



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 10 marca 2017 r.

Sygn. akt K 43/15

BAS-WPTK-402/15

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	10. 03. 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 wniosków Rady Miejskiej w Nowym Warpnie z 22 czerwca 2015 r. i Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z 27 października 2015 r. (sygn. akt K 43/15), wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 33 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 198 ze zm.) **jest zgodny** z art. 167 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji w związku z zasadą zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji;
- 2) art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21, art. 21a, art. 29 i art. 32 ustawy powołanej w punkcie 1 **jest zgodny** z zasadą ochrony zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z 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 w związku z art. 16 ust. 2, w związku z art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607) oraz **nie jest niezgodny** z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 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. Przedmiot kontroli

1. Rada Miejska w Nowym Warpnie (dalej: wnioskodawczyni I) w piśmie procesowym z 22 czerwca 2015 r. (dalej: wniosek I) jako przedmiot kontroli wskazała art. 36 ust. 10 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 198 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.

O zbadanie konstytucyjności art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t., wnioskiem z 27 października 2015 r. (dalej: wniosek II), zwróciła się również Rada Miejska w Międzyzdrojach (dalej także: wnioskodawczyni II), proponując ocenę konstytucyjności przywołanego przepisu w związku z art. 20, art. 21, art. 21a, art. 29 i art. 32 u.d.j.s.t.

Wnioskodawczyni II, odrębnym pismem procesowym z 27 października 2015 r. (dalej: wniosek III), 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.; dalej: r.s.s.b.).

2. Zważywszy, że kwestionowane przepisy normują dwa odrębne merytorycznie zagadnienia, dla jasności wyводу należy je przytoczyć nie w kolejności zdeterminowanej systematyką u.d.j.s.t., lecz w grupach odnoszących się do diagnozowanych przez wnioskodawczynię problemów konstytucyjnych.

Pierwszy z nich wyłania się na kanwie wniosków I i II i dotyczy 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.

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 21a u.d.j.s.t.: „1. Z kwoty części równoważającej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 21 ust. 1, wydziela się kwoty w wysokości:

1) 50% – rozdzielanej, w sposób określony w ust. 2, między gminy o statusie miasta, zwane dalej «gminami miejskimi», w których wydatki na dodatki

mieszkaniowe, wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, były wyższe od 80% średnich wydatków na dodatki mieszkaniowe wszystkich gmin miejskich, wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych gmin;

2) 25% – rozdzielanej, w sposób określony w ust. 3, między gminy, na terenie których znajdują się wyłącznie wsie, zwane dalej «gminami wiejskimi» i gminy, na terenie których jedna z miejscowości posiada status miasta, zwane dalej «gminami miejsko-wiejskimi», w których wydatki na dodatki mieszkaniowe, wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, były wyższe od 90% średnich wydatków na dodatki mieszkaniowe wszystkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych gmin;

3) 25% – rozdzielanej, w sposób określony w ust. 4, między gminy wiejskie i gminy miejsko-wiejskie, w których suma dochodów za rok poprzedzający rok bazowy z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz dochodów z podatku rolnego i z podatku leśnego, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, jest niższa od 80% średnich dochodów z tych samych tytułów za rok poprzedzający rok bazowy we wszystkich gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych gmin.

2. Kwotę, o której mowa w ust. 1 pkt 1, rozdziela się między gminy miejskie w następujący sposób:

1) dla danej gminy ustala się, z dokładnością do drugiego miejsca po przecinku, wydatki na dodatki mieszkaniowe, wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy;

2) dla gmin spełniających warunki, o których mowa w ust. 1 pkt 1, oblicza się różnicę między wydatkami na dodatki mieszkaniowe, wykonanymi w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, a 80% średnich wydatków na dodatki mieszkaniowe, wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy przez wszystkie gminy miejskie, w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych gmin;

3) oblicza się kwotę nadwyżki wydatków na dodatki mieszkaniowe, wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy, jako iloczyn różnicy wydatków wyliczonej w sposób określony w pkt 2 i liczby mieszkańców gminy;

4) oblicza się, z dokładnością do dziesiątego miejsca po przecinku, współczynnik udziału kwoty nadwyżki wydatków danej gminy, o której mowa w pkt 3, w łącznej kwocie nadwyżki wydatków gmin spełniających warunki, o których mowa w ust. 1 pkt 1;

5) współczynnik udziału, obliczony w sposób określony w pkt 4, mnoży się przez kwotę części równoważącej subwencji ogólnej, o której mowa w ust. 1 pkt 1;

6) jeżeli kwota obliczona w sposób określony w pkt 5 jest wyższa od kwoty nadwyżki wydatków, o której mowa w pkt 3, to wysokość kwoty należnej gminie jest równa kwocie nadwyżki wydatków obliczonej dla gminy w sposób określony w pkt 3, a pozostałe środki zwiększają rezerwę, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1;

7) jeżeli kwota obliczona w sposób określony w pkt 5 jest niższa od kwoty nadwyżki wydatków, o której mowa w pkt 3, to wysokość kwoty należnej gminie jest równa kwocie obliczonej w sposób określony w pkt 5.

3. Kwotę, o której mowa w ust. 1 pkt 2, rozdziela się między gminy wiejskie i miejsko-wiejskie w następujący sposób:

1) dla danej gminy ustala się, z dokładnością do drugiego miejsca po przecinku, wydatki na dodatki mieszkaniowe, wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy;

2) dla gmin spełniających warunki, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oblicza się różnicę między wydatkami na dodatki mieszkaniowe, wykonanymi w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, a 90% średnich wydatków na dodatki mieszkaniowe, wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy przez wszystkie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych gmin;

3) oblicza się kwotę nadwyżki wydatków na dodatki mieszkaniowe, wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy, jako iloczyn różnicy wydatków wyliczonej w sposób określony w pkt 2 i liczby mieszkańców gminy;

4) oblicza się, z dokładnością do dziesiątego miejsca po przecinku, współczynnik udziału kwoty nadwyżki wydatków danej gminy, o której mowa w pkt 3, w łącznej kwocie nadwyżki wydatków gmin spełniających warunki, o których mowa w ust. 1 pkt 2;

5) współczynnik udziału, obliczony w sposób określony w pkt 4, mnoży się przez kwotę części równoważącej subwencji ogólnej, o której mowa w ust. 1 pkt 2;

6) jeżeli kwota obliczona w sposób określony w pkt 5 jest wyższa od kwoty nadwyżki wydatków, o której mowa w pkt 3, to wysokość kwoty należnej gminie jest równa kwocie nadwyżki wydatków obliczonej dla gminy w sposób określony w pkt 3, a pozostałe środki zwiększają rezerwę, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1;

7) jeżeli kwota obliczona w sposób określony w pkt 5 jest niższa od kwoty nadwyżki wydatków, o której mowa w pkt 3, to wysokość kwoty należnej gminie jest równa kwocie obliczonej w sposób określony w pkt 5.

4. Kwotę, o której mowa w ust. 1 pkt 3, rozdziela się między gminy wiejskie i miejsko-wiejskie w następujący sposób:

1) dla danej gminy ustala się, z dokładnością do drugiego miejsca po przecinku, sumę dochodów z tytułów, o których mowa w ust. 1 pkt 3, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy;

2) dla gmin spełniających warunki, o których mowa w ust. 1 pkt 3, oblicza się różnicę między 80% średnich dochodów wszystkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich z tytułów, o których mowa w ust. 1 pkt 3, w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych gmin, a dochodami gminy z tych samych tytułów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy;

3) oblicza się iloczyn różnicy dochodów wyliczonej w sposób określony w pkt 2 i liczby mieszkańców gminy, zwany dalej «kwotą dochodów do uzupełnienia»;

4) oblicza się, z dokładnością do dziesiątego miejsca po przecinku, współczynnik udziału kwoty dochodów do uzupełnienia danej gminy w łącznej kwocie dochodów do uzupełnienia gmin spełniających warunki, o których mowa w ust. 1 pkt 3;

5) współczynnik udziału, obliczony w sposób określony w pkt 4, mnoży się przez kwotę części równoważącej subwencji ogólnej, o której mowa w ust. 1 pkt 3;

6) jeżeli kwota obliczona w sposób określony w pkt 5 jest wyższa od kwoty dochodów do uzupełnienia, o której mowa w pkt 3, to wysokość kwoty należnej gminie jest równa kwocie dochodów do uzupełnienia obliczonej dla gminy w sposób określony w pkt 3, a pozostałe środki zwiększają rezerwę, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1;

7) jeżeli kwota obliczona w sposób określony w pkt 5 jest niższa od kwoty dochodów do uzupełnienia, o której mowa w pkt 3, to wysokość kwoty należnej gminie jest równa kwocie obliczonej w sposób określony w pkt 5.

5. Część równoważąca subwencji ogólnej dla danej gminy stanowi sumę kwot obliczonych zgodnie z przepisami ust. 2-4”.

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”.

Artykuł 32 u.d.j.s.t.: „1. Podstawę do wyliczenia wskaźników G, Gg, P, Pp, W i Ww oraz kwot, o których mowa w art. 21a ust. 1 pkt 3, stanowią dochody wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem korekt złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych, w terminie do dnia 30 czerwca roku bazowego.

2. Podstawę do wyliczenia kwot, o których mowa w art. 21a ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 23a ust. 1 pkt 1 i 2, stanowią wydatki wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem korekt złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych, w terminie do dnia 30 czerwca roku bazowego.

3. W celu ustalenia części wyrównawczej subwencji ogólnej i wpłat oraz kwoty, o której mowa w art. 21a ust. 1 pkt 3, 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

obowiązujące w danym roku. Do dochodów, które jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać, zalicza się także skutki finansowe wynikające z zastosowania, przewidzianych w przepisach prawa podatkowego, ulg podatkowych i ulg w spłacie zobowiązań podatkowych.

4. Przy wyliczaniu części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin na rok budżetowy uwzględnia się gminy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie, ujęte w rejestrze terytorialnym, o którym mowa w art. 47 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2012 r. poz. 591, z późn. zm.) – według stanu na dzień 1 stycznia roku bazowego.

5. Do wyliczenia kwot subwencji ogólnej przyjmuje się dane o długości dróg powiatowych, dróg wojewódzkich i krajowych w miastach na prawach powiatu oraz powierzchni dróg wojewódzkich, zawarte w informacji o sieci dróg publicznych, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 1a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460, z późn. zm.), przekazane przez ministra właściwego do spraw transportu – według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy”.

3. Drugi problem wynikający z uzasadnienia wniosku III dotyczy mechanizmu obliczania kwot obowiązkowych wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą oraz kwot poszczególnych części subwencji ogólnej należnych jednostkom samorządu terytorialnego, a ściśle rzecz biorąc, oparcia analizowanego mechanizmu na konstrukcji tzw. potencjału dochodowego gmin (a nie faktycznie zrealizowanego).

Kwestionowany w tym zakresie przepis ma następujące brzmienie: „Podstawę do wyliczenia wskaźników G, Gg, P, Pp, W i Ww oraz kwot, o których mowa w art. 21a ust. 1 pkt 3, stanowią dochody wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem korekt złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych, w terminie do dnia 30 czerwca roku bazowego” (art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t.).

Powołane przez Radę Miejską w Międzyzdrojach w charakterze związkowych przedmiotów kontroli postanowienia instrukcji mają następującą treść:

„1. Sprawozdanie jednostkowe z wykonania planu dochodów budżetowych z tytułu podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego, sporządza się na podstawie danych księgowości podatkowej w sposób następujący: [...]

4) w kolumnie «Dochody wykonane (wpływy minus zwroty)» wykazuje się dochody wykonane na podstawie ewidencji analitycznej do rachunku bieżącego – subkonto dochodów oraz do kasy jednostki i zapłaconych kartą płatniczą [...];

11) w kolumnie «Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa, obliczone za okres sprawozdawczy» w zakresie:

a) umorzeń zaległości podatkowych – wykazuje się kwoty dotyczące skutków udzielonych przez organ podatkowy gminy lub miasta na prawach powiatu za okres sprawozdawczy umorzeń w całości lub w części zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę lub opłaty prolongacyjnej w podatkach i opłatach, stanowiących dochód budżetu gminy lub miasta na prawach powiatu. Wykazane w tej kolumnie skutki powinny wynikać z decyzji właściwych organów gminy lub miasta na prawach powiatu, w zakresie zarówno bieżących, jak i zaległych należności. Wykazane kwoty powinny być zgodne z rejestrem przypisów i odpisów,

b) rozłożenia na raty, odroczenia terminu płatności podatku, zwalniania z obowiązku pobrania bądź ograniczenia poboru – wykazuje się kwoty dotyczące skutków decyzji organów podatkowych za okres sprawozdawczy. Skutki wykazane w tej kolumnie powinny wynikać z decyzji organu podatkowego, zarówno w zakresie bieżących, jak i zaległych należności. W przypadku podjęcia przez organ podatkowy decyzji o odroczeniu terminu płatności lub rozłożeniu na raty zapłaty podatku bądź zaległości podatkowej, skutki finansowe wynikające z tych decyzji powinny być wykazywane za kolejne okresy sprawozdawcze w roku, w którym została wydana decyzja. Wykazane kwoty nie muszą wynikać z rejestrów przypisów i odpisów.

W kolumnie «Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa, obliczone za okres sprawozdawczy», wykazuje się również skutki ulg podatkowych, umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminów płatności należności z tytułu podatków i opłat stanowiących dochody gminy lub miasta na prawach powiatu, a także zwolnienia z obowiązku pobrania bądź ograniczenia poboru tych należności, udzielanych w trybie art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

(Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, z późn. zm.); w kolumnie tej nie wykazuje się skutków finansowych wynikających z ugody zawartej w bankowym postępowaniu ugodowym, a także będących wynikiem orzeczeń wydanych przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako organu II instancji” (§ 3 ust. 1 pkt 4 i pkt 11 instrukcji);

„Kwoty poszczególnych dochodów, wykazane w kolumnie «Wykonanie», powinny być zgodne z sumą odpowiadających tym dochodom paragrafów we wszystkich działach wykazanych w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów samorządowych jednostek budżetowych i jednostek samorządu terytorialnego w kolumnie «Dochody wykonane (wpływy minus zwroty)», odpowiednio do przepisów rozporządzenia” (§ 8 ust. 2 instrukcji);

„Kwoty, dotyczące skutków obniżenia górnych stawek podatków, skutków udzielonych ulg i zwolnień oraz skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa obliczonych za okres sprawozdawczy – wykazane w odpowiednich kolumnach sprawozdania, powinny być zgodne z odpowiadającymi tym kwotom skutkami, wykazanymi w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów samorządowych jednostek budżetowych i jednostek samorządu terytorialnego, odpowiednio do przepisów rozporządzenia” (§ 8 ust. 3 instrukcji).

Zawartość normatywna art. 20 ust. 2-6, art. 29 oraz art. 32 ust. 3 u.d.j.s.t. wskazanych przez wnioskodawczynię II jako przepisy związkowe względem art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t. została przywołana w poprzednim punkcie niniejszego pisma.

4. W świetle analizy zarzutów oraz treści uzasadnienia zawartego we wniosku III, Rada Miejska w Międzyzdrojach zbyt szeroko – zdaniem Sejmu – ujęła przedmiot kontroli.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego uTORował sobie drogę pogląd, zgodnie z którym orzekanie w granicach zaskarżenia, do czego sąd konstytucyjny zobligowany jest w świetle art. 67 ust. 1 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), musi uwzględniać ugruntowaną w europejskiej kulturze prawnej zasadę *falsa demonstratio non nocet*, wedle której decydujące znaczenie należy przypisać nie tyle żądaniu wskazanemu w *petitum* wniosku, ile całej jego treści z uwzględnieniem argumentacji zawartej w uzasadnieniu pisma (por. np. wyroki TK z: 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06; 16 czerwca 1999 r.,

sygn. akt P 4/98; 8 lipca 2002 r., sygn. akt SK 41/01; 6 marca 2007 r., sygn. akt SK 54/06; 24 lutego 2009 r., sygn. akt SK 34/07; 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 4/09; 15 lipca 2013 r., sygn. akt K 7/12; 24 lutego 2015 r., sygn. akt K 34/12 i 16 czerwca 2015 r., sygn. akt K 25/12).

Uwzględniając powyższe, należy zauważyć, że wnioskodawczyni II kwestionuje grupę przepisów u.d.j.s.t. (ujętych w układzie związkowym), współkształtujących zasady identyfikacji jednostek samorządu terytorialnego zobligowanych do wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą oraz jednostek samorządu terytorialnego będących beneficjentami tych wpłat, poprzez otrzymywanie z budżetu państwa kwot poszczególnych części subwencji ogólnej.

Zastosowana przez Radę Miejską w Międzyzdrojach konstrukcja przedmiotu kontroli jest aprobowana przez sąd konstytucyjny, który niejednokrotnie wypowiadał się co do konstytucyjności mechanizmu i kryteriów służących wskazaniu jednostek samorządu terytorialnego uprawnionych do skorzystania z wertykalnych instrumentów wyrównania, jakimi są subwencje z budżetu centralnego oraz jednostek samorządu zobligowanych do dokonywania wpłat do budżetu centralnego z przeznaczeniem na część równoważącą (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).

Wskazane przez wnioskodawczynię II przepisy normują mechanizm oparty na konstrukcji tzw. potencjału dochodowego gmin, w myśl którego przy obliczaniu wskaźnika dochodów podatkowych bierze się pod uwagę nie rzeczywiste kwoty dochodów uzyskanych ze wskazanych w art. 20 ust. 3 u.d.j.s.t. podatków i opłat, lecz wpływy potencjalne, czyli te, które gmina mogłaby osiągnąć, gdyby nie korzystała z przysługującego jej prawa do obniżania stawek podatkowych. Przy obliczaniu wskaźnika dochodów podatkowych uwzględnia się wpływy z podatku rolnego wynikające z przyjęcia za stawkę podatkową średniej ceny skupu żyta podawanej do wiadomości przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Z kolei przy obliczaniu wpływów z podatku leśnego jako stawkę podatkową stosuje się średnią cenę sprzedaży drewna. Przy obliczaniu wpływów z podatków lokalnych zastosowanie mają stawki maksymalne określane na każdy rok podatkowy przepisami rozporządzenia Ministra Finansów. Ponadto, ustalając wpływy ze wskazanych wyżej

podatków w celu obliczenia wskaźnika dochodów podatkowych, nie bierze się pod uwagę skutków zastosowania ulg podatkowych, zaniechań poboru podatków oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych (art. 32 ust. 3 u.d.j.s.t.). W ten sposób skutki finansowe prowadzonej przez gminę polityki fiskalnej nie prowadzą do przeniesieniu skutków finansowych obniżania ciężarów podatkowych mieszkańców gminy na członków innych wspólnot samorządowych.

Obliczone z uwzględnieniem art. 32 ust. 3 u.d.j.s.t. dochody podatkowe stanowią podstawę dla obliczenia wskaźników ustalonych w art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t. (identyfikowany we wniosku III jako pierwszoplanowy przedmiot zaskarżenia), w oparciu o które szacuje się poziom wzajemnych zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego i budżetu państwa.

Odpowiednia relacja wskaźnika G do wskaźnika Gg, odnoszących się do gmin, powiązana jest albo z obowiązkiem wpłat do budżetu państwa (art. 29 u.d.j.s.t.), albo z uprawnieniem do otrzymania odpowiedniej części subwencji ogólnej z budżetu centralnego (art. 20 ust. 2-6 u.d.j.s.t.).

Zważywszy, że podstawę do wyliczenia wskaźników G oraz Gg stanowią dochody wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej (art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t.), Rada Miejska w Międzyzdrojach wskazała jako związkowe względem zakwestionowanych przepisów u.d.j.s.t. również postanowienia instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do r.s.s.b. Przywołane rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.; dalej: u.f.p.).

5. Sprawozdania budżetowe mają w założeniu odzwierciedlać procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem (art. 41 ust. 1 w związku z art. 3 u.f.p.), co ma umożliwić m.in. kontrolę dyscypliny finansów publicznych.

Gminy, jako jednostki samorządu terytorialnego, należą do jednostek sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 2 u.f.p.) i zobligowane są m.in. do sporządzania sprawozdania z wykonania dochodów podatkowych gminy/miasta na prawach powiatu, którego wzór określono w załączniku nr 11 do r.s.s.b. (sprawozdanie

Rb-PDP). W sprawozdaniu tym Minister Finansów zobligował gminy do ujawniania w poszczególnych wierszach kolumny „Wykonane” dochodów wykonanych z tytułu podatków lokalnych na podstawie ewidencji analitycznej do rachunku bieżącego-subkonto dochodów oraz do kasy jednostki i zapłaconych kartą (§ 8 ust. 2 w związku z § 3 ust. 1 pkt 4 instrukcji).

Jednocześnie jednak, w świetle § 8 ust. 3 w związku z § 3 ust. 1 pkt 11 instrukcji, w sprawozdaniu Rb-PDP, w kolumnie „Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa, obliczone za okres sprawozdawczy/rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności, zwolnienie z obowiązku pobierania, ograniczenie poboru” gminy mają obowiązek wykazania skutków finansowych wynikających z zastosowania ulg podatkowych i ulg w spłacie zobowiązań podatkowych za kolejne okresy sprawozdawcze w roku, w którym została wydana decyzja.

W konsekwencji, w wypadku podjęcia przez organ podatkowy decyzji o odroczeniu terminu płatności lub rozłożeniu na raty zapłaty podatku bądź zaległości podatkowej, dla celów obliczenia wskaźnika G, jako dochód podatkowy należy uwzględnić całą kwotę długu podatkowego w dacie wydania decyzji o zastosowaniu ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego, a także kwoty poszczególnych rat podatku w roku ich faktycznego uiszczenia. Innymi słowy, w wypadku gmin decydujących się, jak Gmina Międzyzdroje, na rozłożenie należności podatkowej na raty, ten sam dochód podatkowy będzie uwzględniony w sprawozdaniu Rb-DPD dwukrotnie, jako dochód potencjalny – w roku wydania decyzji o rozłożeniu na raty oraz jako dochód rzeczywisty – w roku realnej spłaty raty długu podatkowego.

Jak wskazuje wnioskodawczyni II, w jej wypadku mechanizm ten doprowadził do sytuacji, w której wydanie w 2010 r. decyzji o rozłożeniu na raty Urzędowi Morskiemu w Szczecinie zaległości w podatku od nieruchomości na trzy raty, spowodował uwzględnienie całej kwoty należności podatkowej w sprawozdaniu za 2010 r., a następnie kwot rat wpłaconych w latach 2011-2013, odpowiednio w sprawozdaniach budżetowych w kolumnie „Wykonane” za każdy rok.

Jak wywodzi Rada Miejska w Międzyzdrojach „[p]odwójne uwzględnienie jednego źródła dochodu do obliczenia wysokości wskaźnika G w poszczególnych okresach przez gminy dokonujące rozłożenia zaległości podatkowych [na raty – uwaga własna] wpływa negatywnie na sytuację majątkową gmin – powoduje powstanie bądź zwiększenie obowiązku gminy do dokonania wpłaty do budżetu

państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej albo powoduje pozbawienie bądź zmniejszenie uprawnienia do otrzymania wsparcia w postaci kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej” (wniosek III, s. 7).

Taki stan wywołuje wątpliwości konstytucyjne Rady Miejskiej w Międzyzdrojach, która wywodzi, iż w oparciu o przesłankę udzielenia odroczeń w spłatach należności publicznoprawnych dłużników, względem których wierzycielem jest gmina, dochodzi do różnego traktowania jednostek samorządu terytorialnego o takich samych dochodach podatkowych w zakresie ich uprawnień do kwoty podstawowej subwencji ogólnej i obowiązku wpłaty na część równoważącą. W opinii wnioskodawczyni II, przemawia to za niezgodnością kontestowanych przepisów z zasadami równości i sprawiedliwości społecznej, wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem autorki wniosku III, kwestionowana regulacja stanowi swoistą „sankcję” dla gmin, które zdecydowały się na wykonanie swego władztwa podatkowego w zakresie przyznania ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego, co jednoznacznie przesądza o naruszeniu art. 168 Konstytucji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 ustawy zasadniczej).

Jak następnie wskazuje wnioskodawczyni II, efektem funkcjonowania zaskarżonych przepisów jest brak korelacji między potencjałem dochodowym gmin, które stosują ulgi podatkowe względem swoich dłużników a aktualizacją obowiązku i wysokością wpłaty na część równoważącą subwencji ogólnej. Gminy mogą być bowiem obciążane obowiązkiem wpłat w zakresie, który nie jest ani niezbędny, ani proporcjonalny, a tym samym ma miejsce naruszenie art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Taka nieusprawiedliwiona ingerencja w majątek gminy stanowi jednocześnie, w opinii wnioskodawczyń, złamanie gwarancji wynikających z art. 165 ust. 1 i art. 21 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą proporcjonalności, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Co istotne z perspektywy analizy przedmiotu zaskarżenia, jak podkreśla sama Rada Miejska w Międzyzdrojach, nie kwestionuje ona „idei tzw. mechanizmu wyrównania poziomego oraz pionowego przewidzianego w UDJST [u.d.j.s.t. – uwaga własna]” (wniosek III, s. 5), ale zasadę podwójnej kwalifikacji dochodów podatkowych w wypadku rozłożenia należności (bądź zaległości) podatkowej na raty, co prowadzić może do sytuacji zawyżenia dochodów gminy w sprawozdaniach, tak że względem gmin bez realnie wysokich dochodów podatkowych zaktualizuje się przesłanka z art. 29 u.d.j.s.t. (przekroczenie przez ich wskaźnik G wskaźnika Gg), nakazująca

dokonanie wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej. Jednocześnie gminy te nie będą uprawnione do otrzymania kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej, ponieważ podwójna kwalifikacja ich dochodów podatkowych spowoduje przekroczenie pułapu uprawniającego do jej otrzymania (art. 20 ust. 2-6 u.d.j.s.t.).

Clou wątpliwości konstytucyjnych wnioskodawczyni II stanowi, w opinii Sejmu, obowiązek ujmowania w sprawozdaniu budżetowym, istotnym dla ustalenia wskaźników G i Gg, kwoty zobowiązania podatkowego rozłożonej na raty w roku wydania decyzji w tym przedmiocie (potencjalnego dochodu podatkowego), a następnie kwot rat należności podatkowych realnie wpłaconych do budżetu gminy.

Z uzasadnienia wniosku wynika, że Rada Miejska w Międzyzdrojach kwestionuje zgodność z Konstytucją przepisu stanowiącego podstawę dla opisanego wyżej obowiązku podwójnego uwzględnienia dochodu wynikającego z decyzji o zastosowaniu ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego. Konstruując poszczególne zarzuty naruszenia standardów konstytucyjnych, wnioskodawczyni II każdorazowo odwołuje się do owego obowiązku (por. *petitum* wniosku III).

Zważywszy rolę Sejmu, jako uczestnika niniejszego postępowania, należy podkreślić, że w przepisie rangi ustawowej nie istnieje podstawa prawna dla takiego obowiązku.

Prima facie, można byłoby pokusić się o rozważenie, czy przepisem nakazującym taką konstrukcję sprawozdań budżetowych, jaką kontestuje wnioskodawczyni II, nie jest art. 32 ust. 3 zdanie drugie u.d.j.s.t. (wskazany skądinąd *in toto* jako przepis związkowy względem art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t.), który do dochodów, jakie jednostka samorządu terytorialnego może otrzymać, nakazuje zaliczyć „skutki finansowe wynikające z zastosowania, przewidzianych w przepisach prawa podatkowego, ulg podatkowych i ulg w spłacie zobowiązań podatkowych”. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie zawiera definicji „skutków finansowych”, co uzasadnia przyjęcie założenia, że sformułowanie to należy rozumieć zgodnie z dyrektywami wykładni językowej jako konsekwencje, następstwa w sferze finansów jednostki samorządu terytorialnego. W odniesieniu do powyższego trzeba podkreślić, iż jakkolwiek decyzja o rozłożeniu na raty należności podatkowej ma swoje konsekwencje finansowe, to nie oznacza ona jednocześnie, że jednostka samorządu terytorialnego utraciła dochód w danym roku, dobrowolnie z niego rezygnując (jak w wypadku umorzenia należności podatkowej, czy zastosowania

innych niż maksymalne/średnie stawek podatkowych), ale że przesunęła w czasie jego uzyskanie i stąd, w opinii Sejmu, skutkiem takiej decyzji powinno być ujawnienie w sprawozdaniu budżetowym jedynie dochodów otrzymanych jako rata należności podatkowej w roku jej przekazania jednostce samorządu terytorialnego.

Zdaniem Sejmu, rzeczywisty zakres zaskarżenia wniosku III, ustalony nie tylko na podstawie jego *petitum* lecz także na podstawie analizy uzasadnienia wniosku oraz treści normatywnej zakwestionowanych przepisów, nie dotyczy przepisów u.d.j.s.t., ale postanowień instrukcji, a konkretnie jej § 3 ust. 1 pkt 11 lit. b.

Z tego względu Sejm, odwołując się do zasady *falsa demonstratio non nocet*, która nakazuje odczytywać zakres zaskarżenia zgodnie z intencjami podmiotu uruchamiającego postępowanie przed sądem konstytucyjnym, skłania się ku zmianie sposobu oznaczenia przedmiotu kontroli i wskazania jako taki § 3 ust. 1 pkt 11 lit. b instrukcji.

Powyższe ustalenie ma w wymiarze proceduralnym tę konsekwencję, że 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.

6. Dla porządku należy dodać, że także wnioskodawczyni I 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 I, s. 2). Jak wskazano, ograniczenia płynące z roli procesowej Sejmu nie dają podstaw do merytorycznego odniesienia się do tego zarzutu.

7. Uwzględniając poczynione ustalenia, należy stwierdzić, że przedmiotem zaskarżenia obu wnioskodawczyń, którego analizę zgodności z Konstytucją

przeprowadzi Sejm w dalszej części stanowiska jest art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21, art. 21a, art. 29 i art. 32 u.d.j.s.t.

Jednocześnie trzeba podkreślić, że wnioskodawczynie w uzasadnieniach swoich pism procesowych wyjaśniły, 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. Zarówno Rada Miejska w Nowym Warpnie, jak i Rada Miejska w Międzyzdrojach wskazują, 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. Wnioskodawczynie II czyni przepisami związkowymi dodatkowo również art. 21a u.d.j.s.t., statuujący zasady podziału części równoważącej między gminy oraz art. 32 u.d.j.s.t. normujący zasady obliczania wskaźników G i Gg, determinujących ustalenie statusu gminy jako płatnika tzw. janosikowego lub jako beneficjenta poszczególnych części subwencji z budżetu centralnego.

W tym kontekście Sejm dostrzega podstawy do nadania przedmiotowi kontroli w niniejszym postępowaniu postaci związkowej.

8. Wątpliwości Sejmu w perspektywie prawidłowości wskazania przedmiotu kontroli budzi także ta część *petitum* wniosku II, w której jest sformułowany zarzut niezgodności art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21, art. 21a, art. 29 i art. 32 u.d.j.s.t. z art. 167 ust. 1-3 Konstytucji w związku zasadą zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Uzasadnienia tego zarzutu nie sposób bowiem powiązać z treścią normatywną powołanego wcześniej przedmiotu kontroli. Wnioskodawczynie II, argumentując na rzecz niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji, wywodzi, iż: „powoduje [ona – uwaga własna], że kwota części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej oraz kwota należnych wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST [u.d.j.s.t. – uwaga własna], nie są określone w ustawie (tj. UDJST), a wynikają z arbitralnego rozstrzygnięcia (informacji) ministra właściwego do spraw finansów publicznych, co uniemożliwia gminom określenie na podstawie przepisów

UDJST kwot należnych im części subwencji ogólnej bądź kwot wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST, które gminy są obowiązane uiścić” (wniosek II, s. 2).

W świetle tak skonstruowanej argumentacji, Sejm – uwzględniając zasadę *falsa demonstratio non nocet* – stoi na stanowisku, że rzeczywistym przedmiotem zaskarżenia, którego treść można powiązać z zarzutami wnioskodawczyni II jest art. 33 u.d.j.s.t., regulujący tryb przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego informacji o planowanych i należnych kwotach części subwencji ogólnej i wpłat do budżetu centralnego oraz zasady rozliczeń w sytuacji różnic w przekazanych informacjach.

Przepis ten obowiązuje w brzmieniu:

„1. Minister właściwy do spraw finansów publicznych informuje właściwe jednostki samorządu terytorialnego o:

1) 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 dnia 15 października roku bazowego;

2) rocznych kwotach części subwencji ogólnej, wynikających z ustawy budżetowej, oraz o rocznych wpłatach, wynikających z ustawy budżetowej – w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej;

3) zmianach kwot części subwencji ogólnej w wyniku podziału rezerwy tej części subwencji;

4) środkach wynikających z podziału rezerw, o których mowa w art. 26 ust. 1 i art. 36 ust. 4 pkt 1.

1a. Informacje, o których mowa w ust. 1, minister właściwy do spraw finansów publicznych może przekazywać, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2016 r. poz. 1030 i 1579), w postaci dokumentu elektronicznego, z wykorzystaniem aplikacji wskazanej w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

2. Jeżeli roczne kwoty części subwencji ogólnej dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w ust. 1 pkt 2, zostały ustalone w innej wysokości niż kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1 – minister właściwy do spraw finansów publicznych 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, o których mowa w ust. 1 pkt 2, a kwotą faktycznie przekazaną, wyliczoną w oparciu o kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1;

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, o których mowa w ust. 1 pkt 1, a kwotą należną za dany okres, ustaloną na podstawie kwot, o których mowa w ust. 1 pkt 2, a jeżeli różnica jest wyższa od jednej raty, ustalonej na podstawie kwot, o których mowa w ust. 1 pkt 2 – wstrzymując przekazywanie rat aż do zlikwidowania powstałej nadpłaty.

3. Pozostałe po dokonaniu rozliczenia zgodnie z ust. 2 raty części subwencji ogólnej wynoszą 1/12 kwot, o których mowa w ust. 1 pkt 2, a raty części oświatowej subwencji ogólnej – 1/13 (2/13 za marzec) kwoty, o której mowa w ust. 1 pkt 2.

4. Jeżeli roczne kwoty wpłat jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w ust. 1 pkt 2, zostały ustalone w innej wysokości niż kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1 – jednostka samorządu terytorialnego 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, o których mowa w ust. 1 pkt 2, a kwotą faktycznie przekazaną, wyliczoną w oparciu o kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1;

2) w przypadku, gdy raty przekazane są większe od należnych – zmniejszając kolejną ratę o kwotę stanowiącą różnicę między kwotą faktycznie przekazaną, wyliczoną w oparciu o kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1, a kwotą należną za dany okres ustaloną na podstawie kwot, o których mowa w ust. 1 pkt 2, a jeżeli różnica jest wyższa od jednej raty, ustalonej na podstawie kwot, o których mowa w ust. 1 pkt 2 – wstrzymując przekazywanie rat aż do zlikwidowania powstałej nadpłaty.

5. Pozostałe po dokonaniu rozliczenia zgodnie z ust. 4 raty wpłat wynoszą 1/12 kwoty, o której mowa w ust. 1 pkt 2”.

Propozycja w zakresie korekty ujęcia przedmiotu zaskarżenia, w opinii Sejmu, odpowiada rzeczywistym intencjom wnioskodawczyni II, ujawnionym w uzasadnieniu jej pisma procesowego. W konsekwencji Sejm w dalszej części niniejszego pisma

dokona merytorycznej oceny zgodności art. 33 u.d.j.s.t. z art. 167 ust. 1-3 Konstytucji w związku z zasadą zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Jednocześnie należy wskazać, że zdaniem Sejmu, aktualny względem art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. pozostaje zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej.

II. Analiza formalna

1. Kontrola konstytucyjności w niniejszej sprawie została zainicjowana wnioskami Rady Miejskiej w Nowym Warpnie i Rady Miejskiej w Międzyzdrojach. 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 wnioskodawczyń 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 2016 r. poz. 446 ze zm.; dalej: u.s.g.) są one organami stanowiącymi jednostek samorządu terytorialnego i wystąpiły z wnioskami do Trybunału na podstawie podjętych uchwał dołączonych do wniosków, 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 wnioskodawczyń, a tym samym dotyczy bezpośrednio ich spraw.

3. Ustalenie legitymacji procesowej wnioskodawczyń nie wyczerpuje zagadnień formalnoprawnych w niniejszej sprawie, bowiem analiza treści uzasadnień wniosków I i II ujawnia deficyty w ich warstwie argumentacyjnej, co prowokuje wątpliwości Sejmu co do dopuszczalności merytorycznego orzekania względem niektórych wzorców kontroli.

Sejm pragnie przypomnieć, że 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 I (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”) oraz art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), pod rządami której wniosek złożyła wnioskodawczyni II, zgodnie z którym:

„Wniosek złożony przez podmioty, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, zawiera: [...] uzasadnienie zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazanym wzorcem kontroli, z powołaniem argumentów lub 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 ustaw o TK z 1997 r. i 2015 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 sąd 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 Konstytucji wnioskodawczyni I wymieniła zasady pochodne obejmujące zasady przyzwoitej legislacji oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Należy podkreślić, że w ramach art. 2 ustawy zasadniczej autorka wniosku I 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 I, 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). Wnioskodawczyni I 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 wnioskodawczyni I 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 I, 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 wnioskodawczyni I 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 I 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 uniemożliwiłby 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 wnioskodawczyni I, 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.

Na marginesie Sejm chciałby dodać, że nie dostrzega także płaszczyzny dla oceny zarzutu sprzeczności art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. z postanowieniem § 24 ust. 4 instrukcji, bowiem jakkolwiek możliwa byłaby ocena normy niższego rzędu (*in casu* byłaby to instrukcja) z normą rangi ustawowej (u.d.j.s.t.), to trudno w perspektywie kognicji Trybunału Konstytucyjnego rozpatrywać zgodność przepisu ustawowego z postanowieniami podustawowymi.

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.

5. Obowiązek właściwego uzasadnienia nie został także zrealizowany w aspekcie zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów ze wskazanym jako pierwszoplanowy wzorzec kontroli art. 167 ust. 1 Konstytucji, statuującym zasadę zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych odpowiadającego zakresowi przypadających im zadań.

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, z naruszeniem zasady adekwatności mamy do czynienia wówczas, gdy stosowanie zakwestionowanych przepisów 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” (wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11 i cyt. tam orzecznictwo). Jak podkreślał Trybunał, zasada adekwatności ma przede wszystkim charakter dyrektywy programowej, adresowanej do ustawodawcy, „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”. Należy przy tym „uwzględnić szeroki margines oceny, jaki prawodawca konstytucyjny pozostawił legislaturze w związku z alokacją środków finansowych”, a w kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie leży kontrola decyzji w tym zakresie z punktu widzenia ich trafności. Trybunał Konstytucyjny ingeruje w sferę swobody politycznej parlamentu jedynie w wypadku ewidentnie niewspółmiernego ukształtowania dochodów w relacji do kosztów ponoszonych w związku z realizacją przypadających samorządowi zadań, wówczas gdy dochodzi do „oczywistych dysproporcji” między zakresem zadań a środkami, w jakie wyposażone zostają j.s.t. Podmiot, który kwestionuje zgodność aktu normatywnego z art. 167 ust. 1 Konstytucji, nie może ograniczyć się do wykazania, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają na realizację zadań publicznych, ale musi przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego (zob. wyrok TK z 7 czerwca 2001 r., sygn. akt K 20/00). „Chodzi o to, by wpływy z dochodów własnych, subwencji i dotacji zapewniały wszystkim samorządom możliwość wypełniania – przynajmniej na poziomie minimalnym – zadań, które ustawowo i obligatoryjnie są na samorząd nałożone. Tak należy rozumieć zasadę adekwatności” (wyrok z 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04).

W ocenie Sejmu, wnioskodawczyni II nie wykazała, że zaskarżona przez nią regulacja prowadzi do tak radykalnego ograniczenia ogółu jej dochodów, że nie jest możliwe realizowanie przez nią przypisanych jej zadań publicznych. Argumentacja Rady Miejskiej w Międzyzdrojach ogranicza się w istocie do wskazania, że kwestionowany przepis „uniemożliwia gminom realizację prawa podmiotowego wynikającego z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji do należnych gminom dochodów w postaci części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej” (wniosek II, s. 9).

W rezultacie, Sejm stoi na stanowisku, że zarzut naruszenia zasady adekwatności wynikającej z art. 167 ust. 1 Konstytucji nie został uzasadniony zgodnie z wymogami płynącymi z art. 47 ust. 2 pkt 4 u.o.t.p.TK i z tego względu

postępowanie w zakresie badania zgodności z tym wzorcem konstytucyjnym podlega **umorzeniu**, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

6. W odniesieniu do zarzutów dotyczących złamania przez art. 36 u.d.j.s.t. (ujmowany wraz z przepisami związkowymi) art. 165 ust. 1 i art. 21 Konstytucji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą proporcjonalności, wynikającymi z art. 2 Konstytucji, Sejm wyraża stanowisko, że wnioskodawczyni II również nie dopełniła obowiązku przedstawienia we wniosku właściwego uzasadnienia. Rada Miejska w Międzyzdrojach ograniczyła się w tym zakresie do rekonstrukcji wypowiedzi trybunalskich i doktrynalnych co do powołanych wzorców kontroli i do lakonicznego twierdzenia, że: „art. 36 ust. 10 UDJST [u.d.j.s.t. – uwaga własna] prowadzi do sytuacji, gdy gminy nie są uprawnione do otrzymania należnej im kwoty części wyrównawczej bądź równoważącej subwencji ogólnej bądź nie są uprawnione do żądania zwrotu nienależnie pobranej kwoty wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST. W konsekwencji w sposób nieproporcjonalny i nieuzasadniony innymi wartościami konstytucyjnymi dochodzi do ingerencji w prawo własności gmin” (wniosek II, s. 11).

Zdaniem Sejmu, lakoniczność przedstawionego uzasadnienia, jak i nade wszystko brak przywołania jakichkolwiek argumentów potwierdzających postawione zarzuty rodzi konieczność **umorzenia postępowania** w tym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

7. Przed przystąpieniem do merytorycznej kontroli 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.

8. Konkludując poczynione ustalenia, przedmiotem analizy w niniejszym stanowisku będzie zgodność:

1) art. 33 u.d.j.s.t. – z art. 167 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji w związku z zasadą zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji oraz

2) art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21, art. 21a, art. 29 i art. 32 u.d.j.s.t. z zasadą sprawiedliwości społecznej, zasadą 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 (art. 165 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 2, w związku z art. 2 Konstytucji, w związku z art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.; Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; dalej: EKSL).

III. Zgodność art. 33 u.d.j.s.t. z art. 167 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji w związku z zasadą ochrony zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji)

1. Zarzuty wnioskodawczyni II

Rada Miejska w Międzyzdrojach opiera swoje zarzuty na założeniu, że wysokość należnych kwot subwencji i wysokość należnych wpłat, o których mowa w art. 29 u.d.j.s.t. „określana jest ostatecznie przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w drodze informacji, o której mowa w art. 33 ust. 1 UDJUST [u.d.j.s.t. – uwaga własna]. Podkreślenia wymaga, że informacja taka nie podlega weryfikacji w żadnym postępowaniu” (wniosek II, s. 6).

W opinii wnioskodawczyni II, stan taki prowadzi do sytuacji, w której błąd ministra właściwego do spraw finansów publicznych (dalej: MF) przy dokonywaniu obliczeń, błędna interpretacja przezeń przepisów u.d.j.s.t. lub ich pominięcie powoduje, iż wysokość należnych części subwencji ogólnej i wpłat tzw. janosikowego nie będzie wynikała z przepisów ustawy (co zakłada art. 167 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji), ale z arbitralnej i niepodlegającej kontroli sądowej czynności (informacji) ministra.

Jak podkreśla Rada Miejska w Międzyzdrojach, w konsekwencji obowiązywania kwestionowanej regulacji, gminy nie mogą na podstawie przepisów u.d.j.s.t. ustalić należnych im kwot części wyrównawczej bądź równoważącej części ogólnej, jak również kwot obowiązkowych wpłat do budżetu centralnego z przeznaczeniem na część równoważącą. Ustalona w informacji MF kwota należnych wpłat lub części subwencji ogólnej może bowiem różnić się od obliczonej na podstawie u.d.j.s.t., co ogranicza możliwość planowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego na podstawie u.d.j.s.t., a wykluczenie możliwości weryfikacji ustalonych w informacji kwot narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

2. Wzorce kontroli

2.1. 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).

Wnioskodawczyni II 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. 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 II z obu przywołanych postanowień konstytucyjnych wywiedziono jeden wzorzec kontroli. Jakkolwiek bowiem Rada Miejska w Międzyzdrojach 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 u.f.p statuuje takie roszczenie *expressis verbis* (tak T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 231).

Jak należy wywodzić z orzecnictwa konstytucyjnego, 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).

2.2. Akcesoryjnym wzorcem kontroli wnioskodawczyni II 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 orzecnictwie 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 orzecnictwem 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).

3. Analiza zgodności

3.1. Przechodząc do merytorycznej oceny zarzutów sformułowanych przez Radę Miejską w Międzyzdrojach, uwzględniając korektę w zakresie przedmiotu kontroli oraz wniosków o częściowe umorzenie postępowania, należy stwierdzić, co następuje.

Sejm nie podziela argumentów wnioskodawczyni II dotyczących naruszenia zasady ustawowego określenia wysokości kwot należnych gminie części subwencji ogólnej. Jednocześnie Sejm pragnie podkreślić, że z uwagi na zawartość normatywną art. 167 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji, trudno odnosić się do tych twierdzeń Rady Miejskiej w Międzyzdrojach, które dotyczą obowiązujących gminę wpłat do budżetu centralnego z przeznaczeniem na część równoważącą.

Sejm wyraża pogląd, że rację ma autorka zarzutów, twierdząc, że kwotami należnymi, jakie gmina powinna uzyskać jako odpowiednią część subwencji, są kwoty wynikające z szacunków dokonanych w oparciu o mechanizm uregulowany w art. 20, art. 21, art. 21a u.d.j.s.t., z uwzględnieniem zasad wskazanych w art. 32 u.d.j.s.t. 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 Ministerstwo Finansów (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 z perspektywy zarzutu trudności w zaplanowaniu wydatków w budżecie samorządowym, Sejm pragnie podkreślić, że 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 umożliwia 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 trudno zgodzić się z poglądem wnioskodawczyni II o trudności w planowaniu środków budżetowych.

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.).

3.2. Kolejną 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 dotrzymywania 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 warto także dodać, że 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 2013 r. poz. 168 ze zm.) i rodzi odpowiedzialność MF w tym zakresie.

Co jednak najistotniejsze w perspektywie zarzutów wnioskodawczyni II, a wbrew jej twierdzeniom o braku możliwości weryfikacji i sądowej kontroli poprawności ustaleń MF w przekazywanej gminom informacji co do należnej kwoty części subwencji ogólnej, należy podnieść, że 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 2016 r. poz. 718 ze zm.; dalej: p.p.s.a.), podlegającą zaskarżeniu do sądu administracyjnego po uprzednim bezskutecznym wezwaniu na piśmie właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa, w trybie art. 52 § 3 p.p.s.a. (zob. wyroki NSA z: 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt II GSK 33/05; 24 maja 2005 r., sygn. akt II GSK 69/05).

W opinii Sejmu, za całkowicie chybioną należy uznać argumentację przedstawioną przez Radę Miejską w Międzyzdrojach na rzecz zarzutu naruszenia zasady ochrony zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, która zdaje się nie dostrzegać możliwości weryfikacji poprawności ustaleń MF co do kwot części subwencji ogólnej przysługujących gminom.

3.3. Podsumowując, Sejm wyraża pogląd, iż zważywszy ustawowe uregulowanie kryteriów i trybu obliczania kwot części subwencji ogólnej, pomieszczone w u.d.j.s.t. gwarancje terminowego przekazania informacji o planowanych i należnych kwotach części subwencji ogólnej oraz przekazywania

tych kwot w odpowiedniej wysokości we właściwych terminach, a także możliwość uruchomienia sądowej kontroli poprawności ustalenia kwoty części subwencji ogólnej należnej w świetle przepisów u.d.j.s.t. rządzących zasadami ich obliczania, art. 33 u.d.j.s.t. należy uznać za **zgodny** z art. 167 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji w związku z zasadą zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

IV. Zgodność art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21, art. 21a, art. 29 i art. 32 u.d.j.s.t. z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa w związku z art. 167 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji i z zasadą sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 2, w związku z art. 2 Konstytucji, w związku z art. 11 EKSL) oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji)

1. Zarzuty wnioskodawczyń

1.1. Dla przejrzystości ustaleń, dokonana poniżej rekonstrukcja zarzutów niekonstytucyjności uwzględnia argumentacje przedstawioną zarówno przez Radę Miejską w Nowym Warpnie, jak i Radę Miejską w Międzyzdrojach.

W opinii wnioskodawczyni I, 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 I, 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 autorka wniosku I 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 wnioskodawczyni I 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 I, 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).

1.2. Zarzut złamania art. 165 ust. 2 ustawy zasadniczej, jakkolwiek wskazanego jako autonomiczny wzorzec kontroli, poparty w istocie analogiczną argumentacją, sformułowała także Rada Miejska w Międzyzdrojach. Wnioskodawczyni II wywodzi bowiem, że: „art. 36 ust. 10 UDJST [u.d.j.s.t. – uwaga własna] pozbawia gminy możliwości wszczęcia odpowiedniego postępowania, a w szczególności poddania zainicjowania kontroli sądowej. Taka sytuacja skutkuje brakiem ochrony sądowej gmin (pozbawieniem ich prawa do sądu) w zakresie samodzielności tych jednostek w kwestiach finansowych wyrażających się w: (i) uprawnieniu do otrzymania kwoty należnej (tj. kwoty wynikającej z przepisów UDJST [u.d.j.s.t. – uwaga własna]) poszczególnych części subwencji ogólnej bądź (ii) obowiązku do zapłaty wyłącznie kwoty należnej (tj. kwoty wynikającej z przepisów UDJST [u.d.j.s.t. – uwaga własna]) wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST [u.d.j.s.t. – uwaga własna]” (wniosek II, s. 13).

Jednocześnie należy zaznaczyć, że zasadę sądowej kontroli samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wnioskodawczyni II rekonstruuje z art. 165 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 2, w związku z art. 2 Konstytucji, w związku z art. 11 EKSL.

1.3. We wniosku II zakwestionowano także zgodność art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. (odczytywanego wraz z przepisami związkowymi) z zasadą sprawiedliwości społecznej, ulokowaną w art. 2 Konstytucji.

Naruszenia tej zasady wnioskodawczyni II upatruje w tym, że: „[...] art. 36 ust. 10 UDJST [u.d.j.s.t. – uwaga własna] wyklucza możliwość dokonania korekty otrzymanych przez gminy poszczególnych części subwencji ogólnej bądź wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST [u.d.j.s.t. – uwaga własna], ale tylko gdy taka korekta miałaby nastąpić na korzyść gmin. Natomiast przepisy art. 36 ust. 1-9 [u.d.j.s.t. – uwaga własna] pozwalają ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych do dokonywania stosownych korekt, jeżeli dokonywane są one na niekorzyść gmin” (wniosek II, s. 10).

W perspektywie tak sformułowanego zarzutu, w świetle nader lakonicznego jego uzasadnienia, które można zrekonstruować wyłącznie z przywołanego wyżej fragmentu wniosku, Sejm wyraża wątpliwość co do realizacji przez wnioskodawczynię II wymogu odpowiedniego (wymaganego art. 47 ust. 2 pkt 4 u.o.t.p.TK) umotywowania twierdzeń o naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej i możliwości merytorycznego zbadania zgodności z tym wzorcem konstytucyjnym. Rozstrzygnięcie tej kwestii Sejm poddaje autonomicznej decyzji Trybunału Konstytucyjnego.

2. Wzorce kontroli

2.1. Zarówno treść zasady zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak i zasady ustawowego określania źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego została zrekonstruowana w pkt II.2.2 niniejszego pisma i ustalenia te pozostają adekwatne również dla oceny art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t.

2.2. Drugi problem konstytucyjny wiąże się z zasadą sądowej ochrony jednostek samorządu terytorialnego, odczytywaną przez wnioskodawczynię I z art. 165 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 2, w związku z art. 2 Konstytucji, w związku z art. 11 EKSL.

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 powołanym w niniejszej sprawie jako pomocniczy wzorzec kontroli 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 II, 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). W świetle zarzutów wnioskodawczyni II, art. 165 Konstytucji został zatem powołany jako wzorzec kontroli z uwagi na fakt, że zakwestionowane przepisy ograniczają gminie dostęp do należnych jej środków finansowych, z których realizowane są zadania publiczne. Tak ustaloną relację art. 165 i art. 16 ust. 2 Konstytucji akceptuje Trybunał Konstytucyjny, który wywiódł, że: „związek zasady samodzielności finansowej j.s.t. z wykonywaniem przez samorząd zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność na podstawie art. 16 ust. 2 Konstytucji, jest immanentny” (wyrok TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt K 29/07).

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 sądownoadministracyjnym 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).

Uwzględniając powyższy pogląd trybunalski, Sejm pragnie zauważyć, że wnioskodawczyni II, jako związkowy wzorzec kontroli względem art. 165 ust. 2 Konstytucji wskazała również jej art. 2, argumentując przy tym, że z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika prawo jednostki do sądu. Na potwierdzenie słuszności tego twierdzenia Rada Miejska w Międzyzdrojach powołała wyrok sądu konstytucyjnego z 8 kwietnia 1997 r., w sprawie o sygn. akt K 14/96, odnoszący się do prawa jednostki do rzetelnego i publicznego procesu. Zdaniem Sejmu, wobec podkreślanego w orzecznictwie Trybunału rozróżnienia między zasadą sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego a prawem jednostek do sądu, ekstrapolowanie ustaleń trybunalskich względem ostatniego z wymienionych standardów konstytucyjnych na gwarancję płynącą z art. 165 Konstytucji jest nieuzasadnione. Wobec powyższego Sejm optuje za nieuwzględnieniem w analizie merytorycznej art. 2 ustawy zasadniczej w zakresie, w jakim wiąże z nią prawo do sądu (skądinąd wynikające bezpośrednio z art. 45 ust. 1 Konstytucji, co podawałoby w wątpliwość słuszność interpretacji wnioskodawczyni).

2.3. Kolejnym wzorcem związkowym względem art. 165 ust. 2 Konstytucji, na który powołuje się wnioskodawczyni II, są postanowienia art. 11 EKSL, zgodnie z którym: „Społeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej, przewidzianych w Konstytucji lub w prawie wewnętrznym”.

Jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 18 lutego 2003 r. (sygn. akt K 24/02): „[P]ostanowienia Karty z uwagi na swój ogólny charakter, mogą tylko w ograniczonym zakresie stanowić samodzielną, bezpośrednią podstawę dla badania, czy zastosowany tryb stanowienia aktu prawotwórczego był zgodny z jej postanowieniami. Z Karty wynika natomiast jednoznacznie dla polskiego prawodawcy obowiązek ustanowienia odpowiednich regulacji ustawowych, które urzeczywistnią zagwarantowane w niej uprawnienia”. Zgodnie z przyjętą praktyką orzecniczą Trybunału, w sytuacji wskazania przez wnioskodawcę przepisów prawa, które (jak w realiach niniejszej sprawy) „konsumują” treść EKSL w polskim systemie prawnym, nie zachodzi konieczność odrębnego rozpatrywania związanych z tym

zarzutów dotyczących wspomnianej umowy międzynarodowej (por. m.in. wyroki TK z: 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97; 18 lipca 2006 r., sygn. akt U 5/04; 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07). W związku z tak ustaloną relacją wzorca konstytucyjnego z wzorcem konwencyjnym, a także uwzględniając fakt, że wnioskodawczyni II, podnosząc zarzut naruszenia gwarancji zawartych w art. 11 EKSL, nie przytoczyła żadnych konkretnych argumentów na jego poparcie, uprawnione jest twierdzenie, że ocena zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 165 ust. 2 Konstytucji może zostać odpowiednio odniesiona do art. 11 EKSL.

2.4. Kolejnym, samodzielnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest zasada sprawiedliwości społecznej, wywodzona z art. 2 Konstytucji obowiązującego w brzmieniu: „Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

Treść wyrażonej w tym przepisie zasady sprawiedliwości społecznej wyznacza obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych oraz zakazując równego traktowania podmiotów nierównych (zob. wyroki TK z: 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/09; 9 lutego 2010 r., sygn. akt P 58/08) oraz o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej, czy bezpieczeństwa socjalnego (zob. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00; 19 lutego 2001 r., sygn. akt SK 14/00; 5 września 2006 r., sygn. akt K 51/05; 30 października 2007 r., sygn. akt P 36/06; 27 maja 2008 r., sygn. akt P 59/07; 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 7/08; 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09; 12 lipca 2012 r., sygn. akt P 24/10).

W świetle poglądów trybunalskich przyjmuje się, że zasada sprawiedliwości społecznej ma przeciwdziałać niesprawiedliwemu traktowaniu niektórych podmiotów lub ich grup, polegającemu na bardziej lub mniej korzystnym ukształtowaniu ich sytuacji prawnej względem innych, i doprowadzić do słusznego wyważenia ich interesu. W tym sensie zasada sprawiedliwości społecznej ściśle łączy się z zasadą równości wobec prawa, w pewnych aspektach uzupełniając, w innych zaś – korygując skutki jej zastosowania (tak wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98; szeroko na temat relacji między art. 2 a art. 32 Konstytucji por. wyrok TK z 18 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/07). „Sprawiedliwość społeczna zakładająca równe uczestnictwo jednostek w życiu społecznym, w tym w dostępie do dóbr, może

być realizowana, gdy usunięte zostaną przeszkody uniemożliwiające lub utrudniające równy dostęp do dóbr [...]” (wyrok TK z 25 czerwca 2013 r., sygn. akt P 11/12). Jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 kwietnia 2000 r. (sygn. akt K 9/98), „W ujęciu polskiej ustawy zasadniczej sprawiedliwość społeczna jest też celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne. Taki właśnie model demokratycznego państwa prawnego przyjęła Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli”. Zdaniem W. Sokolewicza: „Najogólniej definiuje się sprawiedliwość jako powinność «określonych działań względem innych podmiotów z punktu widzenia równości», zakładającą równowagę między obciążeniami a nagrodami oraz korzyści wzajemne. [...] Sprawiedliwość społeczna wyraża «dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywania się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli»” (tenże [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 61).

2.5. Co istotne z perspektywy niniejszej sprawy, w orzecznictwie trybunalskim przyjmuje się, że na wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę sprawiedliwości społecznej mogą się powołać również wspólnoty tworzone przez ludzi, w tym wspólnoty lokalne (por. wyroki TK z: 7 czerwca 2001 r., sygn. akt K 20/00; 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04). W uzasadnieniu wyroku z 4 marca 2014 r. (sygn. akt K 11/13) Trybunał podkreślił *obiter dictum*, że: „mechanizm wyrównania poziomego, jako wyjątek od systemu dochodów określonego w art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, jest konstytucyjnie dopuszczalny pod warunkiem, że realizuje zasadę sprawiedliwości i został ukształtowany w zakresie niezbędnym dla realizacji tej zasady”. Z kolei jak zaznaczył Trybunał w wyroku z 14 listopada 2000 r. (sygn. akt K 7/00), zasada sprawiedliwości społecznej wymaga, aby regulacje dotyczące samorządu terytorialnego nie prowadziły do niesprawiedliwego różnicowania mieszkańców poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Zarazem jednak Trybunał przypomniał, nawiązując do swojego wcześniejszego orzecznictwa, że:

„odwoływanie się, przy badaniu konstytucyjności zaskarżonego przepisu do wzorców kontroli o charakterze zasad ogólnych wydaje się jedynie wtedy uzasadnione, jeżeli brak jest unormowań konstytucyjnych o większym stopniu szczegółowości, ściślej wiążących się z ocenianą regulacją” (wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98; podobnie m.in. wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99).

3. Analiza zgodności

3.1. 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 I, 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.

Analogiczne zarzuty i argumentacja została zamieszczona we wniosku II.

3.2. 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 mają wnioskodawczynie, twierdząc, że posiadają prawo do odpowiedniej części subwencji ogólnej, w kwocie wynikającej z obliczeń na podstawie algorytmu wskazanego w art. 20, art. 21, art. 21a u.d.j.s.t., określonej jako „należna”.

Jednocześnie jednak nie sposób nie dostrzec, 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 wyjaśniono w pkt III.3.1 niniejszego pisma, 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.

Warto także w tym miejscu dodać, że 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 MF w odniesieniu do konkretnego roku budżetowego (zob. np. rozporządzenie MF z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017; Dz. U. poz. 735). 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.

3.3. Analogiczną *ratio legis* należy przypisać ograniczeniu płynącemu z treści art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. Wnioskodawczyni mają słuszość, 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 twierdzeniem wnioskodawczyń, 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.

3.4. 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).

3.5. 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, „[r]oszczenie 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, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 2003, s. 325).

3.6. 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).

Przegląd stanowisk judykatury i doktryny przeczy twierdzeniu wnioskodawczyń 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 w pkt 3.4 i 3.5 tej części stanowiska 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.

3.7. 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 I, 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 2016 r. poz. 380 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.

3.8. 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 wniosku I, 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 2016 r. poz. 23 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 sądowo administracyjnego, zmierzającego do weryfikacji decyzji MF.

3.9. W perspektywie poczynionych ustaleń dotyczących realnej (potwierdzonej orzecznictwem) możliwości uruchomienia procedury sądowej dla ochrony samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie 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, art. 21a, art. 29 i art. 32 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 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji, w związku z art. 11 EKSL.

3.10. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, należy przypomnieć, że wnioskodawczyni II powiązała go z faktem, iż ustawodawca w sposób niesprawiedliwy, arbitralny unormował sytuację jednostek samorządu terytorialnego w relacji do państwa w zakresie wzajemnych rozliczeń związanych z nienależnymi kwotami części subwencji ogólnej bądź wpłat do budżetu centralnego z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej.

W wypadku bowiem, gdy część równoważąca lub wyrównawcza subwencji ogólnej ustalona została w kwocie wyższej niż należna, lub gdy wpłaty tzw. janosikowego ustalone zostały w kwocie niższej niż należna, MF zobligowany jest do wydania decyzji administracyjnej, której przedmiotem jest rozliczenie nienależnie wypłaconych kwot części subwencji ogólnej lub zaległości we wpłatach, o których mowa w art. 29 u.d.j.s.t. (por. art. 36 ust. 1-9 u.d.j.s.t.). Natomiast w odwrotnej sytuacji, gdy to jednostka samorządu terytorialnego otrzymała część subwencji ogólnej w kwocie mniejszej niż należna bądź dokonała wpłat korekcyjno-wyrównawczych w kwocie wyższej niż należna, jednostce tej nie przysługuje zwiększenie odpowiedniej części subwencji ogólnej lub zmniejszenie wpłat (art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t.).

Wobec powyższego należy stwierdzić, iż z uwagi na to, że wnioskodawczyni II stawia zarzut niesprawiedliwego (nierównego) potraktowania podmiotów prawa (państwa i jednostek samorządu terytorialnego). Sejm odniesie się do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej w jej aspekcie formalnym.

Zgodnie z poglądem trybunalskim wyrażonym w wyroku z 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12 „odnośnie do pierwszego z obowiązków o charakterze formalnym, czyli nakazu równego traktowania równych, zasada sprawiedliwości społecznej pokrywa się z zasadą równości, będącą jej konkretyzacją. *Prima facie* nie ulega zatem wątpliwości, że naruszenie zasady równości jest równoznaczne z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej w analizowanym obszarze. Należy jednak uznać, że w razie sformułowania zarzutu niezgodności określonej regulacji prawnej z ustawą zasadniczą, związanego z nieuzasadnionym zróżnicowaniem sytuacji prawnej podmiotów podobnych, jako wzorzec kontroli powinna zostać wskazana zasada równości, a nie zasada sprawiedliwości społecznej, która – ze względu na regułę *lex specialis derogat legi generali* – nie stanowi wówczas odpowiedniego kryterium oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji.

Powołanie w takiej sytuacji jako wzorca kontroli zasady sprawiedliwości społecznej prowadziłoby do stwierdzenia, że dany przepis prawny nie narusza omawianej zasady konstytucyjnej. Zastrzeżenia co do konstytucyjności uregulowań przewidujących nierówne traktowanie równych powinny być weryfikowane jedynie w kontekście zasady równości”.

Zdaniem Sejmu, trafność zarzutu wnioskodawczyni II uzależniona jest od ustalenia, czy nakaz równego traktowania – jako aspekt formalny zasady sprawiedliwości społecznej – można odnosić względem podmiotów publicznych. Jakkolwiek bowiem Trybunał akceptuje możliwość weryfikacji równości między jednostkami samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem ustalenia, czy różnicowanie jednostek samorządu terytorialnego prowadzi do nieuzasadnionych różnicowań ich mieszkańców (sąd konstytucyjny może wszakże „stwierdzić niezgodność regulacji prawnej dotyczącej samorządu terytorialnego z zasadą równości wtedy, gdy regulacja ta narusza zasadę równości jednostek”; wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11 wraz z powołanym tam orzecnictwem), to, zdaniem Sejmu istnieje poważna wątpliwość, czy zasadę równości wobec prawa można odnieść do relacji państwo – jednostka samorządu terytorialnego.

W orzecznictwie trybunalskim zwrócono trafnie uwagę na fakt, że nakaz równego traktowania podmiotów podobnych dotyczy systemu praw i wolności jednostki, a nie funkcjonowania instytucji publicznych (por. wyrok TK z 16 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 5/08).

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 4 marca 2008 r., sygn. akt K 13/06 (umarzającym postępowanie dotyczące przepisów u.d.j.s.t., ze względu na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanej regulacji), „wydanie wyroku nie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Sposób podziału części równoważącej subwencji ogólnej między gminy, kwestionowany przez wnioskodawczynię, dotyczy bowiem regulacji między dwoma podmiotami władzy publicznej, w sferze stosunków publicznoprawnych. Część równoważąca subwencji ogólnej, jak również całość subwencji ogólnej jest przydzielana gminom z budżetu państwa jako konsekwencja uchwalonej przez parlament ustawy budżetowej”. Na kanwie przywołanej sprawy szło zatem o relacje publicznoprawne między dwoma podmiotami władzy publicznej, działającymi na podstawie swych kompetencji (formalnych i materialnych), wynikających z ustaw, w tym w szczególności z u.d.j.s.t. oraz z ustawy budżetowej na dany rok.

Podobna relacja występuje na tle regulacji zaskarżonej w niniejszej sprawie. Wnioskodawczyni II eksponuje ten aspekt regulacji, który wiąże się z koniecznością wzajemnych rozliczeń między państwem a jednostkami samorządu terytorialnego, wynikających z nienależnie ustalonych/otrzymanych/wpłaconych kwot części subwencji ogólnej bądź wpłat korekcyjno-wyrównawczych. Uprawnione jest zatem twierdzenie, że w realiach analizowanej sprawy mamy do czynienia z relacją podmiotów władzy publicznej, wykonujących swoje kompetencje ustawowe.

Potwierdzenie słuszności tego wniosku odnaleźć można w orzecznictwie sądu konstytucyjnego, który wyraźnie stwierdził, że: „zasada sprawiedliwości społecznej, w zakresie w jakim reguluje ona zagadnienie dopuszczalności różnicowania podmiotów prawa, nie znajduje bezpośredniego zastosowania w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, podobnie jak zasada równości. Zasada sprawiedliwości społecznej wymaga natomiast, aby regulacje dotyczące samorządu terytorialnego nie prowadziły do niesprawiedliwego różnicowania mieszkańców poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego” (wyrok TK z 14 listopada 2000 r., sygn. akt K 7/00). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny uznał nieadekwatność zarówno zasady sprawiedliwości społecznej, jaki art. 32 ust. 1 Konstytucji jako wzorców kontroli konstytucyjności.

Jednocześnie, jakkolwiek aspekt materialny zasady sprawiedliwości społecznej nie jest przedmiotem zarzutu autorek wniosków, Sejm pragnie dodać, że płynące z art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. ograniczenie (ale nie uniemożliwienie, wbrew twierdzeniom wnioskodawczyń) możliwości 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, należy uznać za konstytucyjnie uzasadnione koniecznością ochrony stabilizacji i integralności finansów publicznych (por. pkt IV.3.2-8 niniejszego pisma), czym kontestowana regulacja czyni zadość wymogom płynącym z zasady sprawiedliwości społecznej w jej ujęciu materialnym (ochrona innych wartości konstytucyjnych).

Sejm uznaje za zasadne przypomnieć, iż w swoim orzecznictwie Trybunał przyjmuje, że: „stosowanie zasady sprawiedliwości społecznej jako podstawy kontroli konstytucyjności prawa wymaga zachowania szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny może interweniować tylko w tych przypadkach, w których naruszenie

tej zasady ma charakter oczywisty” (zob. przykładowo wyrok TK z 26 stycznia 2010 r., sygn. akt K 9/08 i powołane tam orzecznictwo).

3.11. Poczynione ustalenia uzasadniają wniosek o uznanie, że art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21, art. 21a, art. 29 i art. 32 u.d.j.s.t. **nie jest niezgodny** z zasadą sprawiedliwości społecznej, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński