



Rzeczpospolita Polska
PROKURATOR GENERALNY

PG VIII TK 29/13

K 10/13

Warszawa, dnia *11* września 2013 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KANCELARIA	
wpl. dnia	12. 09. 2013
L.dz.	L.zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rady Gminy Kobierzyce o zbadanie zgodności: „art. 7 ust. 2, art. 29 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 3 oraz art. 35 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.) z art. 2, art. 32, art. 165 ust. 2, art. 167 i art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 9 ust. 1, 3 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.)”

- na podstawie art. 33 w związku z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) postępowanie w tej sprawie podlega umorzeniu.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Kobierzyce (dalej: także Rada Gminy lub Wnioskodawca) wniosła do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności wymienionych na wstępie przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity - Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.) [dalej: ustawa o dochodach] z powołanymi w *petitum* wniosku wzorcami konstytucyjnej kontroli oraz przepisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.) [dalej: Europejska Karta Samorządu Lokalnego lub EKSL].

Przedmiotem kontroli Rada Gminy Kobierzyce uczyniła przepisy ustawy o dochodach, tzn. art. 7 ust. 2 (obowiązek dokonywania przez jednostki samorządu terytorialnego, na zasadach określonych w ustawie, wpłat do budżetu państwa), art. 29 (dokonywanie przez gminy, w których wskaźnik G jest większy niż 150% wskaźnika Gg, wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin [ust. 1] oraz sposób obliczania kwoty rocznej wpłaty [ust. 2]), art. 32 ust. 3 (dochody przyjmowane dla celów ustalenia części wyrównawczej subwencji ogólnej i wpłat) oraz art. 35 (procedura dokonywania wpłat) jako tworzące, zdaniem Wnioskodawcy, „stały system korekcyjny w postaci części równoważającej subwencji ogólnej dla gmin i odpowiednio obowiązkowych wpłat gmin o wyższym wskaźniku dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie”.

Postanowieniem z dnia 5 czerwca 2012 r., w sprawie o sygn. akt Tw 31/11, Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi Rady Gminy w zakresie badania zgodności:

„1) art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.) z art. 2, art. 32, art. 165 ust. 2 i art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 9 ust.

- 1, 3 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.);
- 2) art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.) z art. 2, art. 32, art. 165 ust. 2 i art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 9 ust. 1, 3 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.);
- 3) art. 35 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.) z art. 2, art. 32, art. 165 ust. 2 i art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 9 ust. 1, 3 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.);
- 4) art. 29 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.) z art. 2, art. 32 i art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 5) art. 7 ust. 2, art. 29 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 3 oraz art. 35 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.) z art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.”.

Postanowienie z dnia 5 czerwca 2012 r. zostało utrzymane w mocy postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2013 r., wydanym na skutek zażalenia Wnioskodawcy.

Powyższe oznacza, że prawomocnym postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego przedmiot zaskarżenia został w niniejszej sprawie ograniczony do art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach, zaś wzorce kontroli - do art. 167 ust. 1-4 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1, 3 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (*vide* - zarządzenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2012 r.).

Odpowiadając na zarządzenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r. wzywające do uzupełnienia braków formalnych wniosku poprzez uzasadnienie, między innymi, w jaki sposób art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach narusza, zdaniem Wnioskodawcy, art. 167 ust. 1-4 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1, 3 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz wykazanie, że realizacja przez Gminę Kobierzyce obowiązku określonego w art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach spowodowała, że dochody (ogółem) tej Gminy uzyskane w 2011 r. były niewystarczające do realizacji przypadających jej zadań, Rada Gminy Kobierzyce w piśmie z dnia 17 kwietnia 2012 r. wyjaśniła, że przepisy art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach naruszają:

- „art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz art. 9 ust. 3 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, w ten sposób, że :

- 1) wprowadzają stały mechanizm wyrównawczo-korekcyjny w postaci obowiązkowych wpłat gmin o wyższym wskaźniku dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie, podważający prawo takiej gminy do udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających jej zadań;
- 2) podważają nakaz adekwatności wyposażenia samorządów w dochody w stosunku do zadań publicznych im przypadających;
- 3) wprowadzają procedury wyrównawcze lub działania równoważące nieadekwatne (nadmierne) wobec celu jakim jest korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów (...);
- 4) podważają wynikającą z powołanych przepisów Konstytucji zasadę wyposażania samorządów terytorialnych w dochody kosztem uszczuplenia publicznych zasobów finansowych będących we władaniu władz centralnych.

- art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji, w ten sposób, że:

- 1) wprowadzają nieprzewidziane w Konstytucji źródło stałego dochodu w postaci części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin tworzonej z obowiązkowych wpłat gmin o wyższym wskaźniku dochodów podatkowych na

jednego mieszkańca w gminie, jako stały i rażąco niewspółmierny, system przeciwny ustalonemu w Konstytucji;

2) podważają zasadę wyposażania samorządów terytorialnych w dochody kosztem uszczuplenia publicznych zasobów finansowych będących we władaniu władz centralnych;

3) naruszają zasady zapewnienia samorządom istnienia co najmniej dochodów określonych w Konstytucji” (pismo z dnia 17 kwietnia 2012 r., s. 2).

W tym samym piśmie Wnioskodawca stwierdził, że „stały system korekcyjny w postaci części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i odpowiednio obowiązkowych wpłat gmin o wyższym wskaźniku dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie (...) stworzony został w opozycji do literalnej treści art. 167 ust. 2 Konstytucji (nieprzewidującej takiego źródła dochodów dla jst), jednak jak się wydaje, samo w sobie nie musi to jeszcze stanowić o jego niekonstytucyjności, jeżeli tylko system ten mieściłby się w pewnych ramach jako wyjątek od ogólnej zasady. To, że wpłata wyrównawczo-korekcyjna w art. 167 ust. 2 Konstytucji nie jest wymieniona jako źródło dochodów (niektórych) samorządów, nie oznacza, że jej konstrukcja może odbiegać w sposób nieuzasadniony od standardów wyznaczonych przez art. 167 ust. 1 oraz 3 i 4 Konstytucji (za wyrokiem TK z 25 lipca 2006 r., K 30/04). Istotne jest bowiem, jak taka instytucja prawna funkcjonuje w pewnej dłuższej perspektywie czasowej, co pozwoliłoby ocenić, czy ma ona rzeczywiście niewielki wpływ na cały system dochodów jednostek samorządu terytorialnego stanowiąc tylko jego korektę (...), czy też jednak mimo swego pozornie wyjątkowego charakteru okaże się czynnikiem poważnym i stałym (co zadaniem Wnioskodawcy ma miejsce a zatem uzasadnia zbadanie kwestionowanych przepisów w kontekście zgodności z podniesionymi zarzutami). [...]

Wnioskodawca podnosi, że wprowadzony przez ustawę o dochodach mechanizm wyrównawczo - korekcyjny, jako nieprzewidziane w Konstytucji

źródło dochodów niektórych gmin, ma poważny (nieadekwatny do celu, dla którego rozwiązanie takie ma być uznane za uzasadnione) wpływ na strukturę wydatków bieżących gmin o wyższym wskaźniku dochodów podatkowych na jednego mieszkańca, powodując nadmierne ograniczenie samodzielności i możliwości wykorzystania przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego dochodów własnych na realizację zadań własnych, co uzasadnia podniesione w petitum niniejszego pisma zarzuty” (pismo z dnia 17 kwietnia 2012 r., s. 4).

W dalszej części pisma z dnia 17 kwietnia 2012 r. Rada Gminy Kobierzyce wskazała, że w roku 2012 (zgodnie z danymi ze strony internetowej Ministerstwa Finansów: www.mf.gov.pl, zakładka Biuletyn Informacji Publicznej / Samorząd Terytorialny / Kwoty i wskaźniki)

„- wskaźnik Gg wynosi 1.195,67;

- wskaźnik Gg dla Gminy Kobierzyce wynosi 4.517,82 (377 % wskaźnika Gg)” natomiast „obciążająca wydatki (własne) Gminy Kobierzyce wpłata stanowiąca część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin wynosi 11.010.767,00 zł, tj. odpowiednio:

- 11,02 % całości wydatków dla zadań własnych Gminy (wynoszących 99.912847,07 zł),

- 16,67 % wydatków bieżących dla zadań własnych (wynoszących 66.043.847,07 zł),

zaś odnosząc to do:

- dochodów bieżących łącznie wynoszących 93.137.409, 38 zł -11,82%,

- dochodów «podatkowych» wynoszących 75.003.621, 00 zł -14,68 %,

- dochodów z tytułu udziału w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa wynoszących 23.532.731,00 zł - 46,78 % (uchwała Nr XIV/149/11 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Kobierzyce na rok 2012 oraz uchwała nr XIV/145/11 Rady

Gminy Kobierzyce z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Kobierzyce na lata 2011-2022)” [s. 5].

Z powyższego wynika, jak kontynuuje Rada Gminy, że „wpłaty Wnioskodawcy wynikające z wprowadzonego ustawą o dochodach mechanizmu wyrównawczo-korekcyjnego (...) mają znaczący udział w strukturze wydatków Gminy Kobierzyce. Odnosząc to do kwot dochodów Gminy z tytułu udziału w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa widać, że saldo tych wartości jest (...) niekorzystne dla Wnioskodawcy, gdyż obowiązkowe wpłaty odpowiadają już blisko połowie dochodów Gminy z tego źródła. Zdaniem Wnioskodawcy, świadczy to o nieadekwatności (nadmierności) wprowadzonego ustawą o dochodach systemu wyrównawczo - korekcyjnego, wobec celu jakim jest korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów (...). Rozwiązanie to podważa zasadę wyposażania samorządów terytorialnych w dochody kosztem uszczuplenia publicznych zasobów finansowych będących we władaniu władz centralnych” (tamże).

Odnosząc się z kolei do zawartego w zarządzeniu sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r. wezwania do wykazania, jak realizacja obowiązku określonego w art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach wpływa na możliwość realizacji (finansowania) zadań Gminy Kobierzyce, Wnioskodawca wskazał, że, Jego zdaniem „wpływ taki należy rozważać w dwóch aspektach: po pierwsze, odnosząc się do samej kwoty tego wydatku; po drugie oceniając jaki ma on wpływ na pozostałe wydatki gminy.

W pierwszym aspekcie Wnioskodawca wskazuje, że wydatki wynikające z realizacji art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach nie spowodowały, że Gmina nie mogła zrealizować jakiś konkretnych zadań własnych, natomiast kwota tych wydatków (odnoszona do całości środków jakimi dysponuje Gmina Kobierzyce) w sposób oczywisty zmniejszyła możliwości wydatków, jakie Wnioskodawca mógł przeznaczyć na wszystkie realizowane zadania własne, co

wpłynęło na stopień realizacji wszystkich zadań własnych (poprzez zmniejszenie kwot wydatków bieżących).

W drugim aspekcie Wnioskodawca podnosi, że od momentu wejścia w życie ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 1240 ze zm.) mechanizm wpłat przewidziany w ustawie o dochodach powoduje dodatkową dolegliwość dla zobowiązanych do takich wydatków gmin, a to z uwagi na wyrażony w art. 242 tej ustawy zakaz planowania i dokonywania wydatków bieżących w wysokości przekraczającej dochody bieżące. Ponieważ wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin kwalifikowane są jako wydatki bieżące (rozdział 75831), kwota tej wpłaty odpowiednio pomniejsza pulę środków z dochodów bieżących możliwych do przeznaczenia na inne wydatki bieżące (przeznaczonych bezpośrednio na potrzeby danej wspólnoty lokalnej). Jednocześnie wpłaty wynikające z art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach (zaliczane do wydatków bieżących) mają istotny wpływ na możliwość (wysokość) wydatków majątkowych, w tym w szczególności - inwestycji realizowanych przez Gminę Kobierzyce. Konieczność pokrycia wydatków bieżących z dochodów bieżących sprawia, że dla realizacji niezbędnych inwestycji konieczne okazuje się ich kredytowanie, jednak z uwzględnieniem wynikających z procedur ostrożnościowych norm ograniczających zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego (art. 91, 92 oraz 243 ustawy o finansach publicznych)” [pismo z dnia 17 kwietnia 2012 r., s. 6].

Odnosząc się do kwestii formalnoprawnej, dotyczącej dopuszczalności wniosku Rady Gminy Kobierzyce, należy zauważyć, iż, zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach, o których mowa w art. 188 ustawy zasadniczej.

Akt normatywny, kwestionowany we wniosku pochodzącym od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, musi przy tym dotyczyć

spraw objętych zakresem jego działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji). Uznanie, że dana sprawa jest objęta zakresem działania jednostki samorządu terytorialnego, wymaga przy tym, aby była to sprawa wyrażająca interes wspólny, o charakterze publicznym. Musi to być też taka sprawa, która pozwala utożsamić cel wystąpienia z wnioskiem z istotnymi cechami podmiotu, któremu taką ograniczoną legitymację Konstytucja przyznaje (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2001 r., o sygn. akt K. 28/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 263). Zaliczenie danej sprawy do zakresu działania samorządu zawsze musi następować w drodze przepisu prawnego (komentarz L. Garlickiego do art. 191 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom V, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 10).

W niniejszej sprawie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego wystąpiła Rada Gminy Kobierzyce, na podstawie podjętej w dniu 19 sierpnia 2011 r. uchwały numer X/112/11. Kwestionowane we wniosku przepisy dotyczą obowiązku dokonywania przez Gminę Kobierzyce, jako jednostkę samorządu terytorialnego, wpłat do budżetu centralnego z przeznaczeniem na sfinansowanie części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin, a zatem sprawy objętej zakresem działania Wnioskodawcy (*vide* - uzasadnienie uchwały z dnia 19 sierpnia 2011 r.).

Powyższe oznacza, że wniosek Rady Gminy Kobierzyce spełnia wymagane przesłanki formalne.

Przedmiotem zaskarżenia Wnioskodawca uczynił przepisy art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o dochodach, gminy, w których wskaźnik G jest większy niż 150% wskaźnika Gg, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin. Przepis ust. 2 w art. 29 ustawy o dochodach wskazuje algorytm, na podstawie którego kalkulowana jest wysokość wpłat, i stanowi, że kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez kwotę wynoszącą:

1) 20% nadwyżki wskaźnika G ponad 150% wskaźnika Gg - dla gmin, w których wskaźnik G jest nie większy niż 200% wskaźnika Gg;

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

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

Sposób kalkulacji wskaźników G i Gg został określony w art. 20 ust. 4 i 5 ustawy o dochodach. Wskaźnik G (tzw. wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca dla danej gminy) oblicza się dzieląc kwotę dochodów podatkowych gminy, ustalanych z uwzględnieniem art. 32 ust. 1 i 3 ustawy o dochodach, za rok poprzedzający rok bazowy przez liczbę mieszkańców gminy (art. 20 ust. 4 ustawy o dochodach). Z kolei wskaźnik Gg (tzw. wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca dla wszystkich gmin) oblicza się dzieląc sumę dochodów podatkowych, ustalanych z uwzględnieniem art. 32 ust. 1 i 3 ustawy o dochodach, wszystkich gmin za rok poprzedzający rok bazowy przez liczbę mieszkańców kraju (art. 20 ust. 5 ustawy o dochodach).

„Dochodami podatkowymi” uwzględnianymi przy kalkulacji wskaźników G i Gg są łączne dochody z tytułu: podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od środków transportowych, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, wpływów z opłaty skarbowej, wpływów z opłaty eksploatacyjnej, udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (art. 20 ust. 3 ustawy o dochodach), zaś „rok bazowy” to rok poprzedzający rok budżetowy (rok, na który jest uchwalana ustawa budżetowa) [art. 2 pkt 2 i 3 ustawy o dochodach].

Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach, podstawę do wyliczenia wskaźników G i Gg stanowią dochody wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego, wymaganych przepisami prawa. Ponadto, zgodnie z art. 32 ust. 3 ustawy o dochodach, do którego odsyła art. 20 ust. 4 i 5 tej ustawy, dla obliczeń wskaźników G i Gg przyjmuje się dochody, które jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać z podatku rolnego, stosując do ich obliczenia średnią cenę skupu żyta, a z podatku leśnego - średnią cenę sprzedaży drewna, ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, a w przypadku innych podatków, stosując do ich obliczenia górne granice stawek podatków obowiązujących w danym roku. Przy ustalaniu wysokości dochodów, które jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać, uwzględnia się także skutki finansowe wynikające z zastosowania, przewidzianych w przepisach prawa podatkowego, ulg podatkowych i ulg w spłacie zobowiązań podatkowych.

Jako wzorce kontroli Wnioskodawca wskazał art. 167 ust. 1-4 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1, 3 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

W piśmie z dnia 17 kwietnia 2012 r. Rada Gminy Kobierzyce wyjaśniła, w jaki sposób przepisy art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach naruszają powołane wzorce kontroli.

Z treści tych wyjaśnień wynika, że zasadniczym zarzutem Wnioskodawcy jest naruszenie zasady adekwatności środków do zadań, w jakie wyposaża się jednostki samorządu terytorialnego (w tym przypadku gminy), sformułowanej w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Dodatkowymi wzorcami kontroli, wskazanymi przez Wnioskodawcę obok art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, są przepisy art. 9 ust. 3 i 5 EKSL.

W art. 9 ust. 3 EKSL wyznaczony jest minimalny standard władztwa podatkowego samorządów, który przejawia się w prawie organów lokalnych do ustalania stawek podatkowych.

Z kolei art. 9 ust. 5 EKSL określa warunki, jakie powinien spełniać mechanizm wyrównywania poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Wzorcami kontroli zaskarżonych przepisów Wnioskodawca uczynił również przepisy art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Przepis art. 167 ust. 2 Konstytucji zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego system dochodów, w tym dochodów własnych, stwarzający gwarancję realizowania przypisanych im zadań publicznych, zaś art. 167 ust. 3 Konstytucji wyraża zasadę wyłączności ustawowej w określaniu źródeł dochodów tych jednostek.

Przepisy art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach stanowiły przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 14/11.

W zapadłym w tej sprawie wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r., Trybunał Konstytucyjny stwierdził, między innymi, że **art. 29 ust. 1** w związku z art. 20 ust. 3-5, art. 21, art. 21a i **art. 29 ust. 2** ustawy o dochodach są zgodne z art. 2 w związku z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (OTK ZU seria A nr 1/2013, poz. 7).

Biorąc powyższe pod uwagę należy dojść do wniosku, że w powołanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 14/11 kwestia zgodności art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach, z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta.

A skoro tak, to w niniejszej sprawie znajduje zastosowanie zasada *ne bis in idem*, która nie pozwala na prowadzenie przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowania dotyczącego ponownego badania tych samych przepisów w oparciu o te same zarzuty.

W takim wypadku Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ze względu

na zbędność wydania orzeczenia (*vide* na przykład - wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 27 marca 2007 r., w sprawie o sygn. akt SK 3/05, OTK ZU seria A nr 3/2007, poz. 32 oraz z dnia 12 września 2006 r., w sprawie o sygn. akt SK 21/05, OTK ZU seria A nr 8/2006, poz. 103).

W przedstawionych warunkach jako jednoznacznie i ostatecznie nierozstrzygnięta wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego pozostaje kwestia zgodności art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach z art. 167 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 9 ust. 3 EKSL.

Art. 167 ust. 3 Konstytucji, o czym wcześniej była mowa, wyraża zasadę wyłączności ustawowej w określaniu źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Rada Gminy Kobierzyce we wniosku, jak również w piśmie wyjaśniającym z dnia 17 kwietnia 2012 r., nie wykazała jednak, w jaki sposób zaskarżone przepisy ustawy o dochodach mają naruszać powołany wzorzec konstytucyjnej kontroli.

Z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku art. 9 ust. 3 EKSL, który, o czym wcześniej też była mowa, wyznacza minimalny standard władztwa podatkowego samorządów.

Należy w związku z tym przypomnieć, że, zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 i art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, na wnioskodawcy ciąży obowiązek sformułowania i uzasadnienia zarzutu oraz przytoczenia dowodów na jego poparcie, a Trybunał Konstytucyjny jest związany granicami wniosku i zawartą tam argumentacją.

Dlatego też w sytuacji, gdy, tak jak w przedmiotowej sprawie, Rada Gminy Kobierzyce kierując do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach z art. 167 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 9 ust. 3 EKSL dostatecznie nie uzasadniła przesłanek tego zarzutu, orzekanie w tym zakresie przez Trybunał Konstytucyjny jest

niedopuszczalne i w tej części postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Niezależnie od tego należy podnieść, że przepis art. 9 ust. 3 KSEL nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli, ponieważ nie zawiera konkretnej, normatywnej treści (w zakresie wysokości zasobów finansowych społeczności lokalnych przepisy KSEL odsyłają do Konstytucji i innych przepisów krajowych) [*vide* - uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r., w sprawie o sygn. akt K 14/11, op. cit.].

Trzeba w tym miejscu dodać, że art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego jest powiązany treściowo z art. 168 Konstytucji, którego to wzorca kontroli Wnioskodawca jednak nie wskazał (tamże).

Z tych względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Kowalski
Zastępcy Prokuratora Generalnego