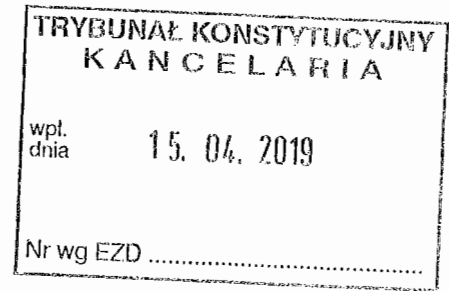




SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt K 43/15  
BAS-WPTK-402/15

Warszawa, 15 kwietnia 2019 r.



### 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 odpowiedzi na pismo Przewodniczącej składu orzekającego z 16 stycznia 2019 r., w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej ponownie przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Nowym Warpnie z 22 czerwca 2015 r. (sygn. akt K 43/15), wnosząc o stwierdzenie, że art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21 i art. 29 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1530, ze zm.) **jest zgodny** z zasadą ochrony zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) w związku z art. 167 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji i z zasadą sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego, wynikającą z art. 165 ust. 2 Konstytucji.

W pozostałym zakresie wnoszę o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Uwagi wstępne**

Pismem procesowym z 22 czerwca 2015 r. Rada Miejska w Nowym Warpnie (dalej: wnioskodawczyni) zainicjowała postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, jako przedmiot kontroli wskazując art. 36 ust. 10 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1530, ze zm.; dalej: u.d.j.s.t.) oraz – w charakterze przepisów związkowych – art. 20, art. 21 i art. 29 u.d.j.s.t. Sprawa ta została oznaczona sygn. akt K 43/15.

O zbadanie konstytucyjności art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t., wnioskiem z 27 października 2015 r., zwróciła się również Rada Miejska w Międzyzdrojach, postulując ocenę konstytucyjności przywołanego przepisu w związku z art. 20, art. 21, art. 21a, art. 29 i art. 32 u.d.j.s.t.

Rada Miejska w Międzyzdrojach, odrębnym pismem procesowym z 27 października 2015 r., wniosła ponadto o kontrolę art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t., ujmowanego w związku z art. 20 ust. 2-6, art. 29 i art. 32 ust. 3 u.d.j.s.t. oraz w związku z § 8 ust. 2, w związku z § 3 ust. 1 pkt 4 i w związku z § 8 ust. 3, w związku z § 3 ust. 1 pkt 11 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego (dalej: instrukcja), stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).

Wnioski Rady Miejskiej w Międzyzdrojach (oznaczone początkowo sygnaturami, odpowiednio: K 44/15 oraz 45/15) zostały połączone do wspólnego rozpoznania z wnioskiem Rady Miejskiej w Nowym Warpnie, a postępowanie toczyło się pod sygn. akt K 43/15.

Stanowisko w tej sprawie (obejmującej trzy wnioski organów jednostek samorządu terytorialnego) Marszałek Sejmu przedstawił w piśmie z 10 marca 2017 r.

Zarządzeniem Prezes Trybunału Konstytucyjnego z 28 grudnia 2017 r. wnioski Rady Miejskiej w Międzyzdrojach zostały wyłączone do odrębnego rozpoznania pod sygn. akt K 17/17 oraz K 18/17 Stanowiska w przywołanych sprawach Marszałek Sejmu przedstawił w dwóch pismach z 26 lipca 2018 r.

W dniu 17 stycznia 2019 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło pismo Przewodniczącej składu orzekającego w sprawie o sygn. akt K 43/15 (dotyczącej

wyłącznie wniosku Rady Miejskiej w Nowym Warpnie), wydane w trybie art. 72 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p.TK), zawierające prośbę o przedstawienie przez Marszałka Sejmu „nowego stanowiska w sprawie”, wyznaczające jednocześnie termin na dokonanie tej czynności do 31 stycznia 2019 r.

Zważywszy, iż od czasu przekazania Trybunałowi Konstytucyjnemu pisma Marszałka Sejmu z 10 marca 2017 r. Rada Miejska w Nowym Warpnie nie zmodyfikowała wniosku inicjującego postępowanie przed sądem konstytucyjnym, zakwestionowana regulacja nie została zmieniona, a w orzecznictwie i literaturze przedmiotu nie pojawiły się nowe poglądy rzutujące na konieczność sformułowania stanowiska odmiennego niż zajęte w sprawie K 43/15, Sejm podtrzymuje swoje dotychczasowe stanowisko w sprawie, zaś wszystkie twierdzenia i argumenty przedstawione w jego uzasadnieniu uznaje za aktualne.

Niniejsze pismo ma jedynie niwelować „praktyczną trudność w rozgraniczeniu zagadnień dotyczących poszczególnych wniosków, co jest konsekwencją zarówno wielości kwestionowanych przepisów prawnych, jak i wielości przywołanych wzorców kontroli” (pismo Przewodniczącej składu orzekającego w sprawie o sygn. akt K 43/15 z 16 stycznia 2019 r.).

## **II. Przedmiot kontroli**

1. Problem konstytucyjny zdiagnozowany przez wnioskodawczynię dotyczy sytuacji, w której jednostka samorządu terytorialnego otrzymała z budżetu państwa część wyrównawczą, równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej, w kwocie niższej od należnej lub dokonała wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą w kwocie wyższej od należnej.

Zaskarżone przepisy obowiązują w następującym brzmieniu.

Artykuł 36 ust. 10 u.d.j.s.t.: „W przypadku stwierdzenia, że jednostka samorządu terytorialnego otrzymała część wyrównawczą, równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej, w kwocie niższej od należnej lub dokonała wpłat określonych w art. 29, art. 30 i art. 70a, w kwocie wyższej od należnej – jednostce tej nie przysługuje zwiększenie odpowiedniej części subwencji ogólnej lub zmniejszenie wpłat”.

Artykuł 20 u.d.j.s.t.: „1. Część wyrównawczą subwencji ogólnej dla gmin stanowi suma kwoty podstawowej oraz, z zastrzeżeniem ust. 9, kwoty uzupełniającej.

2. Kwotę podstawową otrzymuje gmina, w której wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie, zwany dalej «wskaźnikiem G», jest mniejszy niż 92% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin, zwanego dalej «wskaźnikiem Gg».

3. Przez dochody podatkowe, o których mowa w ust. 2, rozumie się łączne dochody z tytułu:

- 1) podatku od nieruchomości;
- 2) podatku rolnego;
- 3) podatku leśnego;
- 4) podatku od środków transportowych;
- 5) podatku od czynności cywilnoprawnych;
- 6) podatku od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej;
- 7) wpływów z opłaty skarbowej;
- 8) wpływów z opłaty eksploatacyjnej;
- 9) udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych;
- 10) udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych.

4. Wskaźnik G oblicza się dzieląc kwotę dochodów podatkowych gminy, ustalanych z uwzględnieniem art. 32 ust. 1 i 3, za rok poprzedzający rok bazowy przez liczbę mieszkańców gminy.

5. Wskaźnik Gg oblicza się dzieląc sumę dochodów podatkowych, ustalanych z uwzględnieniem art. 32 ust. 1 i 3, wszystkich gmin za rok poprzedzający rok bazowy przez liczbę mieszkańców kraju.

6. Wysokość należnej gminie kwoty podstawowej oblicza się dla gmin, w których:

1) wskaźnik G jest równy lub niższy od 40% wskaźnika Gg – mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez liczbę stanowiącą sumę:

a) liczby stanowiącej 99% różnicy między 40% wskaźnika Gg i wskaźnikiem G,

b) liczby stanowiącej 41,97% wskaźnika Gg;

2) wskaźnik G jest wyższy od 40% i nie wyższy od 75% wskaźnika Gg – mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez liczbę stanowiącą sumę:

a) liczby stanowiącej 83% różnicy między 75% wskaźnika Gg i wskaźnikiem G,

b) liczby stanowiącej 12,92% wskaźnika Gg;

3) wskaźnik G jest wyższy od 75% i niższy od 92% wskaźnika Gg – mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez liczbę stanowiącą 76% różnicy między 92% wskaźnika Gg i wskaźnikiem G.

7. Kwotę uzupełniającą otrzymuje gmina, w której gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju.

8. Wysokość należnej gminie kwoty uzupełniającej oblicza się jako iloczyn:

1) 17% wskaźnika Gg;

2) liczby mieszkańców gminy;

3) ilorazu różnicy średniej gęstości zaludnienia w kraju i gęstości zaludnienia w gminie do średniej gęstości zaludnienia w kraju.

9. Jeżeli w gminie, o której mowa w ust. 7, wskaźnik G jest wyższy od 150% wskaźnika Gg, gmina ta nie otrzymuje kwoty uzupełniającej. Kwota uzupełniająca, wyliczona w sposób określony w ust. 8, zwiększa część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin”.

Artykuł 21 u.d.j.s.t.: „1. Część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin ustala się w wysokości stanowiącej sumę łącznej kwoty wpłat gmin określonych w art. 29 oraz łącznej kwoty uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 20 ust. 9.

2. Część równoważącą subwencji ogólnej dzieli się między gminy w sposób określony w art. 21a”.

Artykuł 29 u.d.j.s.t.: „1. Gminy, w których wskaźnik G jest większy niż 150% wskaźnika Gg, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin.

2. Kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez kwotę wynoszącą:

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

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

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

2. Jednocześnie trzeba podkreślić, że wnioskodawczynie w uzasadnieniu swojego pisma procesowego wyjaśniła, w czym wyrażają się wskazane w *petitum* powiązania pomiędzy art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. a postanowieniami tej ustawy powołanymi jako przepisy związkowe. Rada Miejska w Nowym Warpnie wskazuje, że zakwestionowany przepis podstawowy znosi konstytucyjne gwarancje otrzymania części podstawowej i równoważącej subwencji ogólnej (w należnej kwocie ustalonej zgodnie z art. 20 i art. 21 u.d.j.s.t.) oraz przewiduje pobranie wpłaty z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin w wysokości wyższej od należnej, obliczonej zgodnie z art. 29 u.d.j.s.t. W tym kontekście Sejm dostrzega podstawy do nadania przedmiotowi kontroli w niniejszym postępowaniu postaci związkowej.

3. Dla porządku należy dodać, że wnioskodawczynie zwróciła się do sądu konstytucyjnego o kontrolę zgodności § 3 ust. 1 pkt 11 lit. b instrukcji z art. 92 ust. 1 w związku z art. 167 ust. 3 oraz w związku z art. 2 Konstytucji, a także z art. 165 ust. 1 w związku z art. 167 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim „narusza prawo majątkowe gminy do dochodów ze źródeł określonych w art. 167 ust. 2 poprzez nieprawidłowe (pozaustawowe) powiększenie potencjału dochodów podatkowych gminy w oparciu o który wyznacza się gminy zobowiązane do dokonywania wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej” (wniosek, s. 2). Jednakże przedstawienie przez Sejm merytorycznej oceny przepisów rangi podustawowej wykraczałoby poza jego pozycję procesową. Sejm jest bowiem uczestnikiem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wyłącznie jako organ, który wydał kwestionowany akt (art. 42 pkt 3 u.o.t.p. TK). W tej sytuacji analiza przepisów wydanych przez Ministra Finansów pozostaje poza ramami niniejszego stanowiska.

### **III. Analiza formalna**

1. Kontrola konstytucyjności w niniejszej sprawie została zainicjowana wnioskiem Rady Miejskiej w Nowym Warpnie. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3

w związku z art. 188 Konstytucji, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zbadania zgodności ustaw z Konstytucją oraz z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Ustanowiony w art. 191 ust. 2 Konstytucji warunek dopuszczalności złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego polega na wymaganiu istnienia związku między zaskarżonym przepisem a sprawami objętymi zakresem działania tego rodzaju jednostek. Sposób rozumienia przesłanki „sprawy objęte zakresem działania” na gruncie art. 191 ust. 2 Konstytucji stanowi przedmiot utrwalonej linii orzeczniczej sądu konstytucyjnego, który uznaje ją za spełnioną wówczas, gdy kwestionowany przepis wyznacza kompetencje jednostki samorządu terytorialnego bądź dotyczy bezpośrednio spraw tej jednostki (por. wyroki TK z: 9 czerwca 2010 r., sygn. akt K 29/07 i 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09).

2. Rozstrzygając kwestię legitymacji procesowej wnioskodawczynie w niniejszym postępowaniu, należy stwierdzić, że w świetle art. 11a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.; dalej: u.s.g.) jest ona organem stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego i wystąpiła z wnioskiem do Trybunału na podstawie podjętej uchwały dołączonej do wniosku, czym zadośćuczyniono wymogowi płynącemu z art. 48 ust. 2 pkt 1 u.o.t.p.TK.

Zaskarżony przepis podstawowy – art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. odnosi się do sytuacji, w której jednostka samorządu terytorialnego otrzymała część wyrównawczą, równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej, w kwocie niższej od należnej lub dokonała wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą w kwocie wyższej od należnej, wprowadzając zasadę braku roszczenia o zwiększenie odpowiedniej części subwencji ogólnej lub zmniejszenie wpłat. Nie ulega więc wątpliwości, że regulacja ta ma wpływ na kształt dochodów i wydatków wnioskodawczynie, a tym samym dotyczy bezpośrednio jej spraw (por. wyroki TK z: 25 lipca 2004 r., sygn. akt K 30/04; 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11 i 4 marca 2014 r., sygn. akt K 13/11; zob. także postanowienia TK z: 21 września 2015 r., sygn. akt K 46/14 i 19 lipca 2016 r., sygn. akt K 33/14).

3. Ustalenie legitymacji procesowej wnioskodawczyni nie wyczerpuje zagadnień formalnoprawnych w niniejszej sprawie, bowiem analiza treści uzasadnienia wniosku ujawnia deficyty w jego warstwie argumentacyjnej, co podaje w wątpliwość dopuszczalność merytorycznego orzekania względem niektórych wzorców kontroli.

W art. 47 ust. 1 u.o.t.p.TK sprecyzowane zostały wymogi, jakim powinny odpowiadać wnioski składane do Trybunału Konstytucyjnego, aby skutecznie zainicjować hierarchiczną kontrolę norm. Elementami niezbędnymi uzasadnienia wniosku, w świetle art. 47 ust. 2 u.o.t.p.TK, są m.in.: „przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią” (pkt 1), „przywołanie wzorców kontroli wraz z ich wykładnią” (pkt 2), „określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności” (pkt 3) oraz „wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności” (pkt 4).

Te wymogi formalne odpowiadają w istocie założeniu wskazanemu w: art. 32 ust. 1 pkt 3-4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.), pod rządami której postępowanie zainicjowała wnioskodawczyni (w świetle którego: „Wniosek albo pytanie prawne powinny odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać: [...] 3) sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego, 4) uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie”). Zbieżność zawartości normatywnej przywołanych unormowań, wynikająca z zasady domniemania konstytucyjności przepisów oraz zasady skargowości, pozwala przyjąć, że dotychczasowe poglądy trybunalskie na znaczenie właściwego uzasadnienia zarzutu – wyrażone na gruncie ustawy o TK z 1997 r. r. – zachowują aktualność także na tle obecnego art. 47 ust. 2 pkt 3-4 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 6 u.o.t.p.TK.

W świetle art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r. sąd konstytucyjny przyjmował m.in., że: „nie wystarcza sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu wraz z przytoczeniem literalnego brzmienia wzorca kontroli. Wnioskodawca powinien wskazać precyzyjnie co najmniej jeden argument za naruszeniem określonych wzorców kontroli, który ma znaczenie konstytucyjne, to znaczy może być uwzględniony w toku kontroli konstytucyjności prawa” (wyrok TK z 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12) oraz „[w]skazanie 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” (wyrok TK z 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12). Trybunał wywiódł także, że: „[n]ie realizują omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań” (wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11) oraz „[u]zasadnienie zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, nie może mieć charakteru pozornego. Argumentacja konstytucyjna bywa mniej lub bardziej przekonująca, może też ostatecznie okazać się nietrafna lub niekompletna, ale zawsze musi być weryfikowalna i możliwa do rozpoznania przez Trybunał” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Dopuszczenie kontroli pomimo nieprzedstawienia przez wnioskodawcę właściwego uzasadnienia oznaczałoby obowiązek Trybunału Konstytucyjnego samodzielnego powołania argumentów dotyczących zgodności (niezgodności) kwestionowanych przepisów z powyższymi wzorcami, co jest sprzeczne z zasadami wyznaczającymi ciężar dowodu w postępowaniu przez sądem konstytucyjnym (por. m.in. orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96 oraz wyroki TK z: 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 48/13; 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12 i 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15).

4. Przechodząc na grunt wniosku Rady Miejskiej w Nowym Warpnie, należy wskazać, że w charakterze wzorców kontroli wskazała ona: jako podstawowy – art. 2 Konstytucji, natomiast jako wzorce związkowe: art. 167 ust. 2 i ust. 3 i art. 165 ust. 2 Konstytucji. W ramach art. 2 ustawy zasadniczej autorka wniosku wskazała na dwie spośród partykularnych zasad interpretowanych z zasady demokratycznego państwa prawnego: zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz „zasady prawidłowej legislacji” (wniosek, s. 23). Drugi z terminów, jakim posłużyła się Rada Miejska w Nowym Warpnie, jest jednak wieloznaczny, gdyż może on identyfikować zbiór dyrektyw, określanych obecnie jako „zasady poprawnej legislacji” albo „zasady rzetelnej legislacji”, obejmujące takie standardy dotyczące stanowienia

prawa, jak zasada określoności przepisów prawa, zasada odpowiedniej *vacatio legis*, zakaz retroakcji, zasada ochrony praw nabytych czy też zasada ochrony interesów w toku (por. np. wyrok TK z 10 stycznia 2012 r., sygn. akt P 19/10). Wnioskodawczynie doprecyzowała, że sformułowany przez siebie zarzut wiąże z brakiem precyzji ustawodawcy, który – w opinii Rady Miejskiej w Nowym Warpnie – w u.d.j.s.t. pomieścił normy ze sobą sprzeczne. Na potwierdzenie tak postawionego zarzutu wnioskodawczynie wywodzi, iż: „[...] należna, tj. wyliczona na podstawie przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego kwota części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej [...] jest jednocześnie kwotą, której egzekwować nie można, jak i sytuacja, w której nienależna, bo zawyżona, w stosunku do tego, co wynika z art. 29 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego kwota wpłaty na część równoważącą subwencji ogólnej staje się z woli ustawodawcy kwotą należną” (wniosek, s. 23), a ponadto „[z]askarżona regulacja czyni [...] bezskuteczną korektę sprawozdań budżetowych, jakiej jednostka samorządu terytorialnego może dokonać na podstawie paragrafu 24 ust. 4 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych stanowiącej załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej” (*ibidem*).

Analiza argumentacji tak sformułowanego zarzutu skłania Sejm do stwierdzenia, że istnieją uzasadnione wątpliwości co do dopuszczalności jego merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Ze stylizacji przedstawionego zarzutu wynika, że w istocie zakwestionowany został brak koherencji między przepisami ustawy, a więc „sprzeczność pozioma” zachodząca w obrębie regulacji ustawowej. Z tego względu zasadny jest wniosek, że powyższy zarzut nie odnosi się do nieokreśloności przepisu, jeżeli bowiem uznać, że zamiarem wnioskodawczynie było sformułowanie zarzutów naruszenia tej właśnie zasady, powinna ona była podnieść argumenty dotyczące niejasności, niedookreśloności czy wieloznaczności kwestionowanego przepisu. Taka argumentacja nie została jednak we wniosku przedstawiona. Z tego względu, w opinii Sejmu, analizowany zarzut należałoby raczej zaklasyfikować jako zarzut braku poziomej zgodności między przepisami tej samej rangi.

Trzeba w związku z tym przypomnieć, że zarzut „sprzeczności poziomej” pozostaje poza zakresem kontroli Trybunału, który nie bada horyzontalnej niezgodności i niespójności w systemie źródeł prawa. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, zabieg taki wymagałby bowiem „oceny nie tyle z punktu

widzenia konstytucyjności, ile udatności (sprawności, adekwatności wobec założonego celu) regulacji” (wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07). Sąd konstytucyjny, kontrolując konstytucyjność zaskarżonych norm, nie obejmuje swoją kognicją rozwiązywania kwestii poziomej niespójności przepisów ustawowych (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 16-17, a także np. wyroki TK z: 24 maja 1999 r., sygn. akt P 10/98; 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98). Sprzeczność, o której mowa, nie ma takiego charakteru, który uniemożliwiłaby jej usunięcie za pomocą dopuszczalnych reguł wykładni prawa. Kwestie wykładni należą do organów stosujących prawo, a nie do Trybunału Konstytucyjnego. Należy podkreślić, że Trybunał uznaje za dopuszczalną konstytucyjnie nawet zdiagnozowaną w toku kontroli konstytucyjności niezgodność poziomą między przepisami, jeżeli „możliwe jest zrekonstruowanie precyzyjnych norm prawnych wskutek prawidłowo przeprowadzonej wykładni przepisów” (wyrok TK z 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09).

Posługując się metodą wykładni systemowej, bez nadmiernej trudności można wykazać, że zarzucana interferencja normowania ma charakter pozorny. Trzeba bowiem zauważyć, że art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. w żaden sposób nie modyfikuje pojęcia kwoty należnej (części subwencji – obliczonej na podstawie art. 20 u.d.j.s.t., czy też wpłat do budżetu centralnego na część równoważącą subwencji – wyliczonej zgodnie z art. 29 u.d.j.s.t.), ale ogranicza możliwość jej pozyskania z budżetu państwa po jego uchwaleniu. Wbrew twierdzeniom wnioskodawczynie, kontestowany przez nią przepis nie uniemożliwia odzyskania nienależnie pobranych wpłat tzw. janosikowego ani nie tamuje możliwości pozyskania subwencji w kwocie należnej. Problematyka ta będzie przedmiotem analizy w dalszej części niniejszego stanowiska, poświęconej analizie merytorycznej w aspekcie sądowej ochrony samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

W konkluzji Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w zakresie badania zarzutu naruszenia przez zakwestionowane przepisy zasady dostatecznej określoności (art. 2 Konstytucji), ze względu na niedopuszczalność orzekania (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

5. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zarzutów zgłoszonych przez wnioskodawczynię, rozważenia wymaga kwestia formalna istotna we wszystkich

postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym, a konkretnie, czy w badanej sprawie nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania ze względu na zbędność orzekania przewidziana w art. 59 ust 1 pkt 3 u.o.t.p.TK. Procedura kontroli hierarchicznej zgodności (częściowo w kontekście tych samych wzorców konstytucyjnych) zakwestionowanego w niniejszym postępowaniu art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. była już bowiem zainicjowana przed sądem konstytucyjnym. Sejmik Województwa Mazowieckiego uchwałą z 7 lipca 2014 r. wystąpił o stwierdzenie, że art. 36 ust. 10 w związku z art. 24, art. 25 i art. 31 u.d.j.s.t. jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 167 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 165 ust. 2 Konstytucji przez to, że znosi konstytucyjne gwarancje wypłaty należnej kwoty subwencji oraz że przewiduje pobranie wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw w wysokości wyższej od należnej. W sprawie tej Trybunał umorzył postępowanie, uznając, że w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1574), doszło do zmiany treści normatywnej zaskarżonej regulacji i w konsekwencji zakwestionowane przez Sejmik przepisy utraciły moc obowiązującą, co – zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK 1997 r. – było przesłanką umorzenia postępowania w sprawie.

Jednocześnie należy podkreślić, że przywołane zmiany w u.d.j.s.t. nie mają analogicznego znaczenia dla niniejszego postępowania, bowiem zostało ono zainicjowane już po ich wejściu w życie, ponadto – z uwagi na fakt, iż sprawa o sygn. akt K 46/14 została wszczęta wnioskiem sejmiku województwa – przepisy wskazane w nim jako związkowe odnosiły się do mechanizmu wyrównawczego względem województw samorządowych.

Uwzględniając powyższe, należy stwierdzić, że ustalenia dokonane przez TK w postanowieniu z 21 września 2015 r. w żaden sposób nie przesądzają o dopuszczalności przeprowadzenia kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie.

#### **IV. Analiza merytoryczna**

##### **1. Zarzuty wnioskodawczyni**

1. W opinii wnioskodawczyni, ze standardu płynącego z art. 167 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji wynika, że przepisy u.d.j.s.t. powinny gwarantować „obliczalność – a co za tym idzie przewidywalność wysokości tych dochodów [dochodów jednostek

samorządu terytorialnego – uwaga własna]” (wniosek, s. 23). Skoro więc art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. wyklucza możliwość zwiększenia odpowiedniej części subwencji ogólnej lub zmniejszenia wpłat gminie, która otrzymała część wyrównawczą, równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej, w kwocie niższej od należnej lub dokonała wpłat tzw. janosikowego w kwocie wyższej od należnej, to zdaniem Rady Miejskiej w Nowym Warpnie oznacza to złamanie zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, bowiem gminy nie mogą egzekwować swoich praw podmiotowych gwarantowanych konstytucyjnie.

W konsekwencji inicjatorka postępowania przed sądem konstytucyjnym postawiła kwestionowanej regulacji zarzut naruszenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa w związku z art. 167 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji. Dodatkowo wnioskodawczynie powiązała ten zarzut z pogwałceniem prawa do sądowej ochrony samodzielności jednostki samorządu terytorialnego, argumentując, iż: „[s]tosunki pomiędzy państwem a samorządem zachodzące na gruncie art. 167 Konstytucji RP skutkują określonym świadczeniem pieniężnym albo z budżetu państwa do budżetów lokalnych, albo na odwrót, jak ma to miejsce w przypadku wpłat korekcyjno-wyrównawczych, a spór co do ich wysokości powinien rozstrzygnąć sąd. Zatem skutkiem relacji, jakie istnieją pomiędzy partnerami publicznymi na gruncie tego przepisu może być pojawienie się sporu o ustalenie stosunku i sporu o należne świadczenie, który powinien rozstrzygnąć sąd” (wniosek, s. 24).

Zdaniem Rady Miejskiej w Nowym Warpnie, ustawodawca nie przewidział dla gmin drogi sądowej dla dochodzenia należnych kwot subwencji ogólnej bądź nienależnie wpłaconych kwot tzw. janosikowego i tym samym unormowanie art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. (ujmowany wraz z przepisami związkowymi) narusza zasadę sądowej ochrony samodzielności (*in casu* – w wymiarze finansowym) jednostki samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji).

## **2. Wzorce kontroli**

1. Podstawowym wzorcem kontroli wnioskodawczynie uczyniła zasadę ochrony zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa. Należy więc przypomnieć, że pomimo dyskusyjności zagadnienia czy i na ile jednostka samorządu terytorialnego może być uznawana za beneficjenta

przywołanej zasady (por. wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97), Trybunał Konstytucyjny w nowszym orzecznictwie jednoznacznie zaaprobował ją jako wiążącą 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).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że zasada ochrony zaufania funkcjonalnie odnosi się zarówno do stanowienia, jak i do stosowania prawa przez organy władzy publicznej. Zgodnie z orzecznictwem trybunalskim dotyczącym zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, istota tej zasady 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. 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).

Jak wskazał sąd konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. akt K 14/11, „[z]asada zaufania społeczności lokalnej jednostki samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, analogicznie do zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa w ogólności, 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. U 5/04)”.

Jednocześnie jednak Trybunał podkreśla, że odczytywanie zasady zaufania jednostki samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, ze względu na przynależność samorządu terytorialnego do sfery władzy publicznej, powinno być dokonywane z uwzględnieniem zasady lojalnej współpracy, zakładającej obustronne zaufanie między państwem a jednostkami samorządu terytorialnego (zob. wyrok TK z 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05).

2. Rada Miejska w Nowym Warpnie wskazuje także akcesoryjny względem zasady zaufania jednostki samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego

przez nie prawa wzorzec kontroli, mianowicie art. 167 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji. Zawartość normatywna art. 167 Konstytucji dotyczy podstawowych zagadnień dotyczących 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).

Wnioskodawczyni uczyniła wzorcem kontroli art. 167 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji, obowiązujące w brzmieniu: „Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa” oraz „Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie”.

Dokonując rekonstrukcji tych wzorców kontroli, należy podkreślić, że 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). Jednocześnie jednak wskazane źródła dochodów samorządowych muszą być określone w ustawie (art. 176 ust. 3 Konstytucji).

W uzasadnieniu wniosku z obu przywołanych postanowień konstytucyjnych wywiedziono jeden wzorzec kontroli. Jakkolwiek bowiem Rada Miejska w Nowym Warpnie czyni oba przywołane ustępy art. 167 Konstytucji równorzędnymi i samodzielnymi w niniejszej sprawie podstawami kontroli, to argumentację, którą się posługuje, odnosi *en bloc* do zasady ustawowego określania dochodów jednostek samorządu terytorialnego rekonstruowanej z przywołanych wzorców łącznie, nie formułując odrębnych argumentów przemawiających za naruszeniem poszczególnych przepisów ustawy zasadniczej. Odczytując w ten sposób intencję wnioskodawczyni, Sejm odniesie się do przywołanych wzorców kontroli łącznie.

Jak wskazuje się w doktrynie, z postanowień art. 167 ust. 2 Konstytucji należy wyprowadzić publiczne prawo tych podmiotów do domagania się wypłaty z budżetu państwa kwoty subwencji w wysokości wynikającej z przepisów prawa, bez względu na to, czy ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U.

z 2017 r. poz. 2077, ze zm.; dalej: u.f.p.) statuuje takie roszczenie *expressis verbis* (tak T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 231).

W orzecznictwie konstytucyjnym uTORował sobie drogę pogląd, zgodnie z którym zasada ustawowego określenia subwencji nie sprowadza się jedynie do uznania, że właściwą formą określania wysokości subwencji ogólnej jest forma ustawowa. Respektowanie tej zasady wymaga również uwzględnienia przez ustawodawcę zwykłego w unormowaniach ustawy regulującej daną kategorię dochodów ich charakteru prawnego. Innymi słowy, ustawy normujące dany rodzaj dochodu powinny odzwierciedlać w swej regulacji cechy konstytutywne tej kategorii dochodów (por. wyrok TK z 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04). Trybunał Konstytucyjny podkreśla przy tym, że w ustawie powinny znaleźć się zobiektywizowane kryteria pozwalające na ustalenie redystrybucji środków w ramach mechanizmu wyrównawczego, co skutkuje wzrostem dochodów jednostek samorządu terytorialnego ze względu na większe wpływy z tytułu poszczególnych części subwencji ogólnej lub ich zmniejszeniem – przez powstanie obowiązku wpłat tzw. janosikowego (por. wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11).

3. Drugi problem konstytucyjny wiąże się z zasadą sądowej ochrony jednostek samorządu terytorialnego, odczytywaną przez wnioskodawczynię z art. 165 ust. 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 165 ust. 2 ustawy zasadniczej, „[s]amodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”.

W dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym art. 165 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że jego postanowienia stanowią (wraz z innymi postanowienia ustawy zasadniczej) normatywny wyraz zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin. W ust. 1 tego przepisu konstytucyjnego nadaje się gminom osobowość prawną, ze szczególnym zaakcentowaniem przysługiwania im praw podmiotowych o charakterze prywatnoprawnym, tj. własności i innych praw majątkowych. Natomiast ust. 2 wzmacnia pozycję jednostek samorządu terytorialnego, przyznając sądową ochronę ich samodzielności (por. wyrok TK z 15 marca 2005 r., sygn. akt K 9/04).



Ochrona sądowa samodzielności jednostek samorządu terytorialnego obejmuje tę sferę działania jednostek samorządu terytorialnego, w której Konstytucja zapewnia im samodzielność.

Źródłem zasady samodzielności gminy będącej podstawową jednostką samorządu terytorialnego można upatrywać w kilku przepisach Konstytucji, w tym w jej art. 16 ust. 2: „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”.

Najpełniej treść konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego oraz konstytucyjne gwarancje i granice tej samodzielności wyznaczone zostały w uzasadnieniu do orzeczenia TK z 23 października 1996 r. (sygn. akt K 1/96). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego 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. Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał podtrzymał dotychczasową wykładnię zasady samodzielności gminy oraz rozróżnienie szczegółowych unormowań prawnych na takie, które naruszają jej istotę oraz na te, które stanowią jedynie jej modyfikację, dopuszczalną na gruncie norm konstytucyjnych (zob. wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97 oraz 3 listopada 1998 r., sygn. akt K 12/98).

Trybunał podkreślał jednocześnie, że samodzielności jednostki samorządu terytorialnego, jako wartości chronionej i gwarantowanej konstytucyjnie, nie wolno absolutyzować, skoro w myśl art. 16 ust. 2 Konstytucji samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne „w ramach ustaw” (zob. wyroki TK z: 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97 oraz 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01).

Jak wynika z analizy uzasadnienia wniosku, zarzut naruszenia art. 165 ust. 2 Konstytucji jest lokowany w perspektywie ochrony samodzielności finansowej, wyrażającej się *in casu* w prawie do otrzymania należnej, obliczonej na podstawie postanowień u.d.j.s.t. części subwencji ogólnej i zwrotu nienależnie uiszczonych opłat tzw. janosikowego. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, istota samodzielności finansowej „wyraża się w zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego systemu dochodów, stwarzających gwarancję realizowania przypisanych im zadań publicznych, a zarazem pozostawiających im swobodę polityczną kształtowania wydatków” (wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11).

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że: „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 wymienionych w art. 3 § 2 pkt 2-4 tej ustawy [p.p.s.a. – uwaga własna], a także, gdy są adresatami rozstrzygnięć nadzorczych. [...] Po drugie, pojęcie ochrony sądowej różni się od pojęcia prawa do sądu. 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” (wyrok TK z 29 października 2009 r., sygn. akt K 32/08).

### **3. Analiza zgodności**

1. Przechodząc do merytorycznej oceny zarzutów naruszenia standardów konstytucyjnych i argumentów powołanych przez wnioskodawczynię na rzecz ich słuszności, Sejm dostrzega, że z analizy wniosków wynika, iż pierwszoplanową kwestią, jaką należy rozstrzygnąć jest ustalenie, czy kwestionowana regulacja narusza zasadę sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Jak bowiem wynika z treści wniosku, Rada Miejska w Nowym Warpnie powiązała zarzut naruszenia zasady zaufania jednostki samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa z brakiem możliwości dochodzenia kwot pobranych wpłat na tzw. janosikowe w wysokości wyższej niż należna (wynikająca z u.d.j.s.t.) bądź zbyt niskich kwot części subwencji ogólnej, niż wynikałoby to z obliczeń opartych na u.d.j.s.t., czyli należności określonych przepisami ustawy, zgodnie z wymogami płynącymi z art. 167 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji.

2. Analizę zgodności należy rozpocząć od stwierdzenia, że jakkolwiek w świetle art. 124 ust. 1 pkt 1 u.f.p. subwencje należą do wydatków budżetu państwa, to jednocześnie z art. 52 ust. 1 u.f.p. wynika, iż zamieszczenie w budżecie państwa dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń bądź zobowiązań państwa wobec osób trzecich ani roszczeń tych osób wobec państwa. Wynika to z faktu, że budżet państwa i budżety samorządowe są jedynie planami finansowymi, które w sposób prognostyczny określają wielkość dochodów oraz w sposób dyrektywny ustalają wielkości wydatków i dochodów.

Dochody zarówno budżetu państwa, jak i budżetów jednostek samorządu terytorialnego pobierane są na podstawie ustaw odrębnych, określających ich rodzaj, konstrukcję prawną i podstawę wymiaru. Podobnie przepisy szczególne zaliczają określone rodzaje wydatków do wydatków publicznych, określają ich wysokość i wskazują podmiot, na rzecz którego wydatki są dokonywane (C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 123).

W odniesieniu do gmin, źródła ich dochodów wskazane są w u.d.j.s.t., precyzującej względem art. 54 ust. 1 u.s.g. poszczególne ich kategorie. Postanowienia u.d.j.s.t. odnoszące się do ustalania należnych kwot części subwencji ogólnej należy kwalifikować jako przepisy wykonujące standard płynący z art. 167 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji.

W tej perspektywie rację ma wnioskodawczyni, twierdząc, że posiada prawo do odpowiedniej części subwencji ogólnej, w kwocie wynikającej z obliczeń na podstawie algorytmu wskazanego w art. 20 i art. 21 u.d.j.s.t., z uwzględnieniem zasad wskazanych w art. 32 u.d.j.s.t., określonej jako „należna”. O słuszności tej tezy świadczy choćby sformułowanie wykorzystane przez ustawodawcę w ust. 6 art. 20 u.d.j.s.t.: „Wysokość należnej gminie kwoty podstawowej oblicza się dla gmin, w których: [...]”. Jednocześnie jednak trzeba zauważyć, że gminy nie są zobowiązane ani uprawnione do tzw. samoobliczenia i na tej podstawie uwzględnienia „należnych kwot” we własnych planach finansowych, jako dochodu.

Podmiotem zobowiązanym do realizacji tego zadania jest minister właściwy do spraw finansów publicznych (dalej: MF), który dysponując sprawozdaniami finansowymi gmin, na podstawie których ustala wskaźniki G i Gg, dokonuje właściwych obliczeń z uwzględnieniem zasad wynikających z u.d.j.s.t. i przekazuje

gminom stosowne informacje o wysokościach części subwencji na rzecz gminy (art. 33 ust. 1 i ust. 1a u.d.j.s.t.).

Co istotne, mechanizm przekazywania przywołanych informacji jest w pełni zsynchronizowany z procedurą uchwalania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 1 pkt 1 u.d.j.s.t., MF informuje gminę o rocznych planowanych kwotach części subwencji ogólnej (i planowanych wpłatach), przyjętych w projekcie ustawy budżetowej, oraz o planowanej kwocie dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych – w terminie do 15 października roku bazowego, co umożliwi z kolei uwzględnienie tychże kwot w projekcie uchwały budżetowej gminy, który wójt (burmistrz, prezydent) ma obowiązek przedłożyć organowi stanowiącemu gminy i właściwej regionalnej izbie obrachunkowej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy (por. art. 238 ust. 1 u.f.p.).

Organ wykonawczy gminy może więc, na podstawie informacji MF, dokonać odpowiednich ustaleń w zakresie planowanych dochodów (i powiązanych z nimi wydatków) w projekcie uchwały budżetowej i z tego względu nie sposób zgodzić się z poglądem wnioskodawczyni, że stan taki „ogranicza możliwość planowania dochodów [gminy – uwaga własna] na podstawie ustawy” (wniosek, s. 23).

Ponadto należy podnieść, że kwoty wskazane w przywołanej informacji mogą się ostatecznie różnić od kwot wynikających z ustawy budżetowej, informację w tym zakresie MF zobowiązany jest przekazać gminie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej. Jednocześnie ustawodawca przewidział mechanizm korekcyjny, w wypadku, gdyby roczne kwoty części subwencji ogólnej dla poszczególnych gmin, wynikające z ustawy budżetowej, zostały ustalone w innej wysokości niż kwoty ustalone w projekcie budżetu państwa. W takiej sytuacji MF ma obowiązek (ustawodawca posługuje się trybem oznajmującym czasownika „dokonuje”) rozliczenia środków należnych i przekazanych:

1) w przypadku, gdy raty przekazane są mniejsze od rat należnych – zwiększając kolejną ratę o kwotę stanowiącą różnicę między kwotą należną za dany okres, ustaloną na podstawie kwot wynikających z ustawy budżetowej, a kwotą faktycznie przekazaną, wyliczoną w oparciu o kwoty ustalone w projekcie ustawy budżetowej;

2) w przypadku, gdy raty przekazane są większe od rat należnych – zmniejszając kolejną ratę o kwotę stanowiącą różnicę między kwotą faktycznie

przekazaną, wyliczoną w oparciu o kwoty ustalone w projekcie ustawy budżetowej, a kwotą należną za dany okres, ustaloną na podstawie kwot wynikających z ustawy budżetowej, a jeżeli różnica jest wyższa od jednej raty, ustalonej na podstawie kwot wynikających z ustawy budżetowej – wstrzymując przekazywanie rat aż do zlikwidowania powstałej nadpłaty.

Analogiczny mechanizm u.d.j.s.t. przewiduje względem wpłat tzw. janosikowego, z tym, że podmiotem zobowiązanym do stosownego rozliczenia jest właściwa jednostka samorządu terytorialnego (por. art. 33 ust. 4 u.d.j.s.t.).

3. Warto dodać, że gwarancją pełnego i terminowego przekazania gminom należnych im kwot subwencji, są przepisy u.d.j.s.t. określające terminy przekazywania subwencji i zastrzegające, na rzecz tych jednostek samorządu, odsetki za niedotrzymanie tych terminów. Zgodnie z art. 34 ust. 1 u.d.j.s.t., część oświatową subwencji ogólnej MF ma obowiązek przekazać gminom w dwunastu ratach miesięcznych – w terminie do 25. dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc wypłaty wynagrodzeń, z tym że rata za marzec wynosi  $\frac{2}{13}$  ogólnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej; część wyrównawczą subwencji ogólnej, w dwunastu ratach miesięcznych – w terminie do 15. dnia każdego miesiąca, natomiast część równoważącą i regionalną subwencji ogólnej, w dwunastu ratach miesięcznych – w terminie do 25. dnia każdego miesiąca.

Ustawowe określenie terminów przekazywania subwencji ma umożliwić gminom zachowanie płynności finansowej, mogą one bowiem dopasować do tychże terminów czas realizacji wydatków. Ze względu na to szczególne znaczenie dotrzymania przez MF wskazanych ustawowo terminów, ustawodawca wprowadził regulacje dyscyplinujące MF do terminowego przekazywania gminom poszczególnych części subwencji w postaci odsetek za zwłokę. Od kwot subwencji nieprzekazanych we wskazanych wyżej terminach gminom przysługują bowiem odsetki w wysokości jak od zaległości podatkowych.

W związku z powyższym, nieustalenie przez MF w ogóle kwoty subwencji ogólnej lub ustalenie jej w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia należy kwalifikować jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych; t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1458, ze zm.) i rodzi odpowiedzialność MF w tym zakresie.

W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, zarówno ustalenie wysokości poszczególnych części subwencji (art. 33 ust. 1 pkt 2 u.d.j.s.t.) jak i przekazanie części tych subwencji w określonym terminie (art. 34 ust. 1 pkt 1-3 u.d.j.s.t.) przybiera postać czynności materialno-technicznej i jest czynnością z zakresu administracji publicznej, o której stanowi art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.; dalej: p.p.s.a.), podlegającą zaskarżeniu do sądu administracyjnego (zob. wyroki NSA z: 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt II GSK 33/05; 24 maja 2005 r., sygn. akt II GSK 69/05).

4. Powracając do głównego wątku rozważań, należy podkreślić, że w istocie, ustawodawca ograniczył możliwość zweryfikowania kwot części subwencji – ustalonych jako zaniżone i należnych wpłat – określonych w zawyżonej wysokości, bowiem jednostki samorządu terytorialnego dysponują takim prawem tylko w okresie między opracowaniem projektu budżetu państwa a uchwaleniem ustawy budżetowej. Jak już wskazano, gminom przysługuje prawo do weryfikacji poprawności obliczenia kwot ujawnionych w informacji MF, przekazanej na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 2 u.d.j.s.t. Wynika z tego, iż w interesie jednostek samorządu terytorialnego jest analizowanie danych zawartych w tej informacji, jak również w informacji przekazywanej na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 1 u.d.j.s.t. Tylko bowiem na tym etapie prac nad projektem budżetu centralnego istnieje możliwość zweryfikowania kwot ustalonych, zdaniem danej gminy, ze szkodą dla jej budżetu (R. Trykozko, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 114).

Jak już wskazano, rozliczenie już przekazanych, zaniżonych (według stosunku między danymi przyjętej ustawy budżetowej a jej projektem), rat subwencji oraz zawyżonych wpłat następuje w trybie art. 33 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 pkt 2 u.d.j.s.t.

Ustawodawca ograniczył ponadto prawo jednostek samorządu terytorialnego do korygowania danych o podstawowych dochodach podatkowych, mających wpływ na wysokość subwencji, wyłącznie do 30 czerwca roku bazowego (art. 32 ust. 2 u.d.j.s.t.). To ograniczenie temporalne powiązane jest z harmonogramem prac nad budżetem centralnym, do którego wydatków zaliczane są subwencje ogólne i który planuje także wpływy z wpłat korekcyjno-wyrównawczych z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej. Jak bowiem wynika z art. 141 u.f.p., Rada

Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej i wraz z uzasadnieniem przedkłada go Sejmowi w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, co zakłada trzymiesięczny etap prac rządowych nad projektem, regulowanych szczegółowo rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1154). W takiej sytuacji trudno wyobrazić sobie mechanizm „odzyskiwania” wpłat tzw. janosikowego, gdy gmina stwierdzi już po uchwaleniu budżetu państwa, że podała błędne ustalenia w sprawozdaniu finansowym i na tej podstawie zwraca się do MF o zwrot poniesionych wpłat, które – jako źródło finansowania części równoważącej – zostały już skonsumowane na rzecz gmin uprawnionych do otrzymania tej części subwencji ogólnej. Z całą pewnością taki stan nie służyłby stabilizacji i integralności finansów publicznych.

5. Analogiczną *ratio legis* należy przypisać ograniczeniu płynącemu z treści art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. Wnioskodawczyni ma słuszność, twierdząc, że regulacja ta ogranicza możliwość pozyskania kwot należnych (obowiązkowych wpłat czy też części subwencji ogólnej) w wypadku uiszczenia tzw. janosikowego w zawyżonej kwocie lub otrzymania części subwencji w kwocie zaniżonej. Jednocześnie jednak nie sposób zgodzić się z jej twierdzeniem, że obliczona przez jednostki samorządu terytorialnego wedle kryteriów ustawowych kwota części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej, a więc kwota należna, jest jednocześnie – w świetle art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. – kwotą nieegzekwowlaną na drodze sądowej.

Już tylko analizując warstwę językową ograniczenia płynącego z art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t., należy wskazać, że ustawodawca nie wyłączył *expressis verbis* możliwości dochodzenia roszczenia o wypłatę subwencji w kwocie należnej lub zwrot wpłat korekcyjno-wyrównawczych uiszczonych w kwocie wyższej niż należna, lecz wskazał, iż: „jednostce [...] nie przysługuje zwiększenie odpowiedniej części subwencji ogólnej lub zmniejszenie wpłat”. Oznacza to, że nie istnieje ścieżka dochodzenia należnych kwot na podstawie uchwalonego i wykonywanego w danym roku budżetu, choćby przez stosowną decyzję (analogicznie jak w wypadku decyzji MF podejmowanych na podstawie art. 36 ust. 1-9 u.d.j.s.t.), trudno bowiem byłoby uzasadnić systemowo korektę budżetu państwa w drodze decyzji administracyjnej, abstrahując już od skutków takiej korekty dla systemu finansów publicznych.

Powyższe nie oznacza jednak, że kwoty należne jednostce samorządu terytorialnego nie są egzekwowalne na drodze sądowej.

W związku z powyższym Sejm pragnie podkreślić, że jakkolwiek zarówno w judykaturze, jak i doktrynie bezsporne jest istnienie roszczenia jednostki samorządu terytorialnego o wypłatę części subwencji w należnej, wynikającej z przepisów prawa kwocie, to na gruncie poglądów prezentowanych w literaturze i orzecznictwie doszło do polaryzacji stanowisk co do trybu dochodzenia należnej kwoty.

6. W pierwszej grupie stanowisk należy umiejscowić poglądy, zgodnie z którymi publicznoprawny charakter subwencji ogólnej wyklucza rozpatrywanie spraw, które jej dotyczą w postępowaniu cywilnym, a zdarzenia prawne jej dotyczące nie mogą być źródłem stosunków cywilnoprawnych (zob. uchwałę 7 sędziów NSA z 2 lipca 2001 r., sygn. akt FPS 1/2001). W przywołanej uchwale NSA wywiódł, że: „jednostka samorządu terytorialnego, której nie przekazano subwencji w wynikającej z przepisów prawa wysokości, może szukać ochrony prawnej w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, wyłączona jest natomiast w tym zakresie właściwość sądów powszechnych”.

Za właściwością sądów administracyjnych w sprawach dotyczących roszczeń o wypłatę subwencji w kwocie wynikającej z przepisów prawa przemawia ponadto, że pojęcie roszczenia nie wyczerpuje się na roszczeniach prywatnoprawnych (w doktrynie funkcjonuje bowiem pojęcie roszczenia publicznoprawnego, polegającego na możliwości żądania zachowania się zgodnie z przepisami prawa organu publicznego), co oznacza możliwość dochodzenia go w innym trybie niż przed sądem powszechnym. Subwencja ogólna nie jest również – co istotne z punktu widzenia trybu dochodzenia roszczeń przez jednostki samorządu terytorialnego – prywatnoprawną należnością wchodzącą w skład mienia samorządowego, lecz instrumentem służącym realizacji postanowień ustawy budżetowej. W związku z tym roszczenie o wypłatę subwencji w kwocie wynikającej z przepisów prawa nie może być postrzegane jako prywatnoprawne roszczenie skierowane do Skarbu Państwa przez jednostkę samorządu terytorialnego, lecz roszczenie publicznoprawne o prawidłową realizację planu finansowego państwa, skierowane do dysponentów budżetowych (M. Szubiakowski, *Glosa do postanowienia SN z 11.08.1999 r., I CKN 414/99*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 9, s. 105). Jak dodatkowo wskazuje się



w literaturze, przyjęcie kognicji sądów powszechnych oznaczałoby nadto niedopuszczalne, z punktu widzenia trójpodziału władzy, oddanie spraw budżetowych do rozstrzygania przez sądy powszechne (zob. T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z ogólną częścią prawa finansowego*, Warszawa 1995, s. 209).

7. Na przeciwległym biegunie znalazły się poglądy, które wprost kwalifikują roszczenia gmin o wypłatę należnej kwoty subwencji do grupy roszczeń prywatnoprawnych, dochodzonych przed sądami powszechnymi.

Jak wywodzą A. Hanusz i A. Niezgoda, „Roszczenie o subwencję ogólną nie powinno być zatem kwalifikowane jako publicznoprawne roszczenie o realizację planu finansowego państwa, lecz jako roszczenie o zapłatę należności wynikającej z przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie zaś z wynikającą z treści art. 177 Konstytucji zasadą sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne spory między państwem a gminami o wypłatę subwencji w kwocie zgodnej z obliczeniem opartym na przepisach ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego powinny rozpatrywać te właśnie sądy. Brak jest jednocześnie wyraźnej woli ustawodawcy przekazania sporów, o których mowa, do właściwości sądów administracyjnych (*ciż, Subwencja ogólna jako dochód budżetu gminy* [w:] *Dochody budżetu gminy*, P. Czerski, A. Hanusz, A. Niezgoda, Lex/el. 2006, nr 59148).

Orzecznictwo sądowe klasyfikowało roszczenia o wypłatę subwencji, przysługujące jednostce samorządu terytorialnego w stosunku do Skarbu Państwa, jako kategorię spraw, „która, choć nie miała charakteru sprawy cywilnej w znaczeniu materialnym, ze względu na publicznoprawny charakter samego świadczenia, w postaci subwencji, jednak [...] winna być uznana za sprawę cywilną w znaczeniu formalnym (art. 1 *in fine* k.p.c.), dla której dopuszczalna jest droga sądowa” (postanowienie SN z 11 sierpnia 1999 r., sygn. akt I CKN 414/99). Twierdzenia te Sąd Najwyższy wywodził z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe (t.j. Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm.), a następnie z art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.), zgodnie z którymi zamieszczenie w ustawie budżetowej kwot subwencji ogólnej skutkowało roszczeniem (rozumianym wąsko, jako roszczenie cywilne) jednostek samorządu terytorialnego o jej wypłatę, a brak

wyraźnego przekazania tych spraw pod kognicję innych sądów niż cywilne skutkuje uznaniem za właściwe tych ostatnich. Podobnie orzekł SN w wyroku z 7 maja 2004 r., sygn. akt I CK 624/03: „Sąd nie orzeka o przyznaniu gminie subwencji, lecz o tym, czy subwencja, która została wypłacona, jest zgodna z subwencją, która się gminie należała według określonych ustawowo kryteriów. W zakresie, w jakim gmina jest uprawniona do otrzymania kwoty obliczonej według stosownego algorytmu, Skarb Państwa zaś jest zobowiązany do wypłacenia gminie tej kwoty, pomiędzy stronami nie zachodzi stosunek władczego podporządkowania charakterystyczny dla sfery prawa administracyjnego. Spór o wysokość należnej gminie subwencji kreuje sprawę cywilną w rozumieniu art. 1 kodeksu postępowania cywilnego”. Za właściwością sądów powszechnych w dochodzeniu należnej kwoty subwencji ogólnej optuje także A. Borodo (*tenże, Samorząd terytorialny. System prawno finansowy, Warszawa 2004, s. 155-156; tenże, Subwencje i dotacje jako formy dochodów samorządu terytorialnego w Polsce [w:] Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl, Warszawa 2003, s. 325*).

7. W opinii Sejmu, z perspektywy zarzutów sformułowanych w niniejszej sprawie przez wnioskodawczynię, nie ma potrzeby rozstrzygnięcia na rzecz słuszności któregośkolwiek ze stanowiska w sprawie charakteru prawnego należnej kwoty subwencji (szerzej na temat sporu w poglądach w tym przedmiocie zob. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, *Komentarz do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2003, s. 55-57*).

Przeгляд stanowisk judykatury i doktryny przeczy twierdzeniu Rady Miejskiej w Nowym Warpnie o wykluczeniu możliwości realizacji sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie ich samodzielności finansowej (prawo do należnych kwot subwencji ogólnej). Trzeba przy tym zaznaczyć, że jakkolwiek przywołane wyżej ustalenia sądów i przedstawicieli doktryny prawa finansowego nie odnosiły się do zwrotu jednostkom samorządu terytorialnego kwot tzw. janosikowego wpłaconego w wyższej niż należna wysokości, to w opinii Sejmu uprawnione jest ekstrapolowanie tychże ustaleń dotyczących realizacji roszczeń o kwotę należnych części subwencji do roszczeń o zwrot nadpłaconych wpłat korekcyjno-wyrównawczych.

8. W opinii Sejmu nie można też podzielić poglądu Rady Miejskiej w Nowym Warpnie, zgodnie z którym: „[n]ie przyznał ustawodawca jednostkom samorządu terytorialnego również roszczenia odszkodowawczego z tego tytułu [obowiązania ograniczenia z art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. – uwaga własna] [...] odszkodowanie dochodzone w tym przypadku przed sądem cywilnym znosiłoby w części kompromitujące dla ustawodawcy znaczenie tej regulacji [art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. – uwaga własna] w postaci naruszenia fundamentalnych zasad ładu prawnego” (wniosek, s. 24). W doktrynie prawa finansowego bezspornie uznawane jest istnienie roszczenia jednostki samorządu terytorialnego o wyrównanie szkody wywołanej niewłaściwym obliczeniem i przekazaniem subwencji ogólnej. Zdaniem przedstawicieli nauki, wyrównanie to powinno być dochodzone przed sądami powszechnymi (E. Kornberger-Sokołowska, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aktualnym systemie prawnym w Polsce*, „*Studia Iuridica*” 2001, nr 39, s. 108–109; uchwała SN z 8 stycznia 1992 r., sygn. akt III CZP 138/91). Również z judykatury wynika, że dochodzenie tego roszczenia odbywa się na podstawie art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.), regulującego kwestie niezgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej, polegającego w tym przypadku na niewłaściwym obliczeniu wysokości subwencji należnej danemu samorządowi lub niewypłaceniu subwencji w terminie przewidzianym w u.d.j.s.t.. Roszczenie o wyrównanie szkody może zatem zawierać także elementy roszczenia o ustalenie stosunku w sytuacji, gdy szkoda była następstwem niewłaściwego obliczenia wysokości subwencji.

9. Odnosząc się do sądowej ochrony samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego, warto także wskazać na prawo tych podmiotów do zaskarżania decyzji MF o obniżeniu należnej kwoty subwencji czy też decyzji o zwiększeniu wpłat korekcyjno-wyrównawczych, wydanych w sytuacji, gdy ustalona dla jednostki samorządu terytorialnego część wyrównawcza, równoważąca lub regionalna subwencji ogólnej jest wyższa od należnej lub wpłata, o której mowa w art. 29, art. 30 i art. 70a, została ustalona w kwocie niższej od należnej (art. 36 ust. 1 u.d.j.s.t.). W obecnym stanie prawnym art. 36 u.d.j.s.t. *expressis verbis* określa takie rozstrzygnięcie mianem decyzji, co w świetle art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. zakłada możliwość jego kontroli sądowej.

W tym aspekcie, nawiązując do realiów niniejszej sprawy, Sejm pragnie podkreślić, że Rada Miejska w Nowym Warpnie zwróciła się 28 kwietnia 2015 r. do MF z wnioskiem o stwierdzenie i uznanie nadpłaty z tytułu wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej gmin za 2012 r., zaliczenie kwoty nadpłaty na poczet bieżących zobowiązań gminy z tego tytułu oraz zwrot pozostałej kwoty nadpłaty na rachunek bankowy gminy. Żądania wniosku nie zostały wprawdzie uwzględnione, ale gmina uzyskała decyzję MF, którą mogła zakwestionować w drodze wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego; t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.), a następnie zwrócić się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (gdyż ten byłby właściwy miejscowo w sprawie) o kontrolę decyzji MF. W materiałach załączonych do sprawy, jakimi dysponuje Sejm, nie ma informacji o skorzystaniu przez Gminę Nowe Warpno z możliwości uruchomienia postępowania sądowoadministracyjnego, zmierzającego do weryfikacji decyzji MF.

10. W perspektywie poczynionych ustaleń dotyczących realnej (potwierdzonej orzecznictwem) możliwości uruchomienia procedury sądowej dla ochrony samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w świetle ich praw do należnej kwoty subwencji ogólnej, Sejm wyraża pogląd, że dezaktualizują się zarzuty naruszenia zasady ochrony zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa w związku z art. 167 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji.

Mając na względzie powyższe, Sejm wnosi o uznanie, że art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. w związku z art. 20, art. 21 i art. 29 u.d.j.s.t. **jest zgodny** z zasadą ochrony zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) w związku z art. 167 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji i z zasadą sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego, wynikającą z art. 165 ust. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński