zasady głównej, jaką jest zasada samodzielności samorządu. Przyjmując powyższe ujęcie, stwierdzenie naruszenia zasady odpowiedności udziału samorządu w dochodach publicznych byłoby równoważne z uznaniem również naruszenia zasady samodzielności samorządu terytorialnego, choćby wnioskodawca nie przedstawił w tym względzie odrębnego uzasadnienia.

Zgodnie z utrwalonym poglądem Trybunału Konstytucyjnego, zasada odpowiedności udziału samorządu w dochodach publicznych stanowi jedną z gwarancji zasady samodzielności finansowej samorządu, natomiast zasada samodzielności finansowej jest elementem ogólnej zasady samodzielności samorządu. Z tego względu, kwestia realizacji przez ustawodawcę zasady odpowiedności udziału samorządu w dochodach nie jest obojętna z punktu widzenia zasady samodzielności samorządu. Między wymienionymi zasadami istnieje związek wyrażający się w tym, że naruszenie zasady odpowiedności udziału samorządu w dochodach publicznych zawsze może być zarazem traktowane jako naruszenie konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu. W rezultacie, ewentualne stwierdzenie przez Trybunał niezgodności poddanych kontroli przepisów z zasadą odpowiedności może być uznane jako prowadzące automatycznie do uznania niezgodności także z zasadą samodzielności samorządu terytorialnego. To, czy Trybunał w takim przypadku stwierdzi wyłącznie zgodność (niezgodność) zakwestionowanych przepisów z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji, czy też powołane zostaną również art. 165 ust. 2 bądź też art. 16 ust. 2 Konstytucji jako wzorce kontroli, zależy od zakresu zaskarżenia przyjętego przez podmiot inicjujący

postępowanie przed Trybunałem. Jeżeli wnioskodawca jako przedmiot kontroli wskaże – obok art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji – również art. 165 ust. 2 czy też art. 16 ust. 2 Konstytucji, wówczas przeprowadzona przez Trybunał kontrola obejmować będzie także dwa ostatnie wymienione wzorce i znajdzie to odpowiedni wyraz w sentencji orzeczenia. Bez znaczenia pozostaje przy tym okoliczność, że w uzasadnieniu orzeczenia Trybunał ograniczy się do argumentacji odnoszącej się do zasady odpowiedniości udziału samorządu w dochodach, nie zaś ogólnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego jako takiej.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że brak przywołania przez wnioskodawcę odrębnego uzasadnienia dotyczącego zasady samodzielności samorządu nie stanowi przeszkody w rozstrzygnięciu o zgodności kwestionowanych przepisów z art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 2 Konstytucji. Rozstrzygnięcie to będzie zarazem determinowane wynikami kontroli konstytucyjności na tle art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji. Konsekwencją uznania przepisów poddanych kontroli za zgodne z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji będzie przyjęcie analogicznej oceny co do zgodności z art. 165 ust. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji.

W pkt IV.2.11 stanowiska stwierdzono, że przepisy poddane kontroli w niniejszym postępowaniu są zgodne z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji. W konsekwencji należy uznać, że przepisy te są **zgodne** także z – ujętymi związkowo – art. 16 ust. 2 i 165 ust. 2 Konstytucji.

## **VI. Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji)**

### **1. Wzorzec kontroli**

1.1. Zasada demokratycznego państwa prawnego ma charakter klauzuli generalnej o wielopłaszczyznowej treści. Doktryna oraz judykatura wyodrębniły w procesie wykładni art. 2 Konstytucji szereg zasad pochodnych, które w przypadku kontroli konstytucyjności stanowią samodzielne wzorce kontroli.

Wnioskodawcy nie wskazali w *petitum*, z którą z zasad pochodnych klauzuli demokratycznego państwa prawnego powinny zostać powiązane podniesione zarzuty. *Prima facie* mogłoby to stanowić podstawę do przyjęcia, że niekonstytucyjność ma dotyczyć wszystkich zasad szczegółowych, wyprowadzanych

z klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Nie znajduje to jednak potwierdzenia w uzasadnieniu wniosków, w których – w kontekście zarzutów związanych z naruszeniem art. 2 Konstytucji – podniesiono, że: „Trybunał wyprowadził z jego treści [art. 2 Konstytucji – uwaga własna] 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” (por. wniosek Rady Miejskiej w Kozuchowie, s. 14 i 21). Determinuje to zakres koniecznej analizy wzorca zawartego w art. 2 Konstytucji. Należy przy tym wskazać, że wnioskodawcy podnieśli w aspekcie kontroli z art. 2 Konstytucji m.in. naruszenie zasady odpowiedniej *vacatio legis*. Zarzut ten został jednak sformułowany w odniesieniu do art. 3 pkt 3 i 3a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, co do którego Trybunał odmówił wnioskowi nadania dalszego biegu. W uzasadnieniu wniosku nie wskazano również w jakikolwiek sposób, w czym wyraża się naruszenie zasady prawidłowej legislacji. W konsekwencji należy przyjąć, że zarzut niezgodności z art. 2 Konstytucji został powiązany wyłącznie z naruszeniem zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Czyni to zbędność analizy art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim z przepisu tego wywodzone są: zasada odpowiedniej *vacatio legis* i zasada poprawnej legislacji.

1.2. Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, określana również jako zasada lojalności państwa względem obywateli, stanowi jeden z komponentów składających się na klauzulę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, treść tej zasady wyraża się w nałożeniu na organy państwa obowiązku stanowienia i stosowania prawa „w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania” (zob. np. wyroki



TK z: 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97; 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04; 30 maja 2005 r., sygn. akt P 7/04 i 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07). Trybunał wskazywał ponadto, że w procesie stanowienia prawa prawodawca nie może formułować obietnic bez pokrycia oraz nagle wycofywać się ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania (zob. np. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95 i wyrok TK z 26 stycznia 2010 r., sygn. akt K 9/08).

W bezpośrednim związku z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa pozostają zasady pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego jednostki. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje wprost, że realizację zasady ochrony zaufania należy postrzegać w kontekście takich wartości jak pewność prawa oraz bezpieczeństwo prawne jednostki. Pewność prawa nie oznacza bynajmniej niezmienności stanu prawnego w danej dziedzinie, ale należy ją utożsamiać z przewidywalnością działań prawodawczych władz publicznych (zob. np. wyrok TK z 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01). Zapewnienie jednostce bezpieczeństwa prawnego wymaga z kolei, aby miała ona możliwość „decydowania o swoim postępowaniu w oparciu o możliwie pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich i jej działania mogą za sobą pociągnąć” (wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04).

Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa znajduje zastosowanie przede wszystkim w przypadku wprowadzania przez prawodawcę zmian normatywnych. Przyjmuje się, że prawodawca podlega w tym względzie ograniczeniom, w szczególności nie jest dopuszczalne wprowadzanie dowolnych zmian w odniesieniu do podmiotów, których sytuacja prawna była dotychczas normowana odmiennie. Na tym tle Trybunał wyróżnił takie zasady szczegółowe, jak (m.in.) ochrona praw słusznie nabytych czy też ochrona interesów w toku (zob. np. orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. akt K 9/92 oraz wyrok TK z 28 maja 2003 r., sygn. akt K 33/02).

W orzecznictwie sądu konstytucyjnego podkreśla się, że ocena zgodności aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa powinna być dokonywana z perspektywy adresata norm prawnych. „W pierwszej kolejności należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie

tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych” (wyrok TK z 30 maja 2005 r., sygn. akt P 7/04).

## 2. Analiza zgodności

2.1. Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa odnosi się do relacji pomiędzy aparatem władzy publicznej a podmiotami administrowanymi, które nie zaliczają się do struktur władzy publicznej (obywatele i inne podmioty prawa prywatnego). Samorząd terytorialny jest częścią aparatu władzy publicznej (por. art. 16 ust. 2 i w szczególności art. 163 Konstytucji). Z tego względu samorząd nie może zostać zaliczony do podmiotów, do których adresowana jest zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Oznacza to, że zasada ta z założenia nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli w odniesieniu do przepisów dotyczących jednostek samorządu terytorialnego oraz organów samorządu.

Należy jednak rozważyć, czy zarzut wnioskodawców nie mógłby ewentualnie zostać zakwalifikowany jako dotyczący naruszenia zasady ochrony zaufania samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa. Obowiązanie w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zasady *falsa demonstratio non nocet* pozwalałoby bowiem uznać, że mimo mylnego oznaczenia wnioskodawcom w istocie chodziło nie tyle o naruszenie zasady ochrony zaufania obywateli do państwa, ale zasady ochrony zaufania samorządu terytorialnego do państwa, która także jest wywodzona z art. 2 Konstytucji.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje, że klauzula demokratycznego państwa prawnego może stanowić podstawę do wyinterpretowania zasady ochrony zaufania samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego prawa, jak i uznania jednostek samorządu za adresatów konstytucyjnej zasady pewności prawa. Na możliwość zastosowania zasady pewności prawa do jednostek samorządu terytorialnego sąd konstytucyjny po raz pierwszy zwrócił uwagę w wyroku z 25 maja 1998 r. (sygn. akt U 19/97) stwierdzając, że: „Zważywszy na odrębność gmin od aparatu państwowego i ich konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielność, Trybunał Konstytucyjny w szeregu swych orzeczeń uznawał stosowanie niektórych ograniczeń swobody ustawodawczej, mieszczących się w standardzie demokratycznego państwa prawnego, a mających na celu przede wszystkim ochronę

konstytucyjnie gwarantowanych praw i interesów jednostki – jak zasada proporcjonalności i zasada pewności prawa – *mutatis mutandis* także do ochrony gmin przed ingerencjami ustawodawczymi”. Zastrzeżono zarazem, że zarzut naruszenia powyższych zasad odnosi się tylko do przypadków drastycznej i nieuzasadnionej dostatecznie interesem publicznym ingerencji w sferę samodzielności samorządu terytorialnego. W powyższym judykacie nie nastąpiło jeszcze wyodrębnienie zasady ochrony zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa. W późniejszych wyrokach Trybunał jednoznacznie uznał, że zasada zaufania do państwa i prawa jest wiążąca również w stosunkach między jednostkami samorządu terytorialnego a państwem (zob. wyroki TK z: 18 lipca 2006 r., sygn. akt U 5/04; 29 października 2010 r., sygn. akt P 34/08 i 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11).

Treść zasady ochrony zaufania samorządu terytorialnego do państwa opiera się o te same wartości jak w przypadku zasady ochrony zaufania obywateli do państwa, co przesądza o tożsamości treściowej obu zasad. Istota zasady zaufania obywateli do państwa sprowadza się do nakazu takiego stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji (zob. np. orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. akt K 1/94; wyroki TK z: 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98; 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00; 19 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 4/05; 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04; 31 stycznia 2006 r., sygn. akt K 23/03). Analogicznie zasada zaufania społeczności lokalnej jednostki samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa „opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jednostkom samorządu terytorialnego decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość treści obowiązującego tekstu prawnego oraz przesłanek działania organów państwowych i konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą wywołać” (zob. wyrok TK z 18 lipca 2006 r., sygn. akt U 5/04). Tym samym zakaz arbitralności w zmianach stanu prawnego czy też oczekiwanie ciągłości i racjonalności zmian legislacyjnych mają stanowić wartości, które muszą być respektowane również przy stanowieniu prawa dotyczącego samorządu. Trybunał zastrzegł jednak węższe ramy dla obowiązywania tej ostatniej zasady. Wynikają one ze szczególnej pozycji jednostek samorządu terytorialnego, odmiennej od statusu podmiotów prywatnych oraz ze

specyficznego charakteru 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 (por. wyroki TK z: 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05 i 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11).

Uznając dopuszczalność rozpatrzenia zarzutów dotyczących zgodności kwestionowanych przez wnioskodawców przepisów z zasadą ochrony zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa trzeba jednak stwierdzić, że brak podstaw do uznania ich zasadności.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji, jednostki samorządu terytorialnego zostały utworzone w celu wykonywania zadań publicznych określonych w ustawach. Realizując konstytucyjny wymóg decentralizacji (art. 15 Konstytucji), procesem zgodnym z zamierzeniem twórców Konstytucji jest stałe poszerzanie zakresu zadań jednostek samorządu terytorialnego. O ewentualnym zaskoczeniu po stronie jednostek samorządu terytorialnego wynikającym z nałożenia przez ustawodawcę nowych obowiązków bądź rozszerzenia dotychczasowych zadań można by zasadnie mówić wówczas, gdyby nie został zachowany okres odpowiedniej *vacatio legis* względem przepisów nakładających na samorząd nowe zadania. Hipotetycznie należy także dopuścić sytuację, w której dotychczasowe działania ustawodawcy stwarzałyby podstawę do uznania, że określone zadanie publiczne nie zostanie przekazane na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, zaś same jednostki kształtowałyby swoje działania w zaufaniu do trwałości tych zapowiedzi. Wnioskodawcy nie wykazali, aby naruszenie pewności prawa po stronie jednostek samorządu terytorialnego było związane z wystąpieniem którejkolwiek z powyższych sytuacji.

Z uzasadnienia wniosków można przyjąć, że złamanie zasady pewności prawa wynika nie z samego nałożenia na samorząd nowych obowiązków, ale z niezapewnienia odpowiednich środków finansowych na realizację powierzonych zadań. Zagadnienie to stanowi jednak przedmiot odrębnego zarzutu, tj, naruszenia zasady odpowiedniości udziału samorządu terytorialnego w dochodach publicznych. Zarzut ten podlega ocenie w kontekście innych wzorców konstytucyjnych (art. 167 ust. 1 i ust. 4 oraz ewentualnie – posiłkowo – art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 2

Konstytucji). W tym stanie brak podstaw do szerokiego ujmowania zasady ochrony zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa, jako obejmującej również zakaz nakładania na samorząd nowych zadań bez zapewnienia środków na ich realizację. Ewentualne zarzuty dotyczące niezapewnienia odpowiednich środków finansowych powinny zatem podlegać ocenie z punktu widzenia wzorców konstytucyjnych, które bezpośrednio dotyczą tej sytuacji, a więc zasady odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych i zasady samodzielności.

Z tych względów należy uznać, że kwestionowane przepisy są zgodne z zasadą ochrony zaufania samorządu terytorialnego do państwa i stanowiącego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

2.2. Uzupełniając powyższą argumentację, trzeba podnieść, że nie można uznać aby zarzut naruszenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowiącego prawa został przez wnioskodawców uzasadniony w wymaganym stopniu. Ograniczyli się oni do stwierdzenia, że trwały niedobór środków finansowych przeznaczonych na wykonywanie przez samorząd przypisanych mu zadań skutkuje powstaniem przekonania, zgodnie z którym „organy władzy są niewydolne, a tworzone prawo wadliwe i niedające narzędzi do zakładanych celów” (por. wniosek Rady Miejskiej w Koźuchowie, s. 19). Tak sformułowany zarzut nie odpowiada przede wszystkim na pytanie, po stronie jakiego podmiotu dochodzi do powstania powyższego przekonania. Z dalszego kontekstu argumentacji przyjętej we wniosku należałoby przyjąć, że chodzi o podważenie zaufania członków lokalnej wspólnoty samorządowej. Za taką interpretacją mogłoby również przemawiać wskazanie jako wzorca kontroli zasady ochrony zaufania obywateli do państwa, nie zaś zasady ochrony zaufania samorządu terytorialnego. Trzeba jednak wskazać, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego zostały wyposażone w ograniczoną legitymację wnioskową w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Mogą one skarżyć sprawy dotyczące jednostki samorządu terytorialnego, co nie w każdym wypadku oznacza dopuszczalność występowania z wnioskiem w sprawach skutkujących naruszeniem praw mieszkańców. W analizowanej sprawie naruszenie zasady ochrony zaufania wynikać ma z niewydolności organów samorządowych, które nie są w stanie wykonywać w sposób zadowalający nałożonych na nie obowiązków. Nie mamy zatem w tym przypadku do czynienia z ochroną pozycji

jednostek samorządu terytorialnego w stosunku do działań prawodawcy (a temu służy przyznanie samorządowi inicjatywy wnioskowej przed Trybunałem Konstytucyjnym), ale z ochroną pozycji mieszkańców określonej jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do tej jednostki, które nie wywiązuje się wobec mieszkańców ze spoczywających na niej obowiązków. Bez wątpienia wykracza to poza zakres zdolności wnioskowej organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, którą należy postrzegać przede wszystkim – w świetle art. 165 ust. 2 Konstytucji – jako skierowaną na ochronę samodzielności samorządu.

Aktualna pozostaje w tym względzie również argumentacja przytoczona w pkt VI.1.2 stanowiska. Sformułowany przez wnioskodawców zarzut ma w istocie charakter pochodny wobec zarzutu naruszenia zasady samodzielności finansowej samorządu. Trudno bowiem uznać, że przekonanie obywateli co do tego, czy organy władzy publicznej są wydolne, a tworzone przez nie prawo niewadliwe stanowiło samodzielną wartość konstytucyjną, podlegającą ochronie na podstawie art. 2 Konstytucji. W istocie wnioskodawca dąży do wskazania, że niezapewnienie samorządowi odpowiednich środków finansowych narusza konstytucyjne prawa samorządu (samodzielność, obowiązek zapewnienia odpowiedniego udziału w dochodach publicznych), ale w rezultacie dotyka to nade wszystko mieszkańców poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, jako beneficjentów zadań realizowanych przez samorząd. Występowanie takiego związku jest oczywiste, nie zmienia jednak faktu, że w postępowaniu zainicjowanym przez jednostkę samorządu terytorialnego kwestionowane przepisy mogą podlegać ocenie tylko w z perspektywy naruszenia konstytucyjnych uprawnień przysługujących bezpośrednio jednostce samorządu terytorialnego.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński