

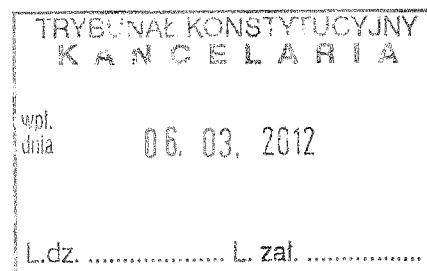


Rzeczpospolita Polska
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 6 marca 2012 r.

PG VIII TK 40/11

K 14/11



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rady Miasta Stołecznego Warszawy o stwierdzenie, że:

„1) następujące przepisy ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r., Nr 88, poz. 539 z późn. zm.):

a) art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3 - 5, art. 21, art. 21a i z art. 29 ust. 2 oraz

b) art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3 - 5, art. 23, art. 23a i z art. 30 ust. 2 - są niezgodne z zasadą proporcjonalności, wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, w związku z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607 z późn. zm.);

2) następujące przepisy ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego:

a) art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3 - 5 i z art. 29 ust. 2 oraz

b) art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3 - 5 i z art. 30 ust. 2

- w zakresie, w jakim nie uwzględniają specyfiki miasta stołecznego Warszawy jako stolicy Rzeczypospolitej Polskiej, są niezgodne z zasadą równości jednostek samorządu terytorialnego, wynikającą z art. 2 w związku z art. 32 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

3) przepisy art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

- są niezgodne z art. 167 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

4) następujące przepisy ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego:

a) art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3 - 5, art. 21, art. 21a i z art. 29 ust. 2 oraz

b) art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3 - 5, art. 23, art. 23a i z art. 30 ust. 2 - są niezgodne z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 9 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego;

5) następujące przepisy ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego:

a) art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3 - 5, art. 21, art. 21a i z art. 29 ust. 2 oraz

b) art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3 - 5, art. 23, art. 23a i z art. 30 ust. 2 - są niezgodne z zasadą adekwatności, wynikającą z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 9 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego;

6) przepisy art. 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 i z art. 20 ust. 3 - 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

- są niezgodne z zasadą zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyrażoną w art. 2 Konstytucji

Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 168 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego”

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

przedstawiam następujące stanowisko:

1) art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3 - 5, art. 21, art. 21a i art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3 - 5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity - Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.) są zgodne z zasadą proporcjonalności, wyrażoną w art. 2 w związku z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.);

2) art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3 - 5 i art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3 - 5 i art. 30 ust. 2 ustawy powołanej w pkt. 1, w zakresie, w jakim nie uwzględniają specyfiki miasta stołecznego Warszawy jako stolicy Rzeczypospolitej Polskiej, są zgodne z art. 2 w związku z art. 32 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji RP;

3) art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 ustawy wymienionej w pkt. 1 jest niezgodny z art. 167 ust. 3 Konstytucji RP;

4) art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3 - 5, art. 21, art. 21a i art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3 - 5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy powołanej w pkt. 1 są zgodne z art. 167 ust. 1 i 2

Konstytucji RP w związku z art. 9 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego;

5) art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3 - 5, art. 21, art. 21a i art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3 - 5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy wymienionej w pkt. 1 są zgodne z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP w związku z art. 9 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego;

6) art. 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 i art. 20 ust. 3 - 5 ustawy powołanej w pkt. 1 jest zgodny z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP, i nie jest niezgodny z art. 168 Konstytucji RP w związku z art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

UZASADNIENIE

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

Przedmiotem zaskarżenia we wniosku jest zespół przepisów ustawy o dochodach, wprowadzających obowiązek gmin i powiatów, posiadających cechy określone przez ustawodawcę, corocznego dokonywania wpłat do budżetu państwa, które to wpłaty tworzą następnie pulę środków

przeznaczonych na sfinansowanie części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów.

W odniesieniu do reprezentowanego przez Wnioskodawcę miasta stołecznego Warszawy - będącego gminą o statusie miasta na prawach powiatu (art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy; Dz. U. Nr 41, poz. 361 ze zm.) - zastosowanie znajdują przepisy określające powinność dokonywania wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej zarówno przez gminy, jak i przez powiaty.

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

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

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

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

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

dochodów podatkowych na jednego mieszkańca dla wszystkich gmin) oblicza się dzieląc sumę dochodów podatkowych, ustalanych z uwzględnieniem art. 32 ust. 1 i 3 ustawy o dochodach, wszystkich gmin za rok poprzedzający rok bazowy przez liczbę mieszkańców kraju (art. 20 ust. 5 ustawy o dochodach).

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

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

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o dochodach, powiaty, w których wskaźnik P jest większy niż 110% wskaźnika Pp, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów. Z kolei, zgodnie z ust. 2 powołanego przepisu, kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców powiatu przez kwotę wynoszącą:

1) 80% nadwyżki wskaźnika P ponad 110% wskaźnika Pp - dla powiatów, w których wskaźnik P jest nie większy niż 120% wskaźnika Pp;

2) 8% wskaźnika Pp, powiększoną o 95% nadwyżki wskaźnika P ponad 120% wskaźnika Pp - dla powiatów, w których wskaźnik P jest większy niż 120% i nie większy niż 125% wskaźnika Pp;

3) 12,75% wskaźnika Pp, powiększoną o 98% nadwyżki wskaźnika P ponad 125% wskaźnika Pp - dla powiatów, w których wskaźnik P jest większy niż 125% wskaźnika Pp.

Sposób obliczania wskaźników P i Pp został określony w art. 22 ust. 4 i 5 ustawy o dochodach w sposób identyczny, jak w przypadku wskaźników G i Gg (art. 20 ust. 4 i 5 ustawy o dochodach).

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o dochodach, jednostki samorządu terytorialnego dokonują wpłat obliczonych we wskazany wyżej sposób na rachunek budżetu państwa. Przepis art. 29 ust. 1 *in fine* ustawy o dochodach przesądza, że przeznaczeniem tych wpłat jest część równoważająca subwencji ogólnej dla gmin. Odpowiednio, wpłaty powiatów są przeznaczone na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów (art. 30 ust. 1 *in fine* ustawy o dochodach).

Subwencja ogólna dla gmin i dla powiatów składa się z części oświatowej, wyrównawczej i równoważącej (art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 ustawy o dochodach). O przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach).

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o dochodach, część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin ustala się w wysokości stanowiącej sumę łącznej kwoty wpłat gmin, określonych w art. 29 ustawy o dochodach (czyli wpłat wyrównawczych) oraz łącznej kwoty uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 20 ust. 9 ustawy o dochodach. Pula środków przeznaczonych na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin składa się więc z dwóch elementów. Po pierwsze, w jej skład wchodzi wpłaty wyrównawcze (art. 29 ustawy o dochodach). Po drugie, w jej skład wchodzi tzw. kwoty uzupełniające części wyrównawczej subwencji ogólnej, o których mowa w art. 20 ust. 9 ustawy o dochodach. Chodzi tu o kwoty, których nie uzyskały bogatsze gminy w ramach części wyrównawczej subwencji ogólnej. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 ustawy o dochodach, tzw. część wyrównawcza subwencji ogólnej składa się z dwóch elementów: kwoty podstawowej i kwoty uzupełniającej. Kwotę podstawową otrzymują gminy, w których wskaźnik G jest mniejszy niż 92% wskaźnika Gg (art. 20 ust. 2 ustawy o dochodach). Z kolei kwotę uzupełniającą otrzymuje gmina, w której gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju (art. 20 ust. 7 ustawy o dochodach). W przypadku jednak gmin silniejszych finansowo, to jest takich, których wskaźnik G jest wyższy od 150% wskaźnika Gg, gmina - nawet spełniająca wymienione kryterium gęstości zaludnienia - nie otrzymuje kwoty uzupełniającej. Kwota ta zasila pulę przeznaczoną na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin (art. 20 ust. 9 ustawy o dochodach).

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o dochodach, część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów ustala się w wysokości łącznej kwoty wpłat powiatów, określonej w art. 30 (czyli wpłat wyrównawczych).

Część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin, o łącznej kwocie ustalonej zgodnie z powołanymi wyżej przepisami, dzieli się między gminy w sposób określony w art. 21a ustawy o dochodach.

Zgodnie z ust. 1 tego przepisu, ogólną kwotę przeznaczoną na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin dzieli się na kwoty stanowiące jej:

- 50% - z przeznaczeniem dla gmin „miejskich”, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe (w roku poprzedzającym rok bazowy) w przeliczeniu na jednego mieszkańca były wyższe od 80% średnich wydatków wszystkich gmin miejskich;

- 25% - z przeznaczeniem dla gmin „wiejskich” i „miejsko-wiejskich”, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe były wyższe od 90% średnich wydatków wszystkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich;

- 25% - z przeznaczeniem dla gmin „wiejskich” i „miejsko-wiejskich”, 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 leśnego, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, jest niższa od 80% średnich dochodów z tych samych tytułów we wszystkich gminach wiejskich i miejsko-wiejskich.

Sposób rozdzielania wydzielonych kwot pomiędzy gminy określają przepisy art. 21a ust. 2-4 ustawy o dochodach. Jeżeli po rozdzieleniu pozostaną jakiegokolwiek środki, to - zgodnie z art. 21a ust. 2 pkt 6, art. 21a ust. 3 pkt 6 i art. 21a ust. 4 pkt 6 ustawy o dochodach - środki te zwiększają rezerwę, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach. W art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jest mowa o rezerwie przeznaczonej dla jednostek samorządu terytorialnego, pozostawionej do dyspozycji ministra właściwego do spraw finansów publicznych, działającego w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 23a ust. 1 ustawy o dochodach, ogólną kwotę przeznaczoną na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów dzieli się na pięć części:

- 9% - dla powiatów, które w roku poprzedzającym rok bazowy nie były objęte obowiązkiem dokonywania wpłat wyrównawczych lub dla których kwota

taka była niższa niż 1 mln zł - z uwzględnieniem wydatków na rodziny zastępcze;

- 7% - dla powiatów wskazanych przez ministra właściwego do spraw pracy, w których w roku budżetowym nie działa powiatowy urząd pracy, a zadania tej jednostki są realizowane przez inny powiat;

- 30% - dla powiatów, w których długość dróg powiatowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w powiecie jest wyższa od średniej długości dróg powiatowych w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca w kraju;

- 30% - dla miast na prawach powiatu, w zależności od długości znajdujących się w ich granicach dróg wojewódzkich i krajowych;

- 24% - dla powiatów, w których kwota planowanych dochodów na rok budżetowy jest niższa od kwoty planowanych dochodów w roku bazowym.

Sposób rozdzielania wydzielonych kwot pomiędzy powiaty określają przepisy art. 23a ust. 2-5 ustawy o dochodach.

Zarzuty Wnioskodawcy oraz uzasadniająca je argumentacja zostaną omówione w kolejności oraz zakresie, wskazanych w zarządzeniu sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2011 r., sygn. Tw 32/10.

1. Zarzut niezgodności art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3 - 5, art. 21, art. 21a i art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3 - 5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy o dochodach z zasadą proporcjonalności, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, w związku z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, w związku z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Zdaniem Wnioskodawcy wskazane przepisy ustawy o dochodach, określające sposób kalkulacji wysokości wpłat tworzących następnie pulę środków przeznaczonych na sfinansowanie części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów (dalej: także wpłat wyrównawczych), dokonywanych przez gminy i powiaty (a także miasta na prawach powiatu), jak

również sposób rozdysponowywania środków pochodzących z tych wpłat oraz kryteria pozwalające na zidentyfikowanie jednostek zobowiązanych do wpłat, ich wysokość oraz beneficjentów, naruszają konstytucyjną zasadę proporcjonalności i wiążący się z nią zakaz nadmiernej ingerencji.

Powołane przepisy są też niezgodne, jak przekonuje Wnioskodawca, z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, określającym cele, które mogą legitymizować wprowadzenie wpłat wyrównawczych do porządku krajowego.

Naruszenia zasady proporcjonalności Wnioskodawca upatruje w nadmiernej ingerencji ustawodawcy w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego, ingerencji, która, w przekonaniu Wnioskodawcy, nie jest konieczna dla realizacji założonego przez ustawodawcę celu (przesłanka niezbędności). Wnioskodawca zauważa, iż wyrównanie poziomu finansowego jednostek samorządu terytorialnego jest możliwe do osiągnięcia w sposób, który będzie mniej dolegliwy dla jednostek silniejszych finansowo, do których On sam się zalicza.

Wnioskodawca, powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04 (OTK ZU seria A nr 7/2006, poz. 86) oraz poglądy doktryny, stwierdził dalej, że przesłanka konieczności ingerencji w samodzielność finansową jest spełniona pod warunkiem, że instytucja wpłat wyrównawczych - po pierwsze - ma charakter przejściowy, a po wtóre - służy eliminacji wyłącznie „rażących” nierówności w sytuacji finansowej jednostek samorządu.

Odnosząc się do pierwszego z wymienionych warunków, Wnioskodawca dodał, iż „trudno uznać, że omawiana instytucja ma charakter przejściowy czy dostosowawczy. Funkcjonuje ona - tyle że na podstawie kolejnych ustaw - od prawie dwudziestu lat, rychło od czasu przywrócenia w ogóle samorządu terytorialnego” (uzasadnienie wniosku, s. 15).

Co do drugiego z warunków Wnioskodawca zauważył, iż „należy przyjąć, że eliminacja nierówności w zakresie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego powinna w pierwszym rzędzie następować w formie subwencji z budżetu państwa, a nie w formie wpłat wyrównawczych. Jedną z zasadniczych funkcji subwencji ogólnej z budżetu państwa jest bowiem redukcja nierówności między jednostkami samorządu” (tamże).

Następnie Wnioskodawca powołał się, między innymi, na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 1996 r., sygn. akt K. 1/96 (OTK ZU nr 5/1996, poz. 38), w którym Trybunał stwierdził, że pozioma redystrybucja dochodów podatkowych ma uzupełniające znaczenie w stosunku do pionowego podziału tych dochodów i powinna występować wtedy, gdy pionowy podział dochodów nie jest wystarczający. Zdaniem Wnioskodawcy, oznacza to, że można mówić o wynikającej z Konstytucji zasadzie subsydiarności wpłat wyrównawczych.

W ocenie Wnioskodawcy, „[k]ryterium konieczności (niezbędności) nakazuje więc, by horyzontalne instrumenty wyrównawcze mogły działać dopiero wówczas, gdy słabsze finansowo jednostki samorządu nie będą w stanie realizować na poziomie pewnego minimum przypisanych im prawnie zadań w ramach zwyczajnych środków finansowych, o których mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji. Innymi słowy, celem wpłat wyrównawczych powinno być <wyrównanie systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych> (wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04)” [uzasadnienie wniosku, s. 15].

Tymczasem, jak zauważa Wnioskodawca, określony w ustawie o dochodach sposób identyfikacji beneficjentów części równoważącej subwencji ogólnej nie pozwala na określenie, które jednostki samorządu terytorialnego pozostają w rzeczywistości „rażąco” nierównej sytuacji finansowej.

Powyższy zarzut Wnioskodawca łączy z brzmieniem art. 21a ust. 1 ustawy o dochodach stwierdzając, iż przyjęte w tym przepisie kryteria

identyfikacji gmin uprawnionych do świadczenia wyrównawczego „nie pozwalają na uznanie, że do grupy tej należą wyłącznie gminy słabsze finansowo z punktu widzenia celu analizowanej regulacji prawnej. Odwołanie się przez ustawodawcę do niektórych tylko wydatków (na dodatki mieszkaniowe - art. 21a ust. 1 pkt 1 i 2) - bez uwzględnienia dochodów - oraz do niektórych tylko dochodów (szczególnie chodzi o pominięcie w art. 21a ust. 1 pkt 3 podatku od nieruchomości, stanowiącego znaczący element dochodu licznych gmin) - bez uwzględnienia wydatków - nie odzwierciedla w sposób pełny sytuacji finansowej beneficjentów wpłat wyrównawczych” (uzasadnienie wniosku, s. 16).

Zdaniem Wnioskodawcy, „zakaz nadmiernej ingerencji w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego przemawia za tym, aby beneficjentami wpłat wyrównawczych były wyłącznie samorządy, których sytuacja finansowa nie pozwala na właściwe realizowanie nałożonych na nie zadań publicznych. W tym celu regulacje określające cechy gmin uprawnionych do części równoważącej powinny nawiązywać zarówno do dochodów, jak i obiektywnych potrzeb wydatkowych tych gmin, innymi słowy - do obu czynników współokreślających sytuację finansową gmin” (tamże).

Dalej Wnioskodawca przekonuje, że obowiązujące przepisy prowadzą do sytuacji, w której istnieją jednostki samorządu będące zarazem płatnikami, jak i beneficjentami wpłat wyrównawczych, a zatem - z punktu widzenia celów analizowanej regulacji - pozostają zarówno gminami silniejszymi, jak i słabszymi finansowo.

Przyczyn tego stanu rzeczy Wnioskodawca upatruje w przyjętym w zaskarżonej ustawie mechanizmie wyrównawczym, który został oparty na błędnej konstrukcji logicznej obliczania wysokości subwencji - konstrukcji, w której „[a]lgorytm nie identyfikuje w pierwszej kolejności niezbędnych, minimalnych potrzeb wydatkowych jednostek samorządu terytorialnego (które należy wyrównywać), lecz określa w pierwszej kolejności wysokość dostępnych

środków wynikającą z niezrównoważonego podziału dochodów. Wysokość subwencji do rozdysponowania pomiędzy beneficjentów powinna być obliczana w oparciu o obydwa kryteria i w odwrotnej kolejności, w pierwszej identyfikującej niezbędne potrzeby, w kolejnej określającej ewentualne możliwości ich wyrównania” (tamże).

Analogiczne zarzuty Wnioskodawca formułuje pod adresem przepisów określających powiaty upoważnione do części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów.

W ocenie Wnioskodawcy, „[k]ryteria, jakimi posługuje się art. 23a ustawy o dochodach (...) mają charakter selektywny i przypadkowy, nie pozwalając na przyjęcie, że beneficjentami części wyrównawczej subwencji są wyłącznie powiaty znajdujące się w relatywnie słabej kondycji finansowej.

Przepisy te nie nakazują uwzględniania wszystkich czynników pozwalających na określenie w sposób obiektywny sytuacji finansowej powiatu, co prowadzi - podobnie jak w przypadku gmin - do tego, że istnieją powiaty będące zarówno płatnikami, jak i beneficjentami wpłat wyrównawczych” (uzasadnienie wniosku, s. 17).

Dalej Wnioskodawca dowodzi, że, skoro instytucja wpłat wyrównawczych oznacza wyjątek od konstytucyjnej regulacji określającej źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 2 Konstytucji), to mechanizm ten powinien być uruchamiany zgodnie z zasadą subsydiarności. Powinien być więc ukształtowany jako *ultima ratio* i wykorzystywany wówczas, gdy państwo nie jest w stanie - w drodze świadczeń z budżetu państwa (przede wszystkim subwencji) - dokonać redukcji rażącej dysproporcji sytuacji finansowej jednostek samorządu.

Ponadto, zdaniem Wnioskodawcy, w przepisach normujących wpłaty wyrównawcze brakuje nawiązania do stanu finansów państwa, co skutkuje pewnym „automatyzmem” związanym z ustalaniem zobowiązanych i beneficjentów wpłat wyrównawczych w oparciu o kryteria określone w ustawie

o dochodach. W konsekwencji, „nawet wówczas, gdyby stan finansów państwa pozwalał na wyższe subwencjonowanie jednostek samorządu terytorialnego, obowiązek dokonywania wpłat wyrównawczych nie ulegnie redukcji. W ten sposób dochodzi do naruszenia zasady, zgodnie z którą wpłaty wyrównawcze powinny być instytucją wyjątkową i niezbędną, tzn. stosowaną wówczas, gdy stan finansów państwa nie pozwala na eliminację dysproporcji przy użyciu zwyczajnych środków konstytucyjnych, takich jak subwencja z budżetu centralnego” (tamże).

Zdaniem Wnioskodawcy, zaskarżone przepisy naruszają również drugą z przesłanek proporcjonalności, a mianowicie efektywność (skuteczność) ingerencji, ponieważ uniemożliwiają osiągnięcie zamierzonych przez ustawodawcę celów.

Jak podnosi Rada Warszawy, „[c]elem ustawodawcy - któremu odpowiada interes publiczny uzasadniający określone ograniczenie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego - jest bowiem wyrównanie potencjału finansowego jednostek samorządu, poprzez ograniczenie dochodów bogatszych społeczności lokalnych na rzecz wzmocnienia stabilności finansowej społeczności biedniejszych” oraz wskazuje, że „[d]la prawidłowego funkcjonowania analizowanej instytucji konieczne jest istnienie właściwych kryteriów, pozwalających na określenie, które jednostki samorządu są uprawnione, a które zobowiązane do wpłat wyrównawczych. Kryteria te powinny odwoływać się do okoliczności obiektywnych, pozwalających na rzetelną ewaluację kondycji finansowej jednostek samorządu. Powinny więc nawiązywać zarówno do potrzeb wydatkowych jednostek samorządu, jak też do ich potencjału dochodowego” (tamże).

Zdaniem Wnioskodawcy, naruszenie tej zasady przejawia się w tym, że przepisy określające kryteria, po spełnieniu których aktualizuje się obowiązek dokonywania wpłat, nie nawiązują do rzeczywistej sytuacji finansowej gminy i powiatu, uwzględniającej zarówno wydatki, jak i dochody, oraz do symetrii w

zakresie oceny „siły i słabości” finansowej gmin i powiatów, co w Jego ocenie, „prowadzi do tego, że - z jednej strony - obowiązek wpłat ciąży na jednostkach o niekoniecznie silnej kondycji finansowej oraz - z drugiej strony - że z wpłat wyrównawczych korzystają jednostki niekoniecznie potrzebujące wsparcia. Tytułem przykładu można wskazać, że z punktu widzenia ustawy gminą <bogatszą> (obowiązaną do świadczenia wpłat) będzie także gmina o wysokim potencjale dochodowym na jednego mieszkańca, która zarazem ponosi szczególnie wysokie wydatki na realizację zadań publicznych. Z drugiej strony, jako gminę <biedniejszą> (uprawnioną do świadczenia pochodzącego z wpłat) ustawa nakazuje zakwalifikować gminę o wysokich wydatkach na dodatki mieszkaniowe, której dochody podatkowe pozwalają na samodzielne sfinansowanie powyższego zadania publicznego” (uzasadnienie wniosku, s. 18).

Dodatkowe zastrzeżenia Wnioskodawcy budzi sposób ustalania potencjału dochodowego jednostek zobowiązanych do wpłat wyrównawczych.

W tym fragmencie uzasadnienia wniosku Rada Warszawy podniosła, że „[u]stawodawca nawiązał do kryterium <dochodu podatkowego> jednostek, definiując to pojęcie poprzez wyliczenie wyłącznie niektórych źródeł dochodów własnych gmin i powiatów (art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 4 i art. 20 ust. 3 ustawy o dochodach; art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 4 i art. 22 ust. 3 ustawy o dochodach).

Przede wszystkim, ustawodawca z niejasnych przyczyn zdecydował się na wyłączenie z definicji <dochodu podatkowego> - na potrzeby kalkulacji wskaźników G i Gg - dochodów podatkowych osiąganych przez gminy z innych źródeł podatkowych niż wymienione w art. 20 ust. 3 ustawy o dochodach (...). Chodzi m.in. o podatek od spadków i darowizn, opłatę targową i miejscową. Wpływy z tych opłat nie są uwzględniane przy szacowaniu sytuacji finansowej gminy, co w konkretnych okolicznościach może prowadzić do nieusprawiedliwionego oszacowania sytuacji finansowej gminy.

Ponadto, z punktu widzenia celu analizowanej regulacji niezasadne jest pominięcie innych dochodów osiąganych przez gminy i powiaty takich jak m.in. dochody z majątku gminnego i powiatowego (por. art. 4 ust. 1 pkt 4 oraz art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach)” [uzasadnienie wniosku, s. 19].

Konstytucyjnej wadliwości zaskarżonej regulacji Wnioskodawca upatruje też w czasowych wymogach ustalania wpłat wyrównawczych. W Jego ocenie, „[w] obliczu możliwych fluktuacji uwarunkowań gospodarczo-ekonomicznych (w szczególności, skutków recesji gospodarczej lub kryzysu finansów publicznych) może dojść do sytuacji, w której gminy, dwa lata przed dokonaniem oceny ich sytuacji finansowej mogące - z punktu widzenia celu ustawy - kwalifikować się jako gminy słabsze czy silniejsze finansowo, mogą w okresie dokonywania oceny (skutkującej ustaleniem prawa do części równoważącej bądź obowiązku wpłat na zasilenie tej części) nie spełniać już tych warunków” (tamże).

Nieadekwatności zaskarżonej regulacji do celu, jaki w założeniu miała ona osiągnąć, Wnioskodawca upatruje również w istocie subwencji ogólnej, którą zasilają wpłaty wyrównawcze. Istotą subwencji ogólnej zaś jest to, że o przeznaczeniu środków uzyskanych z tego źródła decyduje w zasadzie samodzielnie (w granicach określonych w ustawie) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, co znajduje wyraz między innymi w art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach.

W tym zakresie Wnioskodawca wskazał, że „[j]akkolwiek możliwość uzyskania części równoważącej uwarunkowana jest m.in. istnieniem wysokich wydatków w pewnych obszarach, ustawodawca nie nałożył na beneficjentów tej części subwencji obowiązku przeznaczenia uzyskanych środków w sposób, który gwarantowałby poprawę ich sytuacji finansowej (...) Ponadto, ustawa nie daje podstaw do przyjęcia, że przekazanie środków wyrównawczych jednostkom z tego powodu, że ponoszą one wysokie wydatki na określony cel (np. dodatki mieszkaniowe) doprowadzi w przyszłości do redukcji tych

wydatków. Nie ma bowiem przeszkód, aby jednostka spożytkowała przyznane środki w inny, dozwolony prawem sposób. (...)

Analiza ustawy o dochodach nie pozwala na przyjęcie, że wpłaty przyczynią się do zmniejszenia wydatków czy powiększenia potencjału dochodowego słabszych finansowo jednostek. A tylko taki cel - w świetle powołanych standardów konstytucyjnych i międzynarodowych - może legitymować funkcjonowanie zaskarżonego mechanizmu” (uzasadnienie wniosku, s. 20 - 21).

Ponadto zaskarżone przepisy naruszają, zdaniem Wnioskodawcy, wymóg zachowania proporcjonalności *sensu stricto*. Brakuje bowiem równowagi między efektami analizowanej regulacji a ciężarami nakładanymi przez nią na silniejsze finansowo jednostki samorządu terytorialnego. Intensywność stopnia poświęcenia części samodzielności finansowej jednostek bogatszych nie jest, jak dowodzi Wnioskodawca, dostatecznie usprawiedliwiona realizacją interesu publicznego, jakim jest ochrona stabilności finansowej jednostek biedniejszych.

W tej części uzasadnienia wniosku Rada Warszawy stwierdziła: „Podstawowym wymaganiem, jakie należy stawiać ustawodawcy kreującemu mechanizm wpłat wyrównawczych, jest konieczność zagwarantowania, że mechanizm ten nie doprowadzi do sytuacji odwrotnej do zamierzonej, tzn. takiej, w której jednostki silniejsze finansowo i zdolne do wykonywania przypisanych im zadań publicznych, stawałyby się - wskutek obowiązku dokonywania wpłat - finansowo słabsze od beneficjentów wpłat” (uzasadnienie wniosku, s. 22).

2. Zarzut niezgodności art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3 - 5 i art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3 - 5 i art. 30 ust. 2 ustawy o dochodach w zakresie, w jakim nie uwzględnia specyfiki miasta

stołecznego Warszawy jako stolicy Rzeczypospolitej Polskiej, z art. 2 w związku z art. 32 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Niekonstytucyjności tej grupy przepisów ustawy o dochodach, określających właściwości gmin i powiatów zobowiązanych do uiszczania wpłat wyrównawczych, a także wysokość tych wpłat, Rada Warszawy upatruje w tym, że w sposób nieuzasadniony zrównują one ze sobą wszystkie gminy i powiaty, nie uwzględniając, konstytucyjnie i ustawowo ugruntowanej, specyfiki miasta stołecznego Warszawy.

W tej części uzasadnienia wniosku Rada Warszawy, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (między innymi wyrok Trybunału z dnia 19 grudnia 2007 r., sygn. K 52/05, OTK ZU seria A nr 11/2007, poz. 159), stwierdziła, że zasada równości, wyrażona w art. 32 Konstytucji, może stanowić wzorzec oceny regulacji wprowadzających zróżnicowanie w zakresie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, przy czym, „z ostrożności procesowej”, art. 32 Konstytucji wskazała jedynie jako związkowy wzorzec kontroli (z art. 2 Konstytucji).

Naruszenia zasady równości Wnioskodawca upatruje w jednakowym traktowaniu w zakresie obowiązku dokonywania wpłat wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, które spełniają kryteria ustawowe, określone między innymi w art. 29 i art. 30 ustawy o dochodach. W Jego ocenie, naruszenie konstytucyjnej zasady równości może bowiem płynąć nie tylko ze zróżnicowania podmiotów podobnych, lecz także z jednakowego potraktowania podmiotów, które - z uwagi na uzasadnione wartości konstytucyjne - powinny być potraktowane odmiennie.

A odmiennie, z uwagi na szczególnie status (miasto stołeczne - art. 29 Konstytucji), powinna być potraktowana, jak stwierdza Wnioskodawca, Warszawa oraz inne miasta na prawach powiatu.

Dalej Wnioskodawca wskazuje, że konsekwencją szczególnego statusu Warszawy jako miasta stołecznego jest obciążenie tej jednostki samorządu

terytorialnego dodatkowymi wydatkami, których nie ponoszą inne samorządy. Wydatki te związane są z nałożonym na Warszawę obowiązkiem zapewnienia warunków niezbędnych do: funkcjonowania w mieście naczelnych i centralnych organów państwa, obcych przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz organizacji międzynarodowych; przyjmowania delegacji zagranicznych; funkcjonowania urządzeń publicznych o charakterze infrastrukturalnym, mających znaczenie dla stołecznych funkcji miasta.

Wnioskodawca podnosi, że, mimo iż zadania te są przez ustawę kwalifikowane jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, co w konsekwencji oznacza, że miasto stołeczne powinno otrzymywać z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań (art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach), w rzeczywistości Warszawa takich dotacji nie otrzymuje.

Wnioskodawca dodaje, że cecha stołeczności generuje po stronie Warszawy konieczność ponoszenia również innych wydatków, jak chociażby związanych z realizacją przez różnorakie grupy społeczne wolności zgromadzeń czy też zaopatrzeniem dzielnic w odpowiednie środki finansowe. Wnioskodawca zwraca przy tym uwagę, że miasto stołeczne Warszawa - jako jedyna gmina w Polsce - zostało prawnie zobowiązane do utworzenia dzielnic jako jednostek pomocniczych oraz że dzielnice, pomimo statusu swego rodzaju odrębności i znacznej samodzielności względem Warszawy, nie są osobnym podmiotem uprawnień finansowych przewidzianych w ustawie o dochodach, co oznacza, że nie uczestniczą w systemie korekcyjno - wyrównawczym.

Wnioskodawca podnosi również, że dochody związane z działalnością licznej grupy podatników (Warszawa stanowi siedzibę wielu podmiotów gospodarczych), którzy prowadzą działalność na terenie miasta stołecznego, jednak posiadają miejsce zamieszkania w innej części kraju, nie przypadają Warszawie. Jest to konsekwencja regulacji zawartej w art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach.

Reasumując tę część rozważań, Wnioskodawca stwierdził, że, „wszystkie powyższe okoliczności uzasadniają tezę, że istnieją powody przemawiające za odrębnym potraktowaniem miasta stołecznego Warszawy w zakresie regulacji określających system finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca powinien mieć na uwadze, że Warszawa jest - z jednej strony - jednostką samorządu terytorialnego, jednak - z drugiej strony - pełni szczególną rolę stolicy Państwa.

W szczególności odnosi się to do analizowanej instytucji wpłat wyrównawczych (...). Zrównanie Warszawy z innymi miastami na prawach powiatu na tej płaszczyźnie prowadzi do nieuzasadnionego odstępstwa od zasady równości jednostek samorządu. Nie uwzględnia bowiem licznych szczególnych cech Warszawy, wynikających m.in. z faktu, że miasto to pełni konstytucyjną funkcję stolicy państwa.

Potwierdzeniem powyższego zarzutu są dane odzwierciedlające procentowy udział wpłat wyrównawczych w dochodach i wydatkach Miasta Stołecznego w porównaniu do analogicznych wskaźników w innych miastach na prawach powiatu. Na 2010 r. wpłaty wyrównawcze mają stanowić 8,96% ogółu dochodów oraz 7,26% ogółu wydatków miasta stołecznego Warszawa (9,77% wydatków bieżących; 27,93% wydatków majątkowych). Tymczasem w odniesieniu do pozostałych miast na prawach powiatu będących członkami Unii Metropolii Polskich (reprezentującej największe miasta w Polsce) wskaźniki te są znacząco niższe i wynoszą odpowiednio: Białystok - 0,06%, 0,05% (0,09%, 0,12%); Bydgoszcz - 0,6%, 0,54% (0,68%, 2,4%); Gdańsk - 1,95%, 1,7% (2,3%, 6,27%); Katowice - 3,1%, 2,54% (3,6%, 8,85%); Kraków - 1,91%, 1,9% (2,4%, 9,85%); Lublin - 0,57%, 0,52% (0,64%, 2,62%); Łódź - 0,88%, 0,8% (1,02%, 3,7%); Poznań - 3,16%, 2,34% (3,5%, 7,92%); Rzeszów - 0,3%, 0,27% (0,38%, 0,97%); Szczecin - 0,89%, 0,66% (1,12%, 1,61%); Wrocław - 1,62%, 1,46% (2,2%, 4,37%).

Zarzut naruszenia zasady równości mają też potwierdzać dane wskazujące na różnicę między kwotą wpłat wyrównawczych a kwotą uzyskaną z tytułu części równoważącej subwencji ogólnej. W przypadku Warszawy różnica ta wynosi - 803 270 057 zł. Tymczasem w przypadku części miast na prawach powiatu, będących członkiem Unii Metropolii Polskich, saldo jest dodatnie (Białystok: 14 984 730 zł; Bydgoszcz: 4 532 088 zł; Lublin: 4 435 980 zł; Rzeszów: 7 441 457 zł; Szczecin: 2 323 580 zł). Z kolei w odniesieniu do pozostałych miast saldo jest co prawda ujemne, lecz w sposób nieporównywalny do Warszawy (Gdańsk: - 17 346 773 zł; Katowice: - 23 204 354 zł; Kraków: - 31 367 303 zł; Łódź: - 5 990 037 zł; Poznań: - 50 579 461 zł; Wrocław: - 23 101 561 zł)” [uzasadnienie wniosku, s. 27].

3. Zarzut niezgodności art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 ustawy o dochodach z art. 167 ust. 3 Konstytucji.

Przedmiotem zaskarżenia są tutaj normy określające sposób przeznaczenia środków pochodzących z wpłat wyrównawczych, dokonywanych przez gminy, które to środki przekazano gminom biedniejszym, ale następnie gminy te musiały je zwrócić jako uzyskane nienależnie. Środki te zwiększają rezerwę budżetową przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego i rezerwą tą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego.

Niezgodności wskazanego rozwiązania z zasadą wyłączności ustawy (art. 167 ust. 3 Konstytucji) Wnioskodawca upatruje w tym, że przekazuje ono do dyspozycji Ministra Finansów kwotę utworzoną z wpłat wyrównawczych, nie wskazując przesłanek, jakimi powinien kierować się Minister dysponując tą kwotą. Powyższego wymogu nie spełnia, zdaniem Wnioskodawcy, wskazanie pewnych elementów procedury podejmowania rozstrzygnięcia (konieczność porozumienia z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego).

Wnioskodawca podniósł, że „[w] zakresie materii, co do których Konstytucja w sposób wyraźny ustanawia nakaz regulacji ustawowej, niedopuszczalne jest tworzenie przez ustawodawcę blankietowych przepisów kompetencyjnych, które pozwalałyby beneficjentom kompetencji na dowolne i arbitralne kształtowanie w indywidualnych sytuacjach rozstrzygnięcia danej sprawy (...). Tego typu normy upoważniające nie mogą - w świetle zasady wyłączności ustawy - w sposób blankietowy, nieobwarowany jakimikolwiek materialnoprawnymi dyrektywami (przesłankami), umożliwiać faktycznego zastępowania ustawodawcy przez organy stosujące prawo” (uzasadnienie wniosku, s. 28-29).

Wnioskodawca dodał, że „zasadę wyłączności ustawy w odniesieniu do instytucji wpłat wyrównawczych należy odczytywać również jako gwarancję wyjątkowego charakteru instytucji wpłat wyrównawczych. Skoro więc celem instytucji wpłat wyrównawczych jest wyłącznie dofinansowanie samorządów biedniejszych w sytuacji, gdy nie jest tego w stanie uczynić państwo, to na poziomie ustawy powinien istnieć pełny, precyzyjny i przewidywalny system gwarancji, że całość tych wpłat jest przeznaczona na powyższy cel. Tymczasem analizowane przepisy nie wskazują precyzyjnie, że „resztówki” wpłat wyrównawczych powinny być wykorzystane w celu, w jakim stworzono sam mechanizm wpłat, tj. dla uzupełnienia substancji finansowej samorządów biedniejszych” (uzasadnienie wniosku, s. 29-30).

4. Zarzut niezgodności art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3 - 5, art. 21, art. 21a i art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3 - 5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy o dochodach z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Rozważania w tej części uzasadnienia wniosku Rada Warszawy rozpoczęła od konstatacji, że na gruncie art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji można

zidentyfikować zasadę „podstawowego charakteru” dochodów własnych samorządu w zakresie finansowania zadań własnych, która oznacza, że zasadniczym źródłem finansowania jednostek samorządu terytorialnego powinny być dochody własne tych jednostek, zaś tzw. dochody transferowe, czyli środki przekazywane z budżetu państwa (przede wszystkim subwencje i dotacje), powinny mieć charakter uzupełniający.

Zasada podstawowego charakteru dochodów własnych wiąże się również, jak dalej wywodzi Wnioskodawca, z normą wyrażoną w art. 167 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, „[m]ając bowiem na uwadze zasady decentralizacji finansów publicznych i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, zapewnienie tym jednostkom udziału w dochodach publicznych <odpowiedniego> do przypadających im zadań wymaga, aby podstawowym źródłem finansowania ich działalności były dochody własne” (uzasadnienie wniosku, s. 30).

Następnie Wnioskodawca przytacza dane liczbowe, które, w Jego ocenie, wskazują, że subwencje i dotacje stanowią około połowy dochodu gmin, z czego subwencje - około 36%. W przypadku powiatów odsetek ten sięga około 70%, z czego subwencje - około 50%.

W konkluzji Wnioskodawca stwierdza, że „aktualnie obowiązujący system finansowania jednostek samorządu terytorialnego narusza wskazaną wyżej dyrektywę konstytucyjną, zgodnie z którą to dochody własne - a nie subwencje i dotacje, czy środki przekazywane z innych źródeł - powinny stanowić trzon dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Zdaniem Wnioskodawcy, 50-70% udział subwencji i dotacji w finansowaniu gmin i powiatów oznacza przekroczenie wyłącznie <uzupełniającej> roli tych środków finansowania” (uzasadnienie wniosku, s. 31).

W dalszej części uzasadnienia wniosku Rada Warszawy poddała krytyce ustawową definicję dochodów własnych gminy (powiatu), określoną w art. 3 ust. 2 w związku z art. 4 ust. 2 i 3 oraz z art. 5 ust. 2 i 3 ustawy o dochodach,

której elementem jest między innymi udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych.

Tymczasem „dochód własny” w rozumieniu art. 167 ust. 2 Konstytucji powinien być, zdaniem Wnioskodawcy, „dochodem pochodzącym, mówiąc najkrócej, <ze źródeł samorządowych> (tj. <z dołu>), czyli m.in. z podatków i opłat lokalnych bądź z mienia komunalnego, a nie wskutek przekazania przez władzę centralną części jej własnych dochodów, pochodzących z podatków państwowych (tj. <z góry>). Istotą dochodu własnego jest przy tym istnienie po stronie samorządu pewnej (ograniczonej ustawami) możliwości wpływania na kształt źródeł tego dochodu” (tamże).

W ocenie Wnioskodawcy, do świadczeń, których wysokość zależy bezpośrednio od rozstrzygnięć organów jednostek samorządu terytorialnego, nie można jednak zaliczyć udziału we wpływach z podatków dochodowych, mimo że został on zaliczony do dochodu własnego w rozumieniu ustawy, ponieważ z konstytucyjnego punktu widzenia bardziej przypomina subwencję ogólną. Powyższe prowadzi Wnioskodawcę do wniosku, że „mimo ustawowej kwalifikacji udziałów podatkowych, to źródło finansowania nie może być zaliczone do <dochodów własnych> w autonomicznym rozumieniu konstytucyjnym” (tamże).

Reasumując tę część rozważań, Wnioskodawca stwierdził, iż „część równoważąca subwencji ogólnej stanowi na tyle istotny element finansowania jednostek samorządu terytorialnego, że konstrukcji przyjętej przez ustawodawcę można postawić zarzut naruszenia standardu ukształtowanego w przywoływanym wyżej orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Wpłaty wyrównawcze nie stanowią bowiem mechanizmu o charakterze wyłącznie <uzupełniającym>, lecz w dużej części zastąpiły podstawowe instrumenty finansowania jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji” (uzasadnienie wniosku, s. 32).

5. Zarzut niezgodności art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3 - 5, art. 21, art. 21a i art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3 - 5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy o dochodach z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

W ocenie Wnioskodawcy, powołane przepisy naruszają zasadę adekwatności udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych w stosunku do wykonywanych przez nie zadań publicznych.

Wnioskodawca, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (na przykład - wyrok Trybunału z dnia 8 kwietnia 2010 r., sygn. P 1/08, OTK ZU seria A nr 4/2010, poz. 33), wypowiedział pogląd, że „obowiązywanie instytucji wpłat wyrównawczych - w kształcie, co należy podkreślić, unormowanym zaskarżonymi przepisami - prowadzi do uniemożliwienia prawidłowego i efektywnego wykonywania przez miasto stołeczne Warszawę przypisanych mu zadań publicznych. Świadczą o tym dane liczbowe, wskazujące na relację między wysokością ponoszonych corocznie wydatków z tytułu wpłat wyrównawczych a poziomem dochodów, wydatków, a także zadłużenia Miasta Stołecznego” (uzasadnienie wniosku, s. 34).

Następnie Rada Warszawy przytoczyła dane, obrazujące stosunek wpłat wyrównawczych do dochodów oraz wydatków Warszawy w latach 2008 – 2010, po czym stwierdziła, że wskaźniki te „ukazują jak znaczny jest uszczerbek dla budżetu miasta stołecznego Warszawy wynikający z obowiązku dokonywania wpłat wyrównawczych. Okoliczność, że wpłaty pochłaniają około 10% dochodów własnych oraz stanowią około 10% wydatków bieżących i średnio około 37,8% wydatków majątkowych generuje konieczność rezygnacji przez miasto stołeczne Warszawa z licznych inwestycji, a także konieczność zaciągania nowych zobowiązań finansowych celem terminowego wywiązania się z powinności dokonywania wpłat, co prowadzi do powiększenia pasywów Miasta” (uzasadnienie wniosku, s. 35).

Wnioskodawca podniósł, że naruszenie zasady adekwatności przez zaskarżone unormowania wiąże się z tym, iż Warszawa ponosi dodatkowe koszty związane ze stołecznym charakterem tego miasta (to zaś powinno skutkować odrębnym uregulowaniem obowiązku wpłat wyrównawczych w odniesieniu do Warszawy) i „mimo znacznego obciążenia obowiązkiem corocznego dokonywania wpłat wyrównawczych - nie dysponuje jakimikolwiek dodatkowymi źródłami dochodów, które pozwalałyby na finansowanie zadań publicznych wynikających z pełnionej przez Warszawę funkcji stolicy państwa” (tamże).

Wnioskodawca podkreślił, że „[z] orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego płynie wniosek, iż naruszeniem zasady adekwatności jest pozbawienie jednostek samorządu terytorialnego części dochodów o znacznej wysokości w sytuacji, gdy nie jest to uzasadnione koniecznością realizacji określonych wartości konstytucyjnych, jeżeli ograniczeniu temu nie towarzyszy żadna <rekompensata> w postaci przyznania alternatywnych źródeł finansowania bądź też redukcji potrzeb wydatkowych tych jednostek, np. przez ograniczenie przypisanych im zadań publicznych” oraz, że „[u]stawodawca, zobowiązując miasto stołeczne Warszawa do dokonywania wpłat wyrównawczych, nie zdecydował się również na ograniczenie zadań publicznych Miasta. Wręcz przeciwnie, ilość tych zadań jest znacznie większa niż w przypadku innych miast na prawach powiatu” (uzasadnienie wniosku, s. 36).

W konkluzji tej części rozważań Wnioskodawca stwierdził, iż „zaskarżony mechanizm wprowadza konstrukcję prawną nieadekwatną do rodzajów zadań samorządu terytorialnego”, dlatego że „[p]o pierwsze (...) zaskarżone przepisy prowadzą do wydrążenia funkcji dochodów własnych poprzez nadmierne ograniczenie swobody jednostki samorządu w dysponowaniu własnymi dochodami” co, w ocenie Wnioskodawcy, oznacza, że „pozbawienie Miasta Stołecznego tak znacznej części dochodów własnych

(prawie 10% - przyp. wł.) [...] prowadzi do pozbawienia tych dochodów przypisanej im konstytucyjnie funkcji” i - po drugie - dlatego że „nakładając na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek ponoszenia wydatków, których celem jest wspieranie niestabilnych finansowo wspólnot lokalnych, ustawodawca zarazem powierzył tym jednostkom realizację zadania publicznego o charakterze ogólnopaństwowym” (uzasadnienie wniosku, s. 38).

Ten drugi powód uznania zaskarżonej regulacji za nieadekwatną (określony jako powierzenie realizacji zadania publicznego o charakterze ogólnopaństwowym) Wnioskodawca uzasadnił tym, że skoro „wyrównanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest zadaniem nałożonym w pierwszym rzędzie na organy władzy państwowej”, to „[w]łączenie w realizację tego zadania innych jednostek samorządu terytorialnego jest co prawda konstytucyjnie dopuszczalne, ale wyłącznie na zasadzie wyjątku”, którego to wymogu nie spełnia „pozbawienie jednostek samorządu tak znaczącego jak w przypadku Warszawy, fragmentu dochodów własnych w imię realizacji zadania o charakterze ogólnopaństwowym” (uzasadnienie wniosku, s. 37-38).

6. Zarzut niezgodności art. 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 i art. 20 ust. 3-5 ustawy o dochodach z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, oraz z art. 168 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

W ocenie Wnioskodawcy, zaskarżona regulacja ma związek z zagadnieniem władztwa podatkowego jednostek samorządu terytorialnego i prawem jednostek samorządu do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie (art. 168 Konstytucji).

Zdaniem Wnioskodawcy, „[p]rzepis art. 168 Konstytucji, odczytywany w związku z art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, nakazuje

ustawodawcy nie tylko stworzenie systemu podatków i opłat lokalnych, lecz także wyposażenie jednostek samorządu w odpowiednie elementy władztwa wobec tych podatków i opłat”, co oznacza, że „jednostki samorządu powinny posiadać możliwość ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych - w granicach określonych ustawowo”, a skoro tak, to można stwierdzić, że „możliwość prowadzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego polityki podatkowej, wyrażająca się m.in. w możliwości ustalania wysokości podatków czy stosowania zwolnień bądź ulg podatkowych, stanowi istotę władztwa podatkowego jednostki samorządu, czyli prawa, o którym mowa w art. 168 Konstytucji” (uzasadnienie wniosku, s. 39).

Wnioskodawca podniósł, że o ile zaskarżona regulacja „nie budzi (...) wątpliwości w zakresie, w jakim odnosi się do gmin ubiegających się o część równoważącą subwencji ogólnej (art. 32 ust. 3 w związku z art. 21a ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach)”, gdyż „[s]przyjająca podatnikom polityka gminy nie powinna (...) prowadzić do takiego zachwiania jej sytuacji finansowej, że konieczne stawałoby się uruchomienie mechanizmów wyrównawczych”, to „[o]dmienne (...) wypada ocena analizowanej regulacji w zakresie, w jakim ustawodawca nakazuje jej stosowanie przy ustalaniu kategorii jednostek samorządu zobowiązanych do świadczenia wpłat wyrównawczych” (uzasadnienie wniosku, s. 40).

Uzasadniając ten pogląd, Wnioskodawca stwierdził, że „[z] jednej strony, unormowanie to nie zakazuje bezpośrednio jednostkom samorządu swobodnego (w granicach ustaw) kształtowania wysokości podatków i opłat lokalnych, a także katalogu ulg i zwolnień podatkowych. Z drugiej jednak strony, nawet wówczas, gdy sytuacja finansowa jednostki samorządu pozwala jej na zastosowanie preferencji podatkowej, analizowana regulacja znacznie redukuje swobodę decyzyjną władz lokalnych w tej mierze. Organ samorządowy, rozważając zasadność prowadzenia określonej polityki fiskalnej, ma świadomość, że doprowadzić to może do negatywnych finansowo skutków,

związanych z obowiązkiem przekazania wpłaty wyrównawczej o określonej wysokości. Analizowane unormowanie prowadzi do swoistego <efektu zniechęcającego>, który wyraża się w znacznym obniżeniu poziomu swobody decyzyjnej gmin w zakresie podatków i opłat lokalnych”, co, w ocenie Wnioskodawcy, prowadzi do „nadmiernie intensywnego wkroczenia ustawodawcy w tę sferę samodzielności, czy też wręcz - do ustawowego przekształcenia podmiotowego prawa jednostek samorządu, o którym mowa w art. 168 Konstytucji - którego istotę stanowi ograniczona swoboda podejmowania rozstrzygnięć w zakresie podatków i opłat lokalnych” (tamże).

Kontynuując tę myśl, Wnioskodawca stwierdził, że zaskarżona regulacja „wprowadza rozwiązanie zaburzające pewną spójność norm prawnych określających system finansowania jednostek samorządu terytorialnego”, co wyraża się w tym, że o ile „w licznych przepisach ustawodawca przyznał jednostkom możliwość wpływania na rozwój lokalny poprzez kształtowanie polityki podatkowej, niejako <zachęcając> jednostki samorządu do podejmowania (...) odpowiednich rozstrzygnięć w tej mierze”, o tyle zaskarżona regulacja zniechęca te jednostki „do prowadzenia racjonalnej i dostosowanej do indywidualnych uwarunkowań lokalnych polityki podatkowej, wprowadzając swego rodzaju sankcję (w postaci obowiązku przekazania świadczenia wyrównawczego o określonej wysokości) za zastosowanie niższej stawki podatkowej, czy ustanowienie dozwolonej przez prawo ulgi podatkowej” (tamże).

Zaskarżone uregulowanie stwarza więc, zdaniem Wnioskodawcy, „pewną <pułapkę> dla stabilnych finansowo jednostek samorządu, które decydują się na prowadzenie elastycznej (...) polityki w zakresie podatków i opłat lokalnych, realizując tym samym ciążący na nich obowiązek efektywnej realizacji zadań publicznych, a także działając w ramach konstytucyjnie przyznanego im upoważnienia (art. 168 Konstytucji)”, co powoduje, że „[t]ego typu mechanizm prowadzi do naruszenia zasady zaufania jednostek samorządu

terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji” (uzasadnienie wniosku, s. 41).

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

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

W niniejszej sprawie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego wystąpiła Rada Miasta Stołecznego Warszawy, na podstawie podjętej w dniu 18 marca 2010 r. uchwały numer LXXIV/2284/2010, zmienionej uchwałą z dnia 15 lipca 2010, numer LXXXVI/2532/2010. Kwestionowane we wniosku przepisy dotyczą obowiązku dokonywania przez Miasto Stołeczne Warszawa, jako jednostkę samorządu terytorialnego - gminę mającą status miasta na prawach powiatu - wpłat do budżetu centralnego z przeznaczeniem na sfinansowanie części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów, a zatem sprawy

objętej zakresem działania Wnioskodawcy (*vide* - pismo Wnioskodawcy z dnia 13 grudnia 2010 r.).

Powyższe oznacza, że wniosek Rady Miasta Stołecznego Warszawy spełnia wymagane przesłanki formalne.

Na wstępie należy odnotować, że w pkt. 1, 4 i 5 wniosku Rada Warszawy wskazała identyczne przepisy ustawy o dochodach i użyła podobnych argumentów uzasadniając ich niezgodność z odpowiednimi wzorcami konstytucyjnej kontroli.

Wprawdzie te same przepisy ustawy o dochodach zostały wskazane również w pkt. 2 wniosku, tym niemniej argumentacja odnosząca się przede wszystkim do dodatkowego wzorca kontroli z art. 32 Konstytucji przemawia za odrębną kontrolą sformułowanego tamże zarzutu.

Uzasadnione jest też odrębne zbadanie zarzutów z pkt. 3 i 6 wniosku, ponieważ w obu przypadkach jako wiodące wskazano inne przepisy niż w pkt. 1, 4 i 5 wniosku. Innej też użyto argumentacji.

Ocena zgodności art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3 - 5, art. 21, art. 21a i art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3 - 5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy o dochodach:

- z zasadą proporcjonalności, wyrażoną w art. 2 w związku z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, w związku z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (ad 1),

- z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (ad 4),

- z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (ad 5).

Powołane przepisy ustawy o dochodach określają, o czym wcześniej była mowa, sposób kalkulacji wysokości wpłat wyrównawczych dokonywanych

przez gminy i powiaty (a także miasta na prawach powiatu), jak również sposób rozdysponowywania środków pochodzących z tych wpłat oraz kryteria pozwalające na zidentyfikowanie jednostek zobowiązanych do wpłat, ich wysokość oraz beneficjentów.

Pośród konstytucyjnych wzorców kontroli tej grupy przepisów ustawy o dochodach Wnioskodawca wskazał zasadę proporcjonalności (art. 2 Konstytucji), w powiązaniu z, wyrażoną w art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, zasadą samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, a także, wynikającą z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, zasadę adekwatności dostępnych jednostkom samorządu terytorialnego środków finansowych do realizowanych przez nie zadań.

Jak twierdzi Wnioskodawca, instytucja wpłat wyrównawczych nie jest ani niezbędna (konieczna), ani efektywna (skuteczna) oraz nie zachowuje proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na jednostki samorządu terytorialnego (proporcjonalność *sensu stricto*), przez co nadmiernie ingeruje w samodzielność finansową tych jednostek. Narusza też konstytucyjny standard dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego przez to, że wpłaty wyrównawcze nie stanowią mechanizmu o charakterze wyłącznie uzupełniającym (w dużej części zastąpiły one podstawowe instrumenty finansowania tych jednostek). Z kolei jej nieadekwatności Wnioskodawca upatruje - po pierwsze - w tym, że, ograniczając jednostkom samorządu terytorialnego (zwłaszcza Warszawie, która pełni dodatkowe zadania publiczne wynikające z pełnionej funkcji stolicy państwa) samodzielność finansową przez nałożenie obowiązku dokonywania wpłat wyrównawczych, jednocześnie nie rekompensuje tym jednostkom utraconej w ten sposób części dochodów w postaci przyznania alternatywnych źródeł finansowania zadań publicznych bądź też redukcji potrzeb wydatkowych, a - po drugie - w tym, że istota tej instytucji sprowadza się do powierzenia przez ustawodawcę jednostkom samorządu terytorialnego, ponoszącym z tego tytułu wydatki „celem wspierania

niestabilnych finansowo wspólnot lokalnych”, realizacji zadania publicznego o charakterze ogólnopaństwowym.

Zdaniem Wnioskodawcy, instytucja ta, z tych samych powodów jest również niezgodna z art. 9 ust. 1, 2 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Zasada proporcjonalności na gruncie przepisów regulujących funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego, w tym przepisów określających samodzielność finansową tych jednostek, stanowiła przedmiot licznych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, zarówno pod rządami Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.) [dalej: Ustawa Konstytucyjna albo Mała Konstytucja], jak i pod rządami obowiązującej ustawy zasadniczej.

W stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie Konstytucji, zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego wyrażał art. 73 Ustawy Konstytucyjnej w brzmieniu:

„Art. 73. 1. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne tych jednostek, subwencje i dotacje.

2. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań publicznych są gwarantowane ustawowo”.

Należy dostrzec, iż brzmienie powołanych przepisów nie różni się, co do zasady, od brzmienia art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji.

W orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 1996 r., sygn. K 1/96, przedmiotem badania Trybunału były przepisy ustawy z dnia 22 grudnia 1995 r. o zmianie ustawy o finansowaniu gmin (Dz. U. Nr 154, poz. 794), ustanawiające obowiązek dokonywania przez gminy wpłat z przeznaczeniem na zwiększenie subwencji ogólnej. Rozwiązanie to wprowadzało do polskiego systemu finansowego samorządu terytorialnego

instrumenty redystrybucji poziomej dochodów (poziomy podział dochodów w odróżnieniu od pionowego ich podziału przeprowadzany jest w obrębie jednostek funkcjonujących na tym samym poziomie terytorialnej organizacji władzy). Trudno nie dostrzec podobieństw pomiędzy sprawą K. 1/96 a sprawą będącą przedmiotem niniejszego wniosku.

W powołanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny zauważył, że „[i]stotnym celem poziomej redystrybucji dochodów jest częściowe wyrównywanie dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego tego samego szczebla, z których jedne są słabe, a drugie silne finansowo. W doktrynie prawa finansowego uważa się, że pozioma redystrybucja dochodów podatkowych ma uzupełniające znaczenie w stosunku do pionowego podziału tych dochodów i powinna występować wtedy, gdy pionowy podział dochodów nie jest wystarczający dla przeprowadzenia podziału dochodów uwzględniającego wszystkie istotne okoliczności (w tym np. fakt różnego poziomu rozwoju ekonomicznego i struktury gospodarczej poszczególnych gmin” (op. cit., s. 327).

Badanie zgodności zaskarżonych w sprawie K. 1/96 norm z przepisami rangi konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny poprzedził określeniem znaczenia konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego, zwłaszcza jego samodzielności finansowej, konstytucyjnej gwarancji tej samodzielności oraz rozważeniem ewentualnego wpływu tych gwarancji na swobodę ustawodawcy.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że każda z tych kwestii, oddzielnie, była już przedmiotem jego wcześniejszych rozstrzygnięć oraz że możliwe jest uogólnienie tez zawartych w tych rozstrzygnięciach i powiązanie ich w spójną całościową koncepcję, zaś jednym z elementów tej koncepcji jest samodzielność finansowa gminy, która przez Ustawę Konstytucyjną (art. 73) została uznana za istotny element podmiotowości samorządu terytorialnego.

Odnosząc się do kwestii samodzielności finansowej gminy, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „[w] doktrynie podkreśla się, że <zasada

samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej przez gminy na podstawie budżetu - nie oznacza (...) samodzielności wewnętrznej gminy rozumianej jako dowolność pobierania dochodów i dysponowania nimi. Przeciwnie, w ramach gospodarki finansowej gminom wolno tylko to, na co zezwalają im ustawy. Kompetencje te zaś, w granicach prawa, podlegają ochronie wobec państwa i osób trzecich. Znajdujemy się bowiem na gruncie prawa publicznego - gdzie obowiązuje zasada, iż dozwolone jest to, na co ustawa zezwala (...). Następstwem tak rozumianej samodzielności finansowej gmin jest także to, iż źródła dochodów gmin, wskazane w ustawach mają charakter zamknięty, a nie otwarty - co oznacza, że gmina może korzystać z samodzielności finansowej, ale tylko do tych dochodów, które jej ustawowo przypadają. Nie może natomiast ani stanowić, ani pobierać takich dochodów, na które nie pozwalają jej ustawy (...). Tak więc samodzielność finansową gminy (...) należy uznać za rodzaj decentralizacji, a nie autonomii finansowej, prowadzącej jednak do samoograniczenia władz państwowych> (B. Brzeziński, T. Dębowska-Romanowska, M. Kalinowski, W. Wójtowicz, Prawo finansowe, Warszawa 1996, s. 88-89)” (op. cit., s. 329).

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym jego samodzielności finansowej, jako wartości chronionej i gwarantowanej konstytucyjnie nie wolno jednak absolutyzować, skoro samorząd terytorialny - w myśl art. 71 ust. 1 Małej Konstytucji - wykonuje zadania publiczne <w ramach ustaw>. W formie ustaw, ale też tylko ustaw, mogą być zatem stwarzane prawne ramy działalności samorządu terytorialnego polegającej na wykonywaniu zadań określonych jako <publiczne>, ale - jak to już wyjaśniał Trybunał Konstytucyjny w sprawie W. 10/93 - charakter publiczny mają w zasadzie wszystkie zadania odniesione do właściwości samorządu. Nie oznacza to, aby w powyższym zakresie ustawodawca mógł działać całkowicie dowolnie (orzeczenie z 24 stycznia 1995 r., sygn. K.5/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 41-42)” i dodał, że „konstytucyjna

zasada samodzielności samorządu terytorialnego przy wykonywaniu jego zadań wiąże również organy państwa w zakresie ustawodawstwa. Samodzielność może być przez nie ograniczona w drodze ustawy, ale pod warunkiem, że owe ograniczenia znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach, których przedkładanie nad zasadę ochrony samodzielności samorządu terytorialnego zależy od oceny ustawodawcy. Jak bowiem skonstatował już wcześniej Trybunał Konstytucyjny, <ograniczenia zakresu ustawodawstwa traktować należy jako wyjątek i w żadnym razie nie można ich domniemywać> (sygn. K. 6/94). Za niesprzeczne z konstytucją wypada uznać takie ograniczenia, które odpowiadają wymaganiom konstytucyjnym zarówno pod względem formalno-proceduralnym jak i materialnym” (op. cit., s. 330).

Następnie Trybunał Konstytucyjny, wskazując warunki ograniczenia samodzielności samorządu terytorialnego, w tym jego samodzielności finansowej, stwierdził, że podstawowym warunkiem formalno - proceduralnym takiego ograniczenia „*jest nałożenie na gminę obowiązku w drodze ustawy, nie zaś poprzez przyjęcie jakiegokolwiek innego aktu prawotwórczego*”, natomiast „*pod względem materialnym ustawowe ograniczenia samodzielności gminy nie mogą być dowolne, lecz muszą znajdować uzasadnienie w przepisach konstytucji (...). Ingerencja ustawodawcy nie może ponadto być nadmierna. Zakaz nadmiernej ingerencji wiąże Trybunał Konstytucyjny z art. 1 przepisów konstytucyjnych. Rozważania, czy zakaz ten nie został naruszony przez ustawodawcę zależą od udzielenia odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela - zasada proporcjonalności (...). Należy jednak pamiętać, że - zdaniem Trybunału Konstytucyjnego - ustawodawca jest uprawniony do*

stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym, zwłaszcza w okresie przekształceń ustrojowych (...). Z tym poglądem wiąże się inny, wyrażony w orzecznictwie Trybunału pogląd, iż Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę, a w przypadku skierowanego pod adresem ustawodawcy zarzutu sprzeczności ustawy z wymaganiami konstytucyjnymi o tak ogólnym charakterze, jak zasady demokratycznego państwa prawnego, Trybunał interweniuje tylko w wypadkach, gdy ustawodawca przekroczył zakres swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie tych zasad jest ewidentne” (tamże).

Podsumowując powyższe rozważania, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „z art. 73 Małej Konstytucji wynika z jednej strony pozytywny obowiązek ustawodawcy ustanowienia regulacji zapewniających gminom dochody własne w sposób rzeczywisty. Z drugiej strony konsekwencją tego obowiązku jest **zakaz dokonywania takich zmian w ustawodawstwie, które prowadziłyby do faktycznego przekreślenia dochodów własnych gmin. Eliminacji określonych źródeł dochodów własnych gmin nie można jednak mylić z ich modyfikacjami, nawet gdy rezultat danej modyfikacji jest niekorzystny dla finansów gmin** (podkr. wł.). Dopóki ustawodawca w sposób drastyczny nie naruszy samej istoty samodzielności finansowej gminy, przysługuje mu - pod warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych - daleko idąca swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów własnych gmin, jak też poziomu tych dochodów” (op. cit., s. 331).

Jeszcze więcej podobieństw ze sprawą będącą przedmiotem niniejszego wniosku Rady Warszawy można odnaleźć w sprawie Trybunału Konstytucyjnego, sygn. K 30/04, w której Trybunał, podobnie jak w sprawie o sygn. K. 1/96, badał konstytucyjność kolejnego rozwiązania, wprowadzającego do polskiego systemu finansowania samorządu terytorialnego instrumenty redystrybucji poziomej dochodów tych jednostek, a polegającego na obowiązku

dokonywania przez województwa wpłat z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw.

Warto w związku z tym przypomnieć niektóre wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu wyroku, jaki zapadł w tej sprawie w dniu 25 lipca 2006 r. (op. cit.).

Badaniem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 30/04 objęte zostały między innymi przepisy art. 25 i art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach.

Oba te przepisy kreują odrębną, szczególną instytucję w systemie dochodów samorządu terytorialnego: art. 31 definiuje sposób powstawania „części regionalnej subwencji ogólnej dla województw”, zaś art. 25 określa zasady podziału i tryb dokonywania podziału owej „subwencji regionalnej”.

Art. 31 ustawy o dochodach, którego brzmienie od dnia wydania wyroku w sprawie K 30/04 nie zmieniło się, określa ustawowy obowiązek dokonywania wpłat, kryteria prawne obliczania ich wysokości oraz przeznaczenie.

W przepisie tym, w związku z art. 25 ust. 1 ustawy o dochodach, określono, że wpłaty składają się na „część regionalną subwencji ogólnej dla województw”.

W świetle art. 31 ustawy o dochodach, wszystkie województwa, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie jest większy od 110% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich województw, są obowiązane do dokonywania wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw. Wskaźniki „W” oraz „Ww” właściwe dla określenia, które województwa są zobowiązane do dokonywania wpłat, obliczane są na podstawie dochodów z tytułu udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz od osób prawnych. Wpływy te są bowiem traktowane jako „dochody podatkowe” województw samorządowych. **Obowiązkowi dokonania wpłat podlegają zatem województwa, których potencjał dochodów**

podatkowych jest wyższy niż przeciętny o ponad 10%. Gdy potencjał ten przewyższa 170% potencjału krajowego, wpłata jest odpowiednio wyższa. Wysokość wpłat określona jest w art. 31 ust. 2 ustawy o dochodach. Jest ona ustalona systemowo i w sposób zobiektywizowany.

Z art. 31 ust. 1 *in fine* ustawy o dochodach wynika, że wpłata ta ma charakter celowy. Ma służyć stworzeniu części regionalnej subwencji dla województw o niższym potencjale fiskalnym. Nie ma być zatem w pełni takim dochodem budżetowym państwa jak podatki czy inne daniny, o których mowa w art. 217 Konstytucji.

Na wstępie rozważań zawartych w uzasadnieniu wyroku w tej sprawie Trybunał Konstytucyjny zauważył, iż samo użycie nazwy „część regionalna subwencji” może budzić wątpliwości z punktu widzenia art. 167 ust. 2 Konstytucji, skoro zgodnie z tym przepisem subwencje ogólne mają pochodzić z budżetu państwa, nie zaś z wpłat innych jednostek samorządowych.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „*[p]osługiwanie się terminem <subwencja> w stosunku do wpłat pochodzących od województw samorządowych jest mylące. Użycie jednak mylnej terminologii nie może być samo przez się uznawane za wystarczający powód do stwierdzenia niekonstytucyjności całej instytucji. Można bowiem uznać, iż ustawodawcy chodziło o podkreślenie celowego - samorządowego charakteru obowiązkowych wpłat niektórych samorządów. Poza jednak tym zakresem znaczeniowym nie ma podstaw, by traktować wpłaty samorządów na równi z wydatkami budżetu państwa przeznaczonymi na subwencje ogólne dla samorządu.*

Zwrot użyty w art. 167 ust. 2 Konstytucji ma głębokie znaczenie ustrojowe, wyraża bowiem zasadę, że wyposażanie samorządu w dochody następuje kosztem uszczuplenia publicznych zasobów finansowych będących we władaniu władz centralnych. Proces ten ma przebiegać od centrum w dół, a nie na odwrót. Zarówno zatem wyposażanie samorządu w dochody własne, tj. przekazywanie ustawowych źródeł dochodów publicznych na czas nieoznaczony

samorządom, jak i uzupełniające finansowanie subwencji, dających samorządom określone uprawnienia, jest więc obowiązkiem, z którego muszą wywiązać się władze centralne - dokonując sui generis samoograniczenia.

Należy zatem traktować tę instytucję - mimo mylącej terminologii - jako odrębną instytucję o charakterze innym, niż wymienione w art. 167 ust. 2 Konstytucji. To zaś z kolei pozwala nam usytuować ową <wpłatę wyrównawczą> i środki z niej pochodzące w systemie dochodów samorządu terytorialnego jako instytucję ustawową, niewymienioną w Konstytucji i odrębną od subwencji ogólnej. Jest to instytucja równocześnie stwarzająca obowiązek wpłat jednych województw i nadająca uprawnienie do wypłat w ramach subwencji ogólnej innym województwom, czyli korekcyjno-systemowa. Jeśli chodzi o charakter korekcyjny wpłat wynikających z art. 31 ustawy o dochodach j.s.t., to należy podkreślić, że korekta owa odnosi się do już ukształtowanego efektu - rezultatu finansowego systemu pobierania dochodów samorządu. Podstawą powstania obowiązku wpłat oraz czynnikiem decydującym o ich wysokości jest faktyczne ukształtowanie się dochodów podatkowych na jednego mieszkańca województwa na poziomie wyższym od 110% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich województw w skali kraju. Korekta jest więc zawsze rezultatem faktycznego zgromadzenia dochodów podatkowych na poziomie wyższym niż średnia krajowa dla wszystkich województw. Jest to więc korekta, która powoduje w pewnym zakresie ograniczenie ustrojowej, stymulacyjnej funkcji dochodów własnych. Rezultatem bowiem działań samego samorządu, mających na celu wzmocnienie efektywności dochodów własnych, jak i innych czynników niezależnych od samorządu, może być powstanie obowiązku dokonywania wpłat, które przynajmniej w pewnej mierze efekty tych starań zminimalizują” (op. cit., s. 879).

Te szczególne cechy konstrukcyjne badanej instytucji spowodowały, że przed dalszą analizą art. 31 ustawy o dochodach Trybunał Konstytucyjny zajął

się ogólniejszą kwestią dopuszczalności istnienia oraz konstytucyjnych uwarunkowań wprowadzania tego rodzaju wpłat wyrównawczo - korekcyjnych.

W tym fragmencie rozważań Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„[a]rtykuł 167 ust. 2 Konstytucji nie może być traktowany, jako kreujący jedynie zamkniętą listę dochodów samorządu. Jest to jednak przepis mający zapewnić samorządom istnienie co najmniej tego rodzaju dochodów oraz ochronę praw do ich dochodzenia. Odpowiednie ustawy mogą przewidywać zatem istnienie innych dochodów, niż te, o których mowa w Konstytucji.*

To, że wpłata wyrównawczo-korekcyjna nie jest wymieniona jako źródło dochodów pewnych samorządów w rozumieniu art. 167 ust. 2 Konstytucji, nie oznacza jednak, że jej konstrukcja może odbiegać w sposób nieuzasadniony od standardów wyznaczonych przez art. 167 ust. 1 oraz 3 i 4 Konstytucji. Zarówno wpłaty jak i wypłaty muszą służyć realizacji zasady adekwatności wyposażania samorządu w dochody w stosunku do zadań publicznych mu przypadających, mieć podstawę ustawową oraz cechy systemowe kategoryjne, a nie zindywidualizowane (podkr. wł.). Proces wyposażania samorządów w dochody publiczne - to proces ustrojowy określony przez art. 16, art. 166, art. 167 i art. 169 Konstytucji.

Zasady wyrażone w art. 167 Konstytucji nie mają oczywiście charakteru absolutnego i mogą doznawać ograniczeń poprzez rozwiązania ustawowe o charakterze wyjątkowym. Niewątpliwie powołanie instytucji wpłat wyrównawczo-korekcyjnych jest wyjątkiem w stosunku do art. 167 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim ustanawia on zasadę, że wyposażanie samorządu terytorialnego w dochody własne, subwencje i dotacje z budżetu państwa następuje w drodze ograniczenia źródeł dochodowych oraz uszczuplenia zasobów finansowych państwa, na poziomie centralnym, celem przekazania ich władzom lokalnym (podkr wł.).

To, że wpłaty wyrównawczo-korekcyjne są wyjątkiem od reguł zawartych w art. 167 ust. 2 Konstytucji nie jest równoznaczne ze zwolnieniem

ich z rygorów, o których mowa w art. 167 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji. Przeciwnie, rozwiązania wyjątkowe w jednej sferze systemowej muszą być poddane tym silniej rygorom wynikającym z innych zasad konstytucyjnych zawartych w art. 167 Konstytucji. Wszystkie te zasady i reguły stanowią mają jeden, spójny i zbilansowany system. Stąd też odstępstwo od reguł w jednej sferze musi być zrównoważone poprzez wzmocnienie rygorów w innych sferach tego samego systemu. Wyjątek od systemu stworzonego przez art. 167 ust. 2 Konstytucji ma duży ciężar gatunkowy, gdyż nie tylko zmienia system wyposażania samorządu w dochody kosztem władz i organów centralnych, lecz nadto ogranicza stymulacyjne, pobudzające samodzielność i odpowiedzialność za własne działania znaczenie dochodów własnych. Nie można zatem z instytucji wpłat wyrównawczo-korekcyjnych stworzyć systemu przeciwnego do tego, który został ustanowiony przez art. 167 ust. 2 Konstytucji, tzn. systemu korygowania tego, co pierwotnie władze centralne dały samorządom - wywiązując się ze swoich konstytucyjnych powinności.

*Tego rodzaju korekta wyrównawcza, której źródłem są wpłaty pobierane od niektórych samorządów, już sama przez się jest dowodem, że podział pierwotny, czyli ustawowy proces wyposażania samorządu w dochody własne, subwencje i dotacje - wynikający z obowiązków konstytucyjnych - jest oceniany przez tę samą władzę ustawodawczą jako niewystarczający. **Jego efektem jest bowiem możliwość powstawania - zdaniem tego samego ustawodawcy - rażącej niewspółmierności potencjału finansowego poszczególnych samorządów** (podkr. wł.).*

Przez rażącą niewspółmierność należy rozumieć możliwość powstania takich różnic w sytuacji finansowej poszczególnych samorządów, które przekraczają - zdaniem ustawodawcy - zakładany i adekwatny poziom zróżnicowania zamożności, w relacji do zadań, jakie na wszystkich samorządach ciąży.

Ocena dopuszczalnego stopnia zróżnicowania potencjału fiskalnego poszczególnych województw ma zawsze bardziej polityczny niż prawny charakter (podkr. wł.). Nie można przy tym zapominać, iż z samej istoty instytucji dochodów własnych wynika, że jedne województwa osiągną z tych samych źródeł wpływy budżetowe wyższe, inne zaś znacznie niższe. Tego rodzaju zróżnicowanie jest zatem wpisane w system, o którym mowa w art. 167 Konstytucji. Są jednak prawnokonstytucyjne granice tego zróżnicowania, wynikające z art. 167 ust. 1 Konstytucji. *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* (podkr. wł.). Od wykonywania tych zadań samorządy nie mogą się bowiem uchylić” (op. cit., s. 879 - 880).

W dalszej części uzasadnienia wyroku w sprawie K 30/04 Trybunał Konstytucyjny sformułował konstytucyjne wymogi, jakie muszą spełniać wpłaty wyrównawczo – korekcyjne, i stwierdził, że „muszą one mieć zawsze - zgodnie z art. 167 ust. 3 Konstytucji - podstawę ustawową, określoną tak, by obowiązek dokonywania wpłat miał charakter kategorialny i ogólny. Zgodnie z art. 167 ust. 1 Konstytucji, ustanowienie obowiązku wpłat oraz ich wysokość powinny nawiązywać do sytuacji finansowej województw w taki sposób, by w rezultacie ich zastosowania okrojenie dochodów samorządów <bogatszych> następowało jedynie w zakresie niezbędnym” (tamże).

Trybunał podkreślił, że „w wyniku zastosowania systemu wpłat wyrównawczych *nie można pozbawić samorządu dochodów własnych w takim stopniu, by dochody te straciły swój podstawowy i stymulacyjny charakter, co przejawiałoby się w ograniczeniu samodzielności finansowej samorządu oraz pozbawieniu go efektów własnych działań i aktywności zmierzających do zwiększenia wpływów płynących ze źródeł dochodów własnych. Wpłaty nie mogą także mieć cech zindywidualizowanych, a nie systemowych - co*

oznaczałoby powrót do ręcznego sterowania samorządami (podkr. wł.). *Taki sam charakter muszą mieć także wypłaty na rzecz samorządów uboższych*” oraz że z punktu widzenia Konstytucji niedopuszczalne jest *„zrównanie w pełni wpłat województw zamożniejszych z daninami publicznymi, o których mowa w art. 217 Konstytucji* (podkr. wł.). *Po pierwsze bowiem byłby to w istocie podatek od dochodów własnych, tzn. od tego, co samorządom ten sam ustawodawca przekazał jako własne dochody podatkowe - a więc w pewnym sensie "podatek od podatków". Po wtóre nie można uczynić z owych wpłat daniny o przeznaczeniu ogólnym - na zasadach określonych w art. 219 Konstytucji w związku z art. 217 Konstytucji - czyli poddanej corocznej debacie politycznej nad wydatkami budżetowymi.*

Istnienie obowiązku dokonywania wpłat może być konstytucyjnie uzasadnione wyłącznie potrzebami wyrównania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych. To zaś oznacza z kolei, że uczynienie z nich dochodu budżetowego państwa o przeznaczeniu ogólnym i poddanego przez to suwerennej, corocznej decyzji politycznej parlamentu lub (tym bardziej!) innych organów władz centralnych jest konstytucyjnie niedopuszczalne (podkr. wł.). *Wpłaty wyrównawcze muszą mieć zatem przeznaczenie celowe i być wyłączone z corocznej politycznej debaty budżetowej parlamentu*” (op. cit., s. 880 - 881).

Reasumując dotychczasowe rozważania, zawarte w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 30/04, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„funkcjonowanie wpłat wyrównawczo-korekcyjnych łącznie z systemem wyposażania samorządów w dochody własne, subwencje i dotacje z budżetu państwa jest konstytucyjnie dopuszczalne pod następującymi warunkami:*

- ustawowego uregulowania w sposób kategoryjny podstaw pobrania i zasad podziału,

- celowego przeznaczania na potrzeby innych samorządów związane ze skutkami finansowania obligatoryjnych zadań własnych, a nie na potrzeby ogólnopaństwowe,
- określania wysokości wpłat w taki sposób, by zmniejszały one dochody własne samorządów bogatszych tylko w zakresie niezbędnym, nie niwecząc zarazem znaczenia tych dochodów,
- nadania wpłatom charakteru uzupełniającego mechanizm wyposażania samorządów w dochody, w sposób określony w art. 167 ust. 2 Konstytucji - nie zaś jego zastępowania” (op. cit., s. 881).

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że wspomniane wymogi odnoszą się łącznie do konstrukcji wpłat i wypłat wyrównawczo - korekcyjnych, ponieważ tworzą jeden nierozdzielny mechanizm (w sprawie tej Trybunał badał łącznie art. 31 ust. 1 i art. 25 ustawy o dochodach).

Następnie Trybunał Konstytucyjny, przechodząc do zbadania, czy ustalone w art. 31 ustawy o dochodach obowiązki oraz zasady dokonywania wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej są – „jako takie” - zgodne z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, stwierdził, że wprawdzie „wpłaty samorządów bogatszych mają niewątpliwie celowy charakter i mają być przeznaczone na potrzeby samorządów uboższych” oraz przyznał, że „nie posiada instrumentów prawnych, pozwalających na zbadanie, czy wskaźniki, o których mowa w art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t., są ustanowione na poziomie adekwatnym w rozumieniu art. 167 ust. 1 Konstytucji - czy też nie. Wobec powyższego nawet przy tak znaczących wątpliwościach należało uznać, że nie zostało obalone domniemanie konstytucyjności art. 31 ust. 1, badanego w oderwaniu od art. 25 tejże ustawy” (op. cit., s. 881 - 882).

W dalszej części uzasadnienia wyroku w sprawie K 30/04 Trybunał Konstytucyjny poddał analizie zgodności z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji art. 25 ustawy o dochodach, poświęcony gromadzeniu oraz zasadom podziału środków pochodzących z wpłat wyrównawczych.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o dochodach, łączna suma wpłat województw, określonych w art. 31 ustawy, stanowi „część regionalną subwencji ogólnej” dla innych województw. Trzeba dodać, że przepis art. 25 ust. 1 ustawy o dochodach od dnia wydania wyroku w sprawie K 30/04 nie uległ zmianie.

W tej części wywodów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[w]obec poczynionych wyżej ustaleń - w trakcie badania art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. - TK uznał, iż przepis art. 25 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. w badanym zakresie nie stanowi naruszenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji - skoro za zgodne z Konstytucją uznane zostało przeznaczanie zgromadzonych wpłat wyłącznie na potrzeby samorządowe związane z nałożonymi na nie ustawowo zadaniami.

Te ustalenia rzutują z kolei na kwestię konstytucyjności art. 25 ust. 2-7 ustawy o dochodach j.s.t.

Obliczoną w sposób przewidziany w art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. kwotę części regionalnej subwencji ogólnej dla województw dzieli się w 20% między województwa, których stopa bezrobocia jest wyższa niż 110% średniej stopy bezrobocia dla kraju, w 40% między województwa, w których powierzchnia dróg wojewódzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest wyższa od powierzchni dróg wojewódzkich w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju, zaś w 10% przekazuje się ją województwom, w których PKB na jednego mieszkańca jest niższy od 75% PKB w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca w kraju. Jest to więc podział systemowy, nawiązujący do kryteriów związanych z zadaniami samorządu wojewódzkiego.

Ze względu na powyższe, zasady podziału wpłaty wyrównawczej, określone w art. 25 ust. 2-7 ustawy, nazywanej częścią regionalną subwencji ogólnej, nie naruszają wymagań konstytucji określonych w art. 167 ust. 1 i 4. **Mają bowiem kategoryalny, zobiektywizowany charakter, a ich wysokość zależy**

od potrzeb samorządów uboższych, związanych z wykonywaniem ciężących na nich zadań własnych (podkr. wł.)” [op. cit., s. 883].

Zasada samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego była analizowana przez Trybunał Konstytucyjny także w innych orzeczeniach.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że istotą zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego *„jest zapewnienie (...) dochodów pozwalających na realizowanie zadań publicznych tym jednostkom przypisanych, pozostawienie im swobody kształtowania swoich wydatków (z uwzględnieniem jednak zastrzeżeń ustawowych) oraz stworzenie odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie.*

Zasada samodzielności finansowej gminy znajduje obecnie konstytucyjny wyraz m. in. w art. 167 ust. 3 wskazującym, iż <źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie>. Jest to sformułowanie bardziej kategoryczne niż poprzednia formuła art. 73 ust. 2 Małej Konstytucji (<Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań publicznych są gwarantowane ustawowo>).

Trybunał Konstytucyjny uważa, że unormowaniu zawartemu w art. 167 ust. 3 konstytucji przypisać należy dwojakie znaczenie prawne. Przede wszystkim traktować go należy jako przepis gwarantujący gminom odpowiedni poziom dochodów, pozwalający im na realizację konstytucyjnie wyznaczonych zadań (a przypomnieć należy, że - w myśl ogólnej zasady konstytucyjnej, wyrażonej w art. 16 ust. 2 - samorządowi terytorialnemu przysługiwać ma istotna część zadań publicznych, a zadania te samorząd ma wykonywać w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność), a także zastrzegający formę ustawy dla określania źródeł tych dochodów. Oznacza to, że na poziomie ustawowym muszą zostać sformułowane wszystkie rozstrzygnięcia podstawowe dla wyznaczenia rodzaju i charakteru prawnego poszczególnych źródeł dochodów, a tym samym - także rozstrzygnięcia wyznaczające sposób ustalania

wysokości tych dochodów. Innymi słowy, ogólny poziom dochodów jednostki samorządu terytorialnego musi być możliwy do ustalenia już na podstawie regulacji ustawowej, czyli regulacja ta musi zachowywać odpowiedni stopień precyzji i szczegółowości, a nie może ograniczać się do blankietowych odesłań do regulacji wykonawczych.

Trybunał Konstytucyjny uważa jednak, że na tym nie wyczerpuje się znaczenie prawne art. 167 ust. 3, zwłaszcza gdy przepis ten interpretować w powiązaniu tak z art. 16, jak i z pozostałymi postanowieniami rozdziału VII konstytucji. Ustawowe zagwarantowanie źródeł dochodów pełni bowiem rolę instrumentalną wobec celu podstawowego, jakim jest zapewnienie jednostce samorządu terytorialnego (gminie) odpowiednich środków finansowych na realizację jej zadań. Art. 167 ust. 3 można więc traktować jako wyraz zasady ogólniejszej, gwarantującej gminie nie tylko pozostawienie do jej dyspozycji określonych środków finansowych (poprzez zagwarantowanie źródeł, z których wypływają), ale też gwarantującej gminie możliwość samodzielnego wykorzystywania tych środków, a tym samym dokonywania wydatków i kształtowania za ich pomocą zadań. Gdyby bowiem wykluczyć istnienie konstytucyjnych gwarancji dla samodzielności dokonywania wydatków, to ustawowe zagwarantowanie źródeł dochodów, a także samodzielnego wykonywania zadań, mogłoby okazać się iluzoryczne, bo pozyskane środki finansowe mogłyby być gminie odbierane bez jakichkolwiek ograniczeń.

Nie znaczy to oczywiście, by samodzielność finansową gminy można było interpretować jako pełną autonomię w zakresie gospodarowania pozyskanymi środkami finansowymi, a więc m.in. - w zakresie ustalania swoich wydatków (podkr. wł.). Ani w doktrynie, ani w orzecznictwie nigdy nie ulegało wątpliwości, że samodzielność kształtowania wydatków przez gminę musi realizować się w granicach ustawowych, z których wynika np. bezwzględne pierwszeństwo wydatków na obligatoryjne zadania własne. Niesporne jest też, że na gminy mogą być ustawowo nakładane różnego rodzaju obciążenia finansowe,

w tym także obowiązek przekazywania składek na utrzymywanie związków komunalnych lub - w przyszłości - na rzecz jednostek samorządu terytorialnego wyższego rzędu. (...).

Trybunał Konstytucyjny uważa, że konstytucja nie ustanawia absolutnego zakazu dla nakładania na gminy (a w przyszłości także na inne jednostki samorządu terytorialnego) obowiązku dokonania określonych wydatków, nie ma też konieczności, by obowiązek dokonywania wydatków musiał mieć zawsze charakter pochodny wynikając z ustawowo określonego obowiązku realizowania określonych zadań. W płaszczyźnie materialnej zawsze trzeba to jednak traktować jako wyjątek od ogólnej zasady samodzielności finansowej gminy (podkr. wł.). W płaszczyźnie zaś formalnej kwestie te przynależą do zakresu wyłączności ustawy, podobnie jak kwestie określania źródeł dochodów samorządu. Oznacza to, że forma ustawy jest konieczna nie tylko dla ogólnego ustanowienia obowiązku poniesienia określonych wydatków na określone cele, ale też w samej ustawie musi zostać określony ogólny kształt tego wydatku, a więc m.in. - rozstrzygnięcia wyznaczające sposób ustalania wysokości tych wydatków (podkr. wł.). Innymi słowy, ogólny poziom wydatków jednostki samorządu terytorialnego musi być możliwy do ustalenia już na podstawie regulacji ustawowej, czyli regulacja ta musi zachowywać odpowiedni stopień precyzji i szczegółowości, a nie może ograniczać się do blankietowych odesłań do regulacji wykonawczych” (OTK ZU nr 2/1998, poz. 12, s. 69 - 71; *vide* też - wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 15 grudnia 1997 r., sygn. K. 13/97, OTK ZU nr 5/1997, poz. 69, z dnia 4 maja 1998 r., sygn. K. 38/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 31 oraz z dnia 3 listopada 1998 r., sygn. K. 12/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 98).

W wyroku z dnia 24 listopada 1998 r., sygn. K. 22/98, Trybunał Konstytucyjny - po przypomnieniu szeregu własnych orzeczeń, w których rozważał zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego - w konkluzji stwierdził, że „podtrzymuje wyrażone wcześniej tezy w sprawie

samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego i że nie znajduje w konstytucji postanowień, które wyróżniałyby jednostki samorządu terytorialnego (gminy) z omawianego punktu widzenia samodzielności (finansowej) spośród innych podmiotów władzy publicznej i nakazywały traktować jednostki samorządu terytorialnego jako szczególną strukturę nie podlegającą ogólnym zasadom funkcjonowania państwa” (OTK ZU nr 7/1998, poz. 115, s. 636).

Dalej Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[p]owyższe ustalenia co do treści pojęcia samodzielności gminy wypracowane przez TK (...) prowadzą do wniosku, że **samodzielności gminy, w tym jej samodzielności finansowej nie można rozumieć w ten sposób, że oznacza ona zakaz wszelkiej ingerencji w gospodarkę finansową gminy także ze strony ustawodawcy. Uwaga ta odnosi się zarówno do jej tzw. władztwa dochodowego jak też władztwa wydatkowego realizowanego w ramach gospodarki budżetowej na podstawie ustaw, w celu wykonywania funkcji publicznych** (podkr. wł.)”, oraz przypomniał, iż „samodzielność kształtowania wydatków przez gminę musi realizować się w granicach ustawowych a konstytucja nie ustanawia też absolutnego zakazu dla nakładania na gminy obowiązku dokonywania określonych wydatków. Podstawowym warunkiem konstytucyjności ingerencji w sferę samodzielności gminy jest nałożenie na gminę określonego obowiązku w drodze ustawy. Zasada wyłączności ustawy dla ustalania i określania wydatków gminy jest formalno-proceduralnym warunkiem możliwości ograniczenia samodzielności gminy w sferze dokonywania wydatków.

Spełnienie tego warunku nie jest jednak wystarczającą przesłanką dla stwierdzenia konstytucyjności ingerencji ustawodawcy w sferę samodzielności finansowej gminy. Ingerencja ta, będąca wyjątkiem od ogólnej zasady samodzielności gminy, nie może bowiem być dowolna, lecz musi znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach, konstytucyjnie określonych wartościach i nie może być nadmierna. Dopiero stwierdzenie spełnienia tej

materialnoprawnej przesłanki w połączeniu z formalno-proceduralnym warunkiem zachowania wyłączności ustawy dla nałożenia na gminę określonego obowiązku, świadczyć może o konstytucyjności przyjętego rozwiązania” (tamże).

Na konstytucyjną niedopuszczalność absolutyzowania zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego Trybunał Konstytucyjny wskazywał również w innych orzeczeniach.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 8 maja 2002 r., sygn. K 29/00, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„[r]amy prawne działalności samorządu terytorialnego są (...) prawnie zdeterminowane przez ustawy, ale jednocześnie tylko przez ustawy. (...)”*

Nie oznacza to jednak, że po spełnieniu tego formalnego warunku ustawodawca może działać całkowicie dowolnie. Samodzielność może więc być ograniczona w drodze ustawy, ale pod warunkiem, że ograniczenia te znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach, których pierwszeństwo ochrony, przedłożone nad zasadą ochrony samodzielności samorządu terytorialnego, zależy od oceny ustawodawcy (...). Ustawowe ograniczenia samodzielności gminy nie mogą więc być dowolne, lecz muszą w każdym przypadku znajdować uzasadnienie w przepisach konstytucyjnych.

Ocena czy dana regulacja spełnia warunek usprawiedliwionej ingerencji w sferę samodzielności gminy nie może być - zdaniem Trybunału - dokonana bez wykładni odwołującej się do celu i aksjologii ustawy wprowadzającej ograniczenia. Przy wprowadzaniu ograniczeń konieczne jest również zachowanie adekwatności celu uzasadniającego te ograniczenia do środka, jakim się posłużył ustawodawca. Ingerencja ustawodawcy nie może być też nadmierna, tzn. nie powinna przekraczać granic niezbędnych dla ochrony interesu publicznego, z którym jest ona powiązana (podkr. wł.). W tym kontekście należy mieć na uwadze, że Konstytucja deklaruje w preambule, iż

prawa podstawowe dla państwa są oparte między innymi na zasadzie pomocniczości, co oznacza, że zasada ta (nazywana też zasadą subsydiarności) stanowi tym samym konstytucyjną dyrektywę w określaniu zadań i kompetencji władz publicznych oraz w rozdzielaniu zadań pomiędzy nie w ogóle. Treść zasady pomocniczości nie znalazła wprawdzie rozwinięcia w przepisach Konstytucji, ale powszechnie przyjmuje się - za art. 4 ust. 3 ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego - że <Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli> oraz że <Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności> (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607)" [OTK ZU seria A nr 3/2002, poz. 30, s. 393; *vide* też - wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU seria A nr 2/2002, poz. 17 oraz z dnia 30 czerwca 2003 r., sygn. K 8/02, OTK ZU seria A nr 6/2003, poz. 57].

Zasada odpowiedniości udziału w dochodach publicznych do przypadających jednostkom samorządu terytorialnego zadań (zasada adekwatności) także była przedmiotem licznych odniesień Trybunału Konstytucyjnego. Szeroko wypowiadał się o niej Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu cytowanego wcześniej wyroku w sprawie K 30/04.

Pod rządami Ustawy Konstytucyjnej zasadę adekwatności Trybunał Konstytucyjny wywodził z jej art. 73.

W orzeczeniu z dnia 4 października 1995 r., sygn. K. 8/95, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że z art. 73 Małej Konstytucji „wynika pozytywny obowiązek ustawodawcy do ustanowienia regulacji zapewniających gminom dochody własne w sposób rzeczywisty. **Konsekwencją tego obowiązku jest też zakaz dokonywania takich zmian w ustawodawstwie, które prowadziłyby do faktycznego przekreślenia dochodów własnych gmin** (podkr. wł.). Gdyby więc np. ustawodawca w ogóle zlikwidował podatek od nieruchomości i nie

wprowadził w to miejsce innego, ekwiwalentnego źródła dochodów własnych gmin, to - być może - istniałaby podstawa do kwestionowania zgodności takiej regulacji z art. 73. Eliminacji określonych źródeł dochodów własnych gmin nie można jednak mylić z ich modyfikacjami, nawet gdy rezultat danej modyfikacji jest niekorzystny dla finansów gmin. **Dopóki ustawodawca w sposób drastyczny nie naruszy samej istoty samodzielności finansowej gminy, przysługuje mu - pod warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych - daleko idąca swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów własnych gmin, jak też poziomu tych dochodów** (podkr. wł.)” [OTK ZU nr 2/1995, poz. 8, s. 57].

Ten pogląd Trybunał Konstytucyjny prezentował również w orzeczeniach zapadłych pod rządami obowiązującej ustawy zasadniczej, przy czym zasadę adekwatności wywodził z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „[a]rt. 167 ust. 1 Konstytucji nakłada (...) na ustawodawcę obowiązek zachowania odpowiedniej proporcji pomiędzy wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im zadań. Oznacza to, że sprzeczność przepisu ustawy z art. 167 ust. 1 Konstytucji zachodzi wówczas, gdy ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego uniemożliwia efektywne wykonywanie powierzonych im zadań (...).

W przedmiotowej sprawie wnioskodawczyni (Rada Gminy Wierchowo – przyp. wł.) wskazała, iż **następstwem zaskarżonego uregulowania jest uszczuplenie jej dochodów niezrekompensowanych przez rozporządzenie lub inny przepis prawny** (podkr. wł.). Nie wykazała jednak w pełni, że na skutek uregulowania zawartego w zaskarżonym przepisie udział gminy w dochodach publicznych będzie nieodpowiedni do przypadających jej zadań.

Twierdzenie wnioskodawczyni, iż jej inwestycje realizowane są przy istotnym wsparciu finansowym instytucji, które każdorazowo wymagają

wniesienia przez gminę własnego udziału finansowego, nie jest adekwatnym argumentem w tej kwestii.

Wskazuje bowiem tylko na utrudnienie, czy wręcz uniemożliwienie wykonywania zadań, które nie muszą być bezwzględnie wykonywane, **nie zaś na to, iżby zaskarżony przepis w ogóle przekreślił możliwość efektywnego wykonywania przez wnioskodawczynię zadań publicznych** (podkr. wł.), dotyczących zaspokajania potrzeb zbiorowych mieszkańców, których wykonywania zrzec się nie może” (OTK ZU seria A nr 3/2003, poz. 23, s. 344; vide też - wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 25 maja 1998 r., sygn. U. 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47; z dnia 16 marca 1999 r., sygn. K. 35/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 37 oraz z dnia 31 maja 2005 r., sygn. K 27/04, OTK ZU seria A nr 5/2005, poz. 54).

W uzasadnieniu wyroku z dnia 19 grudnia 2007 r., sygn. K 52/05, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[a]kt normatywny mógłby zostać uznany za sprzeczny z art. 167 ust. 1 Konstytucji tylko wtedy, gdy ogół dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jaki wynika z obowiązującego ustawodawstwa, uniemożliwiał efektywną realizację zadań powierzonych tym jednostkom (...). Poza sytuacjami oczywistej i rażącej niewspółmierności źródeł dochodów w stosunku do nałożonych zadań publicznych - które to sytuacje występują bardzo rzadko - trudno byłoby badać rzeczywistą realizację gwarancji wynikających z art. 167 ust. 1 Konstytucji tylko w oparciu o kryterium faktycznej wydajności fiskalnej źródeł dochodów, zwłaszcza w postępowaniu wszczętym na podstawie wniosku jednego samorządu (...). Okoliczność, że ustawa rozszerza zadania jednostek samorządu terytorialnego, nie może przesądzać o niekonstytucyjności danej regulacji, jeżeli dochody z innych źródeł umożliwiają realizację poszczególnych zadań publicznych. **Dla stwierdzenia niekonstytucyjności regulacji prawnej ograniczającej dochody jednostek samorządu terytorialnego konieczne jest wykazanie, że w wyniku wejścia w życie danej regulacji jednostki samorządu terytorialnego nie są w stanie**

realizować niektórych bądź też w całości przypadających im zadań bez dochodów, których zostały pozbawione (podkr. wł.). Uznanie zatem, że zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 167 ust. 1 Konstytucji byłoby możliwe jedynie wówczas, gdyby okazało się, że kwestionowane regulacje uniemożliwiają zapewnienie gminom <odpowiedniego> do ich zadań udziału w dochodach publicznych. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że **wnioskodawca, zarzucając niezgodność przepisu z art. 167 ust. 1 Konstytucji, nie może ograniczyć się do stwierdzenia, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają dla realizacji zadań publicznych, ale powinien przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego** (podkr. wł.)” [OTK ZU seria A nr 11/2007, poz. 159, s. 1909 - 1910; *vide* też - uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2010 r., sygn. P 1/08, OTK ZU seria A nr 4/2010, poz. 33].

Jako dodatkowe wzorce kontroli Wnioskodawca wskazał następujące przepisy Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego:

- art. 9 ust. 5 (ad 1),
- art. 9 ust. 1 (ad 4),
- art. 9 ust. 1 i 2 (ad 5).

Przepisy art. 9 ust. 1, 2 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego brzmią:

„1. Społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień.

2. Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo.

(...)

5. Ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą. Procedury lub działania tego typu nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych.”.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny badał zgodność obowiązującego prawa z przepisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

W wyroku z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„[z]godnie z art. 188 pkt 2 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny właściwy jest w sprawach orzekania o zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Analiza treści przedmiotowej EKST pozwala przyjąć, że normowana nią materia dotyczy kwestii określonych w art. 89 Konstytucji.*

Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że EKST spełnia wymagania przewidziane w art. 188 pkt 2 Konstytucji i może stanowić wzorzec kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym” (OTK ZU seria A nr 7/2006, poz. 80, s. 805).

Z kolei, w wyroku z dnia 18 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„[w] myśl art. 188 pkt 2 Konstytucji, Trybunał jest właściwy w sprawach orzekania o zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Analiza treści cytowanego przepisu EKSL (art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego - przyp. wł.) pozwala przyjąć, że normowana nim materia dotyczy kwestii określonych w art. 16 ust. 1 Konstytucji.*

Zgodnie z przyjętą dotychczas praktyką orzecniczą Trybunału, w sytuacji wskazania przez wnioskodawcę przepisów prawa, które <konsumują> treść EKSL w polskim systemie prawnym, nie zachodzi konieczność odrębnego rozpatrywania związanych z tym zarzutów dotyczących wspomnianej umowy międzynarodowej” (OTK ZU seria A nr 10/2008, poz. 182, s. 2007).

Przechodząc do oceny zgodności zaskarżonej grupy przepisów ustawy o dochodach ze zdefiniowanymi wyżej wzorcami konstytucyjnej kontroli należy zauważyć, iż nałożony na gminy i powiaty obowiązek corocznego dokonywania wpłat do budżetu państwa, które to wpłaty (łącznie) tworzą następnie pulę środków przeznaczonych na sfinansowanie części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów, dla tych dwóch jednostek samorządu terytorialnego został ukształtowany podobnie. Podobnie też został ukształtowany mechanizm wypłat środków stanowiących część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin uboższych i powiatów uboższych.

Dlatego też wynik oceny zgodności z Konstytucją oraz Europejską Kartą Samorządu Lokalnego regulacji, określonych w art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3 - 5, art. 21, art. 21a i art. 29 ust. 2 ustawy o dochodach, dotyczących gmin, będzie determinował wynik oceny zgodności z tymi samymi wzorcami kontroli odpowiednich regulacji dotyczących powiatów (art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3 - 5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy o dochodach).

Mając to na uwadze, w dalszej części niniejszego stanowiska szczegółowej analizie zostaną poddane jedynie przepisy dotyczące gmin.

Przepisy art. 29 oraz art. 20, art. 21 w związku z art. 21a ustawy o dochodach, o czym wcześniej była mowa, kreują razem odrębną, szczególną instytucję w systemie dochodów samorządu terytorialnego: art. 29 definiuje sposób powstawania „części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin”, zaś przepisy art. 20, art. 21 i art. 21a określają zasady podziału i tryb dokonywania

podziału owej „części równoważącej”. Powoduje to, że art. 29 ustawy o dochodach powinien zostać zbadany w pierwszej kolejności.

Art. 29 ustawy o dochodach określa ustawowy obowiązek dokonywania wpłat wyrównawczych, kryteria prawne obliczania ich wysokości oraz przeznaczenie.

W przepisie tym, w związku z art. 21 ust. 1 ustawy o dochodach, określono, że wpłaty składają się na „część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin”, co oznacza, że wpłaty te mają charakter celowy.

Nazwanie środków pochodzących z tej wpłaty „subwencją” jest jednak mylące, ponieważ może wskazywać na ich konstytucyjny rodowód, skoro, zgodnie z art. 167 ust. 2 Konstytucji, dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne **oraz subwencje ogólne** i dotacje celowe z budżetu państwa.

Problem ten szeroko analizował Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu cytowanego wcześniej wyroku w sprawie K 30/04 i w konkluzji stwierdził, że instytucję wpłat wyrównawczych, mimo mylącej terminologii, należy traktować jako odrębną instytucję o charakterze innym, niż wymienione w art. 167 ust. 2 Konstytucji, co pozwala usytuować wpłatę wyrównawczą i środki z niej pochodzące w systemie dochodów samorządu terytorialnego jako **instytucję ustawową, niewymienioną w Konstytucji i odrębną od subwencji ogólnej**. Jest to również instytucja korekcyjno-systemowa, ponieważ, identyczne jak w przypadku „części regionalnej subwencji ogólnej dla województw” (sprawa K 30/04) stwarza równocześnie obowiązek wpłat jednych gmin i nadaje uprawnienie do wypłat w ramach subwencji ogólnej innym gminom.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie K 30/04 wskazał, że choć odpowiednie ustawy mogą przewidywać istnienie innych źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego niż te, o których mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji, w tym wpłat wyrównawczo - korekcyjnych, nie

oznacza to jednak, że konstrukcja tych pozakonstytucyjnych źródeł dochodów może odbiegać w sposób nieuzasadniony od standardów wyznaczonych przez art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji.

Zgodnie z powołanym wcześniej orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, kontrola zgodności mechanizmu wpłat wyrównawczo – korekcyjnych, łącznie z systemem wyposażania samorządów w dochody własne, subwencje i dotacje z budżetu państwa, z wzorcami z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji polega na przeprowadzeniu testu, który wymaga:

1) ustawowego uregulowania w sposób kategoryjny podstaw ich pobrania i zasad podziału,

2) celowego przeznaczenia wpłat na potrzeby innych samorządów, związanego ze skutkami finansowania obligatoryjnych zadań własnych, a nie na potrzeby ogólnopństwowe,

3) określenia wysokości wpłat w taki sposób, by zmniejszały one dochody własne samorządów bogatszych tylko w zakresie niezbędnym, nie niwecząc zarazem znaczenia tych dochodów,

4) nadania wpłatom charakteru uzupełniającego mechanizm wyposażania samorządów w dochody w sposób określony w art. 167 ust. 2 konstytucji - nie zaś jego zastępowania.

Warunek ustawowego uregulowania w sposób kategoryjny podstaw pobrania wpłat wyrównawczych oraz zasad ich podziału.

Warunek ten jest spełniony, ponieważ wysokość wpłat wyrównawczych jest określona w ustawie i ustalona systemowo, w sposób zobiektywizowany.

Dla przypomnienia, wszystkie gminy, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca dla danej gminy jest większy niż 150% wskaźnika dochodów podatkowych na jednego mieszkańca dla wszystkich gmin, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin. Obowiązkowi dokonania tych wpłat

podlegają zatem gminy, których potencjał dochodów podatkowych jest wyższy niż przeciętny o ponad 50%. Gdy potencjał ten wynosi ponad 200% i 300% potencjału krajowego, wpłata jest odpowiednio wyższa (art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach).

Powyższe oznacza, że z budżetów gmin (tych bogatszych) wyłączona zostaje obligatoryjnie pewna część dochodów, których przeznaczenie jest ustawowo zdeterminowane i nie zależy od działań organów stanowiących ani wykonawczych tych jednostek samorządu terytorialnego.

Trzeba dodać, że kwestia określenia wysokości wymienionych wskaźników mieści się w zakresie regulacyjnej swobody ustawodawcy. Okoliczność, iż ustawodawca wybrał jeden z możliwych wariantów unormowania tej kwestii – nawet jeżeli można mieć wątpliwości, czy unormowanie to było najlepsze z możliwych – sama w sobie nie powoduje niezgodności regulacji z Konstytucją.

Dla przypomnienia, w cytowanym wcześniej uzasadnieniu w wyroku w sprawie K 30/04, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie posiada instrumentów prawnych, pozwalających na zbadanie, czy wskaźniki, o których mowa w art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach, są ustanowione na poziomie adekwatnym w rozumieniu art. 167 ust. 1 Konstytucji - czy też nie. Kwestia ta nie podlega zatem badaniu zgodności z Konstytucją.

Podobnymi cechami charakteryzują się też zasady podziału wpłat wyrównawczych, w tym określone tamże wskaźniki.

Dla przypomnienia - zgodnie z art. 21a ust 1 ustawy o dochodach - obliczoną w sposób przewidziany w art. 29 ustawy o dochodach kwotę z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin dzieli się:

- w 50% - między gminy „miejskie”, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe (w roku poprzedzającym rok bazowy) w przeliczeniu na jednego mieszkańca były wyższe od 80% średnich wydatków wszystkich gmin miejskich,

- w 25% - między gminy „wiejskie” i „miejsko - wiejskie”, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe były wyższe od 90% średnich wydatków wszystkich gmin wiejskich i miejsko - wiejskich,

- w 25% - między gminy „wiejskie” i „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 leśnego, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, jest niższa od 80% średnich dochodów z tych samych tytułów we wszystkich gminach wiejskich i miejsko - wiejskich.

Warunek celowego przeznaczenia środków pochodzących z wpłat wyrównawczych na potrzeby innych samorządów, związany ze skutkami finansowania obligatoryjnych zadań własnych, a nie na potrzeby ogólnopaństwowe.

Z analizowanych przepisów ustawy o dochodach wynika w sposób niebudzący wątpliwości, że wpłaty samorządów bogatszych mają celowy charakter i muszą być **przeznaczone na potrzeby samorządów uboższych**. Instytucja wpłat ma wszak charakter korekcyjno - systemowy.

Wpłaty środków pochodzących z wpłat wyrównawczych na rzecz uboższych samorządów terytorialnych, o czym wcześniej była mowa, nie stanowią bowiem subwencji z budżetu państwa, lecz dochód tych samorządów, tyle że dochód ukształtowany przez ustawę (pochodzący z faktycznej dotacji samorządów bogatszych). Państwo nie może więc rozdysponować środków pochodzących z wpłat wyrównawczych na cele inne niż samorządowe.

Celowe, samorządowo - wyrównawcze przeznaczenie wpłat przedstawia się już jednak inaczej, gdy art. 29 ust. 1 ustawy o dochodach odniesiemy do postanowień art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 tejże ustawy. Wynika z nich, że kwoty części subwencji ogólnej, uznane za nienależne, podlegają zwrotowi do budżetu państwa i jako rezerwa

pozostają w sferze decyzyjnej ministra właściwego do spraw finansów publicznych, który dysponuje nimi w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego.

Na tle tych rozwiązań nasuwają się wątpliwości co do spełnienia wymagań konstytucyjnych, od których zależy dopuszczalność funkcjonowania danej instytucji. Wskazuje na nie również Wnioskodawca, zarzucając niezgodność powołanych przepisów ustawy o dochodach z zawartym w art. 167 ust. 3 Konstytucji wymogiem wyłączności ustawowego określenia źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego. **Szerzej na ten temat w dalszej części niniejszego stanowiska.**

Mimo tych wątpliwości należy zauważyć, iż nawet w części wyznaczonej przez art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 ustawy o dochodach, środki zgromadzone z wpłat wyrównawczych gmin zamożniejszych **zachowują swój celowy charakter**. Minister właściwy do spraw finansów publicznych nie może bowiem ich przeznaczyć na cele inne niż samorządowe, a dodatkową tego gwarancją jest obowiązek uzyskania opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego.

Warunek, aby wysokość wpłat wyrównawczych została określona w taki sposób, by zmniejszały one dochody własne samorządów bogatszych tylko w zakresie niezbędnym, nie niwecząc zarazem znaczenia tych dochodów.

W tym wypadku chodzi o ustalenie, czy wskaźniki, o których mowa w art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach, są ustanowione na poziomie adekwatnym w rozumieniu art. 167 ust. 1 Konstytucji, czy też nie.

Zgodnie z powołanym wcześniej orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, z naruszeniem zasady adekwatności będziemy mieli do czynienia wtedy, gdy w wyniku wejścia w życie nowej regulacji zostanie w ogóle przekreślona możliwość efektywnego wykonywania przez jednostkę

samorządu terytorialnego (Wnioskodawcę) zadań publicznych (faktycznego przekreślenia dochodów własnych tych jednostek), nie zaś wtedy, gdy nowa regulacja wykonanie tych zadań jedynie utrudni bądź uniemożliwi wykonywanie zadań, które nie muszą być bezwzględnie wykonywane. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, dla wykazania niezgodności danej regulacji z art. 167 ust. 1 Konstytucji niezbędne jest przedstawienie, **na podstawie całościowej analizy dochodów i wydatków**, argumentów wskazujących na dysproporcję pomiędzy zakresem zadań a dochodami samorządu, która powoduje, że nie jest on w stanie prawidłowo realizować swoich obowiązków.

W uzasadnieniu wniosku Rada Warszawy tego rodzaju argumentów jednak nie przedstawiła, ograniczając się do konkluzji, że w oparciu o dane obrazujące stosunek wpłat wyrównawczych do dochodów i wydatków Warszawy za lata 2008-2010, uszczerbek z tego tytułu dla budżetu Warszawy jest znaczny, co powoduje rezygnację z licznych inwestycji oraz konieczność zaciągania nowych zobowiązań finansowych.

Już same dane przedstawione przez Wnioskodawcę nie potwierdzają tezy o przekreśleniu przez wpłaty wyrównawcze możliwości efektywnego wykonywania przez miasto stołeczne Warszawę zadań publicznych.

Mechanizm wpłat wyrównawczych niewątpliwie powoduje niekorzystny rezultat finansowy dla zobowiązanych do dokonywania tych wpłat jednostek samorządu terytorialnego, co utrudnia im realizację zadań publicznych. Nie prowadzi to jednak *per se* do naruszenia zasady adekwatności, w rozumieniu art. 167 ust. 1 Konstytucji.

O niekonstytucyjności mechanizmu wpłat wyrównawczych będzie można mówić tylko wtedy, gdy zostanie wykazane, iż w wyniku obowiązywania wpłat wyrównawczych jednostki samorządu terytorialnego nie są w stanie realizować niektórych bądź też w całości przypadających im zadań bez dochodów, których zostały pozbawione.

Tymczasem Wnioskodawca ograniczył się do ogólnego stwierdzenia, że dochody Warszawy „uszczuplone” przez wpłaty wyrównawcze nie wystarczają dla realizacji zadań publicznych, co oznacza, że w sposób przekonujący nie wykazał braku przesłanki adekwatności tych wpłat. Inaczej mówiąc, nie wykazał, aby ograniczenie dochodu Warszawy, w następstwie obowiązku dokonywania wpłat korekcyjno - wyrównawczych, wykraczało poza niezbędny zakres.

W uzasadnieniu wniosku (s. 34) Rada Warszawy wskazała, że w 2010 r. obciążające Warszawę wpłaty wyrównawcze wyniosły 965 936 458 złotych, zaś dochody Warszawy mają wynieść (wniosek był datowany 30 sierpnia 2010 r.) 10 496 574 427 złotych.

Warto w związku z tym przyjrzeć się dynamice wzrostu wpłat wyrównawczych na tle wszystkich dochodów Warszawy w latach 2011-2012.

Otóż wpłaty wyrównawcze obciążające Warszawę w roku 2011, w porównaniu z rokiem 2010, zmniejszyły się o blisko 50 milionów złotych i wyniosły 916 606 180 złotych, przy jednoczesnym wzroście dochodów, w porównaniu z rokiem 2010, o blisko 400 milionów złotych (10 886 290 925). Jednocześnie w budżecie Warszawy na 2012 r. przewidziano obciążenie wpłatami wyrównawczymi niższe o blisko 140 milionów złotych w porównaniu z rokiem 2010 r. (828 353 960 złotych), przy jednoczesnym wzroście dochodów w porównaniu z rokiem 2010 o blisko 2 miliardy złotych (12 438 017 460) (*Budżet miasta stołecznego Warszawy na 2012 rok*, Warszawa, grudzień 2011 r., <http://bip.warszawa.pl>, s. 12 i 22).

Trzeba do tego dodać, że miasto stołeczne Warszawa jest również beneficjentem wpłat wyrównawczych. W 2011 r. Warszawa pozyskała z tego tytułu 101 432 353 złotych (op. cit., s. 16).

Czwartym i ostatnim elementem testu konstytucyjności wpłat wyrównawczych jest sprawdzenie, czy mają one charakter uzupełniający

mechanizm wyposażania samorządów w dochody, w sposób określony w art. 167 ust. 2 Konstytucji, czy też go zastępujący.

Wpłaty wyrównawcze nie zastępują wspomnianego mechanizmu, co byłoby niezgodne z wymogami z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, a jedynie go uzupełniają.

Państwo nie zostało bowiem zwolnione z obowiązku subwencjonowania i dotowania jednostek samorządu terytorialnego.

Nawet przy tak bogatej gminie (mieście na prawach powiatu) jak Warszawa, środki przekazane Jej z budżetu państwa (subwencja ogólna i dotacje celowe) w 2011 r. stanowiły ogółem ponad 1,7 miliarda złotych (subwencja ogólna to 1 298 301 842 złote, a dotacja celowa to 429 720 959 złotych), co stanowi ponad 15% dochodu Warszawy (*Budżet miasta stołecznego Warszawy na 2012 rok*, Warszawa, grudzień 2011 r., op. cit., s. 16).

Warto dodać, że w skali kraju udział subwencji ogólnej w sumie dochodów większości gmin jest o wiele wyższy. Wynika bowiem z powiązania mechanizmu subwencji ze wskaźnikami makroekonomicznymi: Produktem Krajowym Brutto (dalej: PKB), stopą bezrobocia. Został też uzależniony od takich wskaźników obiektywnych jak na przykład gęstość zaludnienia oraz powierzchnia dróg przypadająca na mieszkańca (*vide* – uzasadnienie projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Sejm IV kadencji, druk nr 1732, s. 1).

Trzeba też pamiętać, że każda jednostka samorządu terytorialnego, nawet najuboższa, uzyskuje dochody własne, chociażby z podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego czy też z podatku od środków transportowych (art. 4 ust. 1 ustawy o dochodach).

Biorąc powyższe pod uwagę, za oczywiste należy uznać, że wypłata środków z części równoważącej subwencji ogólnej zawsze będzie uzupełnieniem dochodu własnego (dochodów własnych) jednostek samorządu terytorialnego, powiększonego o część wyrównawczą subwencji ogólnej i sumę

dotacji celowych z budżetu państwa. Z uwagi na specyfikę konkretnej jednostki, udział tych środków w dochodach danej jednostki może co najwyżej być niższy lub wyższy od przeciętnej w kraju.

Z tych względów nie może być mowy o efekcie „zastąpienia” dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, powiększonych o część wyrównawczą subwencji ogólnej oraz dotacje celowe z budżetu państwa, przez mechanizm wypłat środków z części równoważącej subwencji ogólnej.

Odnosząc się do konkretnych zarzutów Wnioskodawcy pod adresem zaskarżonej grupy przepisów ustawy o dochodach, w konfrontacji z zasadą proporcjonalności, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, oraz zasadą samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, określoną w art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji (zarzuty Wnioskodawcy powiązane z zasadą adekwatności, określoną w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, zostały omówione na s. 63-65 niniejszego stanowiska), należy podnieść następujące kwestie.

Warunkiem zgodności uregulowań odnoszących się do wpłat wyrównawczych z wymogiem konieczności (elementem zasady proporcjonalności) nie jest, jak uważa Wnioskodawca, przejściowy charakter tej instytucji.

W powoływanym już wcześniej wielokrotnie wyroku w sprawie K 30/04 Trybunał Konstytucyjny stwierdził że *„zalety wpłat wyrównawczych są widoczne zwłaszcza, gdy są one traktowane jako przejściowy, okresowy instrument korekcyjny, stosowany tylko w zakresie niezbędnym. Po jego zastosowaniu władze centralne uzyskują wiedzę, w jaki sposób wyposażać w przyszłości samorządy w dochody własne oraz subwencje i dotacje, by nie dochodziło do owej rażącej niewspółmierności, o której mowa była wyżej. Nie jest jednak wykluczone ich istnienie jako elementu systemu* (podkr. wł.). *Wtedy jednak uwarunkowania konstytucyjne dopuszczalności funkcjonowania tej instytucji są tym silniejsze”* (op. cit., s. 880).

Warunkiem zgodności uregulowań, odnoszących się do wpłat wyrównawczych, z wymogiem konieczności nie jest też, jak uważa Wnioskodawca, subsydiarny charakter tej instytucji, wyrażający się w tym, że jest ona uruchamiana tylko wtedy, gdy subwencje i dotacje z budżetu państwa okażą się niewystarczające do wywiązania się przez słabsze finansowo jednostki samorządu terytorialnego z obowiązku realizacji zadań publicznych.

Przed wszystkim należy pamiętać, o czym wcześniej była mowa, że podstawy pobrania wpłat wyrównawczych zostały uregulowane w ustawie o dochodach systemowo i w sposób kategoryalny, co jednocześnie spełnia jeden z warunków koniecznych dla uznania konstytucyjności tej instytucji (*vide* - uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 30/04).

Podobnie zostały uregulowane zasady podziału środków uzyskanych z wpłat wyrównawczych.

Gdyby mechanizm wpłat wyrównawczych był uruchamiany zgodnie z zasadą subsydiarności, rodzi się pytanie o tryb, w jakim dochodziłoby wówczas do podziału środków pochodzących z tych wpłat.

Wydaje się, że musiałyby to być tryb uznaniowy i zindywidualizowany, a nie systemowy i kategoryalny, zatem tryb niezgodny z wymogami określonymi w art. 167 Konstytucji.

Na początek należałoby jednak ocenić sytuację finansową konkretnej gminy w danym czasie w związku z wykonywaniem konkretnych zadań publicznych. Zadanie to musiałyby wykonać podmiot (z urzędu bądź na wniosek zainteresowanego samorządu) wyposażony w uprawnienia władcze względem jednostek samorządu terytorialnego.

Z przepisów Konstytucji nie można też wyprowadzić wymogu, aby wpłaty wyrównawcze służyły wyłącznie eliminacji rażących nierówności finansowych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego.

Zakres wsparcia finansowego tych jednostek z puli wpłat wyrównawczych należy bowiem do swobodnego uznania ustawodawcy,

ograniczonego jedynie warunkiem, aby przekazywane środki nie zastępowały mechanizmu wyposażania samorządów w dochody w sposób określony w art. 167 ust. 2 Konstytucji. W granicach tego uznania ustawodawca może wspierać wszystkie jednostki samorządu - niezależnie od stopnia owej nierówności - byleby tylko zasady wsparcia były określone systemowo i w sposób kategoryjny.

Nie można też podzielić zapatrywania Wnioskodawcy, że instytucja wpłat wyrównawczych jest nieefektywna, nieskuteczna (w kontekście kolejnego elementu zasady subsydiarności), ponieważ uniemożliwia osiągnięcie zamierzonych przez ustawodawcę celów przez to, że w mechanizmie podziału środków pochodzących z tych wpłat nie uwzględnia się pełnej sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego (wszystkich dochodów, ale też i wydatków).

Z faktu, że ze środków pochodzących z wpłat wyrównawczych mogą korzystać jednostki niekoniecznie potrzebujące wsparcia w danym czasie, nie wynika, że instytucja tych wpłat uniemożliwia osiągnięcie zamierzonych przez ustawodawcę celów.

Dla przypomnienia - zasadniczym celem instytucji wpłat wyrównawczych jest wyrównywanie różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego poprzez przyjęcie w mechanizmie ich pozyskiwania oraz dystrybucji, o czym wcześniej była mowa, zobiektywizowanych wskaźników, takich jak: PKB, stopa bezrobocia, gęstość zaludnienia czy powierzchnia dróg przypadająca na mieszkańca.

Dobór owych zobiektywizowanych czynników należy do zadań ustawodawcy zwykłego, którego obowiązkiem jest troska o stabilność finansów publicznych i o warunki realizacji zadań publicznych.

Oczywiście jest możliwe, że środki pochodzące z wpłat wyrównawczych trafią do samorządów względnie „bogatszych”, co jest efektem określenia zasad ich dystrybucji systemowo i w sposób kategoryjny (zgodnie z

art. 167 Konstytucji), nie zaś uznaniowy i zindywidualizowany (niezgodnie z art. 167 Konstytucji). Nie oznacza to jednak, że środki te nie zasilają jednocześnie (albo zasilają w stopniu mniejszym niż budżet Warszawy) budżetów jednostek samorządu terytorialnego słabszych finansowo. W każdym bądź razie dowodów na to, aby było inaczej, Wnioskodawca nie przedstawił.

Wnioskodawca przekonuje dalej, że cel wprowadzenia instytucji wpłat wyrównawczych zostanie osiągnięty pod warunkiem, że słabsze finansowo i uzyskujące środki pochodzące z wpłat jednostki samorządu terytorialnego będą miały obowiązek przeznaczenia tych środków w sposób, który zagwarantuje poprawę ich sytuacji finansowej.

Wnioskodawca pomija jednak fakt, że wpłaty wyrównawcze pełnią funkcję korekcyjno - systemową i nie są związane z finansowaniem konkretnego zadania publicznego powierzonego jednostkom samorządu terytorialnego. Konkretnie zadania publiczne samorządów są finansowane przez subwencję oświatową oraz dotacje celowe, które jednak nie pochodzą z budżetów samorządów (poprzez wpłaty wyrównawcze), lecz z budżetu państwa.

Wpłaty korekcyjno - wyrównawcze służą poprawie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, które spełniają kryteria określone ustawowo i mają one charakter systemowy.

Okoliczność, iż dopuszczalne jest przeznaczenie środków pochodzących z wpłat korekcyjno - wyrównawczych przez ich beneficjentów na pokrycie innych wydatków, niż te, z którymi związane są kryteria podziału części równoważącej subwencji ogólnej, nie jest równoznaczne z niekonstytucyjnością przyjętego rozwiązania. Uzyskane środki finansowe umożliwiają bowiem sfinansowanie przez gminy uboższe ciążących na nich zadań publicznych określonych ustawowo.

Podkreślić przy tym należy (na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny), że ocena dopuszczalności stopnia zróżnicowania potencjału finansowego poszczególnych gmin, a co za tym idzie, także określenie zasad

dokonywania wpłat i przyznawania środków finansowych z części równoważącej subwencji ogólnej, ma bardziej społeczno -polityczny niż prawny charakter. W tym zatem zakresie ustawodawca ma relatywnie dużą swobodę regulacyjną.

Wbrew ocenie Wnioskodawcy, konstytucyjnych standardów nie naruszają też czasowe wymogi ustalania wpłat wyrównawczych (reguła ich ustalania w oparciu o dane sprzed dwóch lat).

Zgodnie z art. 20 ust. 4 i 5 ustawy o dochodach, określone w tych przepisach wskaźniki, istotne dla ustalenia wysokości wpłat wyrównawczych, są obliczane na podstawie danych za rok poprzedzający rok bazowy.

Wnioskodawca nie dostrzegł jednak, że środki pochodzące z wpłat wyrównawczych stanowią element składowy subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, której ogólna kwota jest określana w ustawie budżetowej (art. 19 ustawy o dochodach). Skoro więc określenie wielkości tych środków może nastąpić dopiero w ustawie budżetowej, której projekt jest przedkładany Sejmowi przez Radę Ministrów do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy (art. 222 Konstytucji), to jest oczywiste, że w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej brak jeszcze danych odnoszących się do dochodów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego za rok bazowy, bo rok ów jeszcze wówczas trwa. W tej sytuacji dane dotyczące dochodów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego za rok poprzedzający rok bazowy są danymi najbardziej aktualnymi, umożliwiającymi obliczenie subwencji ogólnej na dany rok, a więc i środków przeznaczonych na wpłaty wyrównawcze, które tworzą część równoważącą subwencji ogólnej.

W końcu nie są uzasadnione zastrzeżenia Wnioskodawcy, dotyczące sposobu ustalania potencjału dochodowego jednostek zobowiązanych do wpłat wyrównawczych.

Rzeczywiście w art. 20 ust. 3 ustawy o dochodach określono zamknięty katalog dochodów podatkowych gmin, co oznacza, że wyłącznie wymienione w

tym przepisie dochody (pkt 1-10) mogą stanowić podstawę obliczania wskaźników istotnych przy ustalaniu wpłat wyrównawczych („G” i „Gg”) [art. 29 w związku z art. 20 ust. 2 i 3 ustawy o dochodach].

W katalogu tym nie uwzględniono, między innymi, podatku od spadków i darowizn oraz opłat: targowej i miejscowej, co jednak *per se* nie prowadzi, jak przekonuje Wnioskodawca, do „nieusprawiedliwionego oszacowania sytuacji finansowej gminy”.

Oceniając zgodność powołanej grupy przepisów ustawy o dochodach z art. 2 Konstytucji pod względem materialnym należy pamiętać, że w demokratycznym państwie prawnym, którego ustrój oparty jest na zasadzie podziału władz, stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej, której przysługuje w tym zakresie znaczna swoboda w określaniu treści prawa, a granice tej swobody wyznaczają normy konstytucyjne.

Na gruncie ustawy o dochodach, w ramach „swobody ustawodawcy w określaniu treści prawa” mieści się oszacowanie dochodów podatkowych gmin w oparciu o niektóre tylko dochody tych jednostek.

Oczywiście granice tej swobody wyznaczają normy konstytucyjne, w tym przypadku: art. 2 Konstytucji, wyrażający zasadę proporcjonalności, oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, zawierający normę, z której wynika zakaz dokonywania takich zmian w ustawodawstwie, które prowadziłyby do faktycznego przekreślenia dochodów własnych gmin (powiatów).

Należy stwierdzić, że przyjęty w ustawie o dochodach model oszacowania dochodów podatkowych poszczególnych gmin nie narusza tych wzorców. Dokonany przez ustawodawcę wybór nie wszystkich, a tylko niektórych dochodów gmin wcale bowiem nie oznacza, aby kryteria decydujące o identyfikacji gmin uprawnionych do świadczeń z wpłat wyrównawczych, jak i gmin zobowiązanych do dokonywania wpłat wyrównawczych, przestały być określone systemowo, kategorialnie i w sposób zobiektywizowany.

Trzeba też dodać, że zawarte w obowiązującej ustawie o dochodach zasady podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin (art. 21a) [podobnie też jak zasady podziału części regionalnej subwencji ogólnej dla województw - art. 25] zostały wprowadzone ustawą z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 191, poz. 1370 ze zm.) [dalej: ustawa zmieniająca] i **wynikają z analizy sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego od momentu wejścia w życie ustawy o dochodach**, ponieważ od tego dnia (1 stycznia 2004 r.) na bieżąco dokonywana była ocena sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Oprócz analizy danych statystycznych monitorowana była wydajność poszczególnych źródeł dochodów. Pod uwagę brano również zakres zadań, jakie jednostki samorządu terytorialnego przejęły od dnia 1 stycznia 2004 r. do sfinansowania z dochodów własnych. Przedmiotem analizy były również zasady podziału omawianych części subwencji, określone w rozporządzeniach Ministra Finansów (*vide* - uzasadnienie rządowego projektu ustawy zmieniającej, Sejm V kadencji, druk nr 1874).

W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej wprost stwierdzono, że **„zaproponowano podział według sprawdzonych kryteriów i propozycji, które zapewniają najbardziej racjonalny podział środków** (podkr. wł.) i uzyskały akceptację Zespołu do Spraw Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego” (op. cit., s. 4).

Wypada w końcu przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny, powołany do kontroli konstytucyjności prawa, nie bada celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę.

Argumentem Wnioskodawcy za naruszeniem przez zaskarżone uregulowania zasady proporcjonalności *sensu stricto* jest zachwianie, w Jego ocenie, równowagi między efektami instytucji wpłat wyrównawczych a

ciężarami nakładanymi na bogatsze jednostki samorządu terytorialnego, co wyraża się w tym, że, realizując obowiązek dokonywania wpłat wyrównawczych, jednostki silniejsze finansowo stają się finansowo słabsze od beneficjentów tych wpłat, pomimo tego, że, co Wnioskodawca sam przyznał, „**nie jest możliwe** abstrakcyjne i jednoznaczne określenie kwotowej czy procentowej <granicy>, której przekroczenie uprawniałoby do postawienia tezy, że mechanizm wpłat wyrównawczych pozbawił dochody własne jednostek samorządu ich konstytucyjnej funkcji” (*vide* – uzasadnienie wniosku, s. 22).

Powyższe oznacza, że Wnioskodawca w dostateczny sposób nie udowodnił zarzutu naruszenia przez zaskarżone regulacje zasady proporcjonalności *sensu stricto*. Wprost przeciwnie, użyta przez Wnioskodawcę argumentacja może wręcz dowodzić zgodności tych regulacji z art. 2 Konstytucji.

Odnosnie z kolei zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego należy zauważyć, że Wnioskodawca nie ma racji stwierdzając, iż z przepisów Konstytucji wynika zasada „podstawowego charakteru” dochodów własnych samorządu w zakresie finansowania zadań własnych, która oznacza, że zasadniczym źródłem finansowania jednostek samorządu terytorialnego powinny być ich dochody własne, zaś środki przekazywane z budżetu państwa (subwencje i dotacje) powinny mieć charakter uzupełniający.

Tego rodzaju zasady z przepisów Konstytucji wyprowadzić nie można.

W art. 167 ust. 2 ustawy zasadniczej dochody własne jednostek samorządu terytorialnego zostały wymienione obok subwencji ogólnych i dotacji celowych z budżetu państwa, co oznacza, że wszystkie te trzy elementy składowe dochodów jednostek samorządu terytorialnego ustawodawca konstytucyjny uznał za równoważne.

Inaczej mówiąc, istotą unormowania zawartego w art. 167 ust. 2 Konstytucji jest zagwarantowanie wszystkim jednostkom samorządu

terytorialnego dochodów z trzech wymienionych w tym przepisie źródeł, bez przesądzania o proporcjach między nimi.

Wnioskodawca myli się też wywodząc, że udział we wpływach z podatków dochodowych, określony przez ustawę o dochodach jako dochód własny gminy i powiatu (art. 4 ust. 2 i 3 oraz art. 5 ust. 2 i 3), nie może być zaliczony do dochodów własnych tych jednostek samorządu terytorialnego „w autonomicznym rozumieniu konstytucyjnym”.

Konstytucja nie definiuje bowiem pojęcia „dochód własny gminy” (o powiatach ustawa zasadnicza nie wspomina), co oznacza, że jego określenie pozostawiono ustawodawcy zwykłemu.

Reasumując tę część rozważań oraz mając na względzie, że przepisy art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji „konsumują” treść art. 9 ust. 1, 2 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, należy stwierdzić, że art. 29 ust. 1 w związku z art. 29 ust. 2 ustawy o dochodach jest zgodny:

- z zasadą proporcjonalności, wyrażoną w art. 2 w związku z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, w związku z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (ad 1),

- z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (ad 4),

- z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (ad 5).

W dalszej kolejności analizie poddano art. 20 ust. 3 - 5, art. 21 i art. 21a ustawy o dochodach.

Na wstępie należy zauważyć, iż wszystkie te przepisy zostały powołane przez Wnioskodawcę w związku z art. 29 ust. 1 ustawy o dochodach, co oznacza, że wynik badania konstytucyjności tegoż art. 29 ust. 1 nie może pozostawać bez wpływu na ocenę konstytucyjności przepisów związkowych.

Przepisy art. 20 ust. 3 - 5 (w związku z art. 29) ustawy o dochodach określają składniki dochodów podatkowych gmin (ust. 3) oraz sposoby obliczania wskaźników istotnych przy ustalaniu wpłat wyrównawczych i podziale części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin, w tym czasowe reguły ustalania tych wskaźników (ust. 4 i 5).

W art. 21 ust. 1 ustawy o dochodach jest mowa o obowiązku połączenia wszystkich wpłat gmin, określonych w art. 29 tejże ustawy, w jedną kwotę przeznaczoną na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin.

Przepis art. 21a ustawy o dochodach określa sposób podziału między gminy części równoważącej subwencji ogólnej.

Zarzuty Wnioskodawcy, odnoszące się do przepisów art. 20 ust. 3 - 5 ustawy o dochodach, w zakresie temporalnych zasad ustalania wskaźników istotnych dla określenia potencjału dochodowego jednostek zobowiązanych do wpłat wyrównawczych oraz do ustalenia wysokości tych wpłat, zostały zbadane we wcześniejszym fragmencie niniejszego stanowiska (s. 71 - 73).

Odnosnie art. 21 ust. 1 ustawy o dochodach należy stwierdzić, że poczynione wyżej ustalenia nie wskazują, aby przepis ten stanowił naruszenie powołanych do jego kontroli wzorców konstytucyjnych, skoro za zgodne z tymi samymi wzorcami zostało uznane przeznaczenie zgromadzonych wpłat wyłącznie na potrzeby gmin. W art. 21 ust. 1 ustawy o dochodach jest bowiem mowa jedynie o obowiązku połączenia wszystkich wpłat gmin, określonych w art. 29 (oraz w art. 20 ust. 9) tejże ustawy w jedną kwotę przeznaczoną na cele wskazane w art. 21a ustawy o dochodach.

Te ustalenia rzutują z kolei na kwestię konstytucyjności art. 21a ustawy o dochodach (także art. 21 ust 2 tej ustawy).

Zasady podziału części równoważącej subwencji ogólnej należy też ocenić podobnie do zasad określania wysokości wpłat, wskazanych w art. 29 ustawy o dochodach.

Podobnie bowiem jak w wypadku wpłat, wysokość wypłat jest określona w ustawie oraz ustalona systemowo, w sposób zobiektywizowany. Ponadto ich wysokość zależy od potrzeb samorządów uboższych, związanych z wykonywaniem ciążących na nich zadań własnych.

Mając powyższe na uwadze, należy dojść do wniosku, że przepisy art. 20 ust. 3 - 5, art. 21 oraz art. 21a ustawy o dochodach są zgodne z tymi wzorcami kontroli, z którymi zgodny okazał się art. 29 ust. 1 w związku z art. 29 ust. 2 ustawy o dochodach. Oznacza to jednocześnie, że art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3 - 5, art. 21, art. 21a i art. 29 ust. 2 jest zgodny:

- z zasadą proporcjonalności, wyrażoną w art. 2 w związku z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, w związku z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (ad 1),

- z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (ad 4),

- z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (ad 5).

Konstatacja ta, o czym wcześniej była mowa, dotyczy także odpowiednich przepisów odnoszących się do powiatów (art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3 - 5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy o dochodach).

Ocena zgodności art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3 - 5 i art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3 - 5 i art. 30 ust. 2 ustawy o dochodach - w zakresie, w jakim nie uwzględniają specyfiki miasta stołecznego Warszawy jako stolicy Rzeczypospolitej Polskiej - z art. 2 w związku z art. 32 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji (ad 2).

Zaskarżone przepisy ustawy o dochodach określają, o czym wcześniej była mowa, sposób kalkulacji wysokości wpłat wyrównawczych dokonywanych przez gminy i powiaty (a także miasta na prawach powiatu), jak również sposób

rozdysponowywania środków pochodzących z tych wpłat oraz kryteria pozwalające na zidentyfikowanie jednostek zobowiązanych do wpłat i ich beneficjentów.

Pośród wzorców kontroli Wnioskodawca wskazał w tym przypadku, wynikającą z art. 2 Konstytucji, zasadę proporcjonalności, zadekretowaną w art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz wyrażone w art. 32 Konstytucji: zasadę równości wobec prawa (ust. 1) i zakaz dyskryminacji (ust. 2).

Niekonstytucyjności powołanych przepisów ustawy o dochodach Wnioskodawca upatruje w nieuzasadnionym, Jego zdaniem, zrównaniu wszystkich gmin i powiatów w sytuacji, gdy powinno się uwzględnić konstytucyjnie i ustawowo ugruntowaną specyfikę Warszawy, której konsekwencją jest obciążenie Warszawy dodatkowymi wydatkami, nieponoszonymi przez inne samorządy. Powinno to skutkować, w przekonaniu Wnioskodawcy, odrębnym potraktowaniem Warszawy w zakresie regulacji określających system finansowania jednostek samorządu terytorialnego.

Wnioskodawca wskazuje też, że Warszawa w związku z jej szczególnymi zadaniami związanymi ze statusem miasta stołecznego (kwalifikowanymi jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej) nie otrzymuje z budżetu państwa dotacji celowych w wysokości zapewniającej realizację tych zadań.

Na potwierdzenie tego zarzutu Wnioskodawca przedstawił dane wskazujące, między innymi, na udział wpłat wyrównawczych i pochodzących z nich środków - odpowiednio - w wydatkach i dochodach (poprzez część równoważącą subwencji ogólnej) Warszawy na tle innych miast na prawach powiatu.

Wypracowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozumienie zasad: proporcjonalności (art. 2 Konstytucji) oraz samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji) zostało

omówione w poprzedniej części niniejszego stanowiska, w której przeprowadzono test zgodności z tymi zasadami tych samych przepisów ustawy o dochodach.

Powyższe oznacza, że wynik przeprowadzonego wcześniej testu konstytucyjności pozostaje aktualny.

Dla oceny konstytucyjności zaskarżonych w tej grupie przepisów ustawy o dochodach pozostaje więc jedynie przeprowadzenie testu ich zgodności z art. 32 Konstytucji.

Zresztą intencją Rady Warszawy, jak Ona sama podkreśliła, było wykazanie niezgodności wymienionych przepisów ustawy o dochodach głównie z zasadą równości, a przepis art. 32 Konstytucji wskazała jako wzorzec związkowy jedynie „z ostrożności procesowej”, nie mając pewności, czy zasada równości może stanowić wzorzec oceny regulacji wprowadzających zróżnicowanie w zakresie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Art. 32 Konstytucji ujmuje dwie podstawowe kwestie: określa ogólne pojęcie i zakres zasady równości (ust. 1) oraz formułuje zakaz dyskryminacji (ust. 2) [vide - komentarz L Garlickiego do art. 32 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003].

Zasada równości stanowiła przedmiot licznych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09, Trybunał Konstytucyjny ograniczył się do wskazania najważniejszych tez dotychczasowego orzecznictwa Trybunału na gruncie zasady równości i przypomniał, że „- poczynwszy od orzeczenia z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87 (OTK w 1988 r., poz. 1) - Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie uznawał, iż równość wobec prawa oznacza, że <wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relevantną) w równym

stopniu, mają być traktowane równo>. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego cechą wspólną decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenie jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, często więc ma ona relatywny charakter (...).

Równość nie jest przy tym zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków. Ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze mieć podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Jak stwierdzono w orzeczeniu z 23 października 1995 r., sygn. K. 4/95 (OTK ZU nr 2/1995, poz. 11), tego typu wyjątki muszą spełniać następujące trzy warunki:

- muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści;*
- powinny być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;*
- muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej” (OTK ZU seria A nr 3/2010, poz. 21, s. 372 - 373).*

Rozważając możliwość stosowania zasady równości do jednostek samorządu terytorialnego, Trybunał Konstytucyjny, w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00, stwierdził, że „[p]oszukując odpowiedzi na pytanie o zakres podmiotowy zasady równości, należy wziąć pod uwagę charakter samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny występuje w obrocie prawnym w podwójnej roli. Z jednej strony jako organ władzy publicznej, z

drugiej jako podmiot prawa prywatnego. Zgodnie z definicją sformułowaną przez J. Panejkę, <samorząd jest opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielnie w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego> (J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu terytorialnego*, Wilno 1934, s. 130). W nowszym piśmiennictwie polskim samorząd terytorialny ujmuje się <jako wyodrębniony (osobowość prawna), powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa (wspólnota samorządowa), powołany do samodzielnego wykonywania administracji państwowej, wyposażony w środki materialne umożliwiające realizację nałożonych zadań> (Z. Niewiadomski, *W sprawie pojęcia samorządu terytorialnego*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G*, t. XL, 1993, s. 124). Podmiotem samorządu terytorialnego jest wspólnota samorządowa, którą z mocy samego prawa tworzy ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. W myśl art. 16 ust. 1 konstytucji, 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.

Samorząd terytorialny stanowi strukturę służebną wobec obywateli, utworzoną w celu zaspokajania ich potrzeb oraz do urzeczywistniania ich wolności i praw. Ustawa zasadnicza przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną, gwarantuje prawo własności i inne prawa majątkowe i poddaje pod ochronę sądową ich samodzielność. Prawodawca konstytucyjny określił podstawowe zasady ustroju i funkcjonowania samorządu terytorialnego. Jednocześnie konstytucja pozostawia ustawodawcy szeroki zakres swobody przy regulowaniu struktury i ustroju samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, że źródłem istnienia samorządu terytorialnego oraz jego podmiotowości i odrębności są pozytywne uregulowania prawne, w szczególności uregulowania zawarte w konstytucji. Samorząd terytorialny nie

może powoływać się na przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka jako źródło jego praw. Jednostkom samorządu terytorialnego przysługują wyłącznie takie uprawnienia, które zostały wyraźnie przyznane przez prawo pozytywne, a wykładnia przepisów konstytucyjnych musi zawsze uwzględniać służebny charakter instytucji samorządu terytorialnego wobec jednostki oraz jej wolności i praw. Z przedstawionych względów jednostki samorządu terytorialnego mają całkowicie odmienny charakter niż osoby prawne tworzone w sposób swobodny przez obywateli dla realizacji określonych celów politycznych, gospodarczych czy osobistych.

Wychodząc przede wszystkim ze stwierdzenia, że samorząd terytorialny występuje w obrocie prawnym w podwójnej roli, w konkretnym wypadku zasada równości nie mogłaby mieć bezpośredniego zastosowania w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego. Trzeba jednak stwierdzić, że swoboda regulacyjna przysługująca ustawodawcy w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego nie jest nieograniczona. Ustawodawca musi w szczególności respektować, wyrażoną w art. 32 konstytucji, zasadę równości jednostek. Różnicowania jednostek samorządu terytorialnego nie mogą prowadzić do nieuzasadnionych różnicowań ich mieszkańców. **Trybunał Konstytucyjny może stwierdzić niezgodność regulacji prawnej dotyczącej samorządu terytorialnego z zasadą równości wtedy, gdy regulacja ta narusza zasadę równości jednostek. Ten, kto kwestionuje zgodność ustawy dotyczącej samorządu terytorialnego z zasadą równości musi wykazać, że regulacja ta powoduje różnicowanie osób fizycznych lub innych podmiotów <prywatnych> posiadających wspólną cechę istotną, a jednocześnie nie znajduje racjonalnego uzasadnienia, nie spełnia wymogu proporcjonalności lub nie znajduje oparcia w normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych** (podkr. wł.)” [OTK ZU nr 7/2000, poz. 259, s. 1293 - 1294].

Wyrażony w art. 32 ust. 2 Konstytucji zakaz dyskryminacji stanowi podstawową konsekwencję zasady równości, bo oznacza zakaz wprowadzania

zróżnicowań o nieuzasadnionym, więc arbitralnym charakterze (vide - komentarz L. Garlickiego do art. 32 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, op. cit.).

Mając na uwadze wskazane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w pierwszej kolejności należy ustalić wspólną cechę istotną, według której rozpatrywane będzie równe traktowanie gmin (powiatów).

Otóż w rozpatrywanej sprawie wspólną cechą istotną, decydującą o powstaniu po stronie gmin (powiatów) obowiązku dokonywania wpłat wyrównawczych, jest osiągnięcie dochodów wyższych niż przeciętne.

Na tym tle, w związku z argumentacją Wnioskodawcy, odwołującą się do szczególnej wśród innych gmin (powiatów) pozycji Warszawy jako miasta stołecznego, należy rozważyć, czy równe traktowanie Warszawy narusza konstytucyjny wymóg równego traktowania podmiotów podobnych, przez to, że cecha stołeczności Warszawy wymaga, aby tę jednostkę samorządu traktować „różnie”.

Jest jednak pewne, że odmienne potraktowanie Warszawy niż pozostałych gmin (powiatów) byłoby odstępstwem od zasady równości. Nie miałyby ono bowiem koniecznego charakteru relewantnego, ponieważ nie pozostawałoby w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią ustawy o dochodach oraz nie służyłoby realizacji tego celu i treści.

Celem instytucji wpłat wyrównawczych, o czym wcześniej była mowa, jest wyrównywanie systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych.

Zasadniczą treścią ustawy o dochodach jest określenie, służącego temu celowi, mechanizmu wpłat korekcyjno - wyrównawczych, dokonywanych przez samorządy bogatsze na część równoważącą subwencji ogólnej, z której środki przekazywane są na potrzeby samorządów uboższych, przy czym podstawową cechą tego mechanizmu jest to, że zarówno przesłanki wpłat, jak i zasady

podziału ogólnej ich kwoty są określone w ustawie i mają kategoryalny, zobiiektywizowany charakter.

Postulowane przez Wnioskodawcę „wyróżnienie” Warszawy przez zmniejszenie wpłat wyrównawczych łączyłoby się z koniecznością wykazania, w jakiej części wpłaty wyrównawcze uniemożliwiają Warszawie wykonywanie zadań publicznych związanych z posiadaną cechą stołeczności i, w konsekwencji (o ile przeprowadzenie tego rodzaju operacji byłoby w ogóle możliwe), zmniejszenia o tę część wysokości obowiązkowej wpłaty. Oznaczałoby to wprowadzenie do ustawy o dochodach szczególnego przepisu odnoszącego się tylko do jednej jednostki samorządu terytorialnego, przepisu o charakterze indywidualnym.

Wówczas jednak można byłoby postawić pytanie, dlaczego z przywileju obniżenia wpłat wyrównawczych ma korzystać tylko Warszawa. Wszak w skali kraju są porównywalnie bogate samorządy, które również ponoszą ponadprzeciętne koszty funkcjonowania, związane, jak chociażby w przypadku Krakowa, Wrocławia czy Gdańska, z koniecznością renowacji i utrzymywania w odpowiednim stanie wielu zabytków.

Ponadto trzeba mieć na uwadze i to, że „stołeczność” generuje nie tylko koszty, ale też dochody (stołeczność Warszawy stanowi zapewne istotne kryterium wyboru siedziby dla wielu podmiotów opłacających podatki), **których Wnioskodawca jednak nie oszacował oraz nie porównał z kosztami, skupiając się na wskazaniu tych ostatnich.**

O dochodach Warszawy na tle wpłat wyrównawczych była mowa we wcześniejszym fragmencie niniejszego stanowiska (s. 65).

W tym miejscu warto wszak przypomnieć, że w roku 2011, w porównaniu z rokiem 2010, **nastąpił wzrost dochodów Warszawy o blisko 400 milionów złotych (10 886 290 925), przy jednoczesnym zmniejszeniu wysokości wpłat wyrównawczych o blisko 50 milionów złotych.**

W końcu nie można zapominać, że zróżnicowanie potencjału finansowego gmin i powiatów jest wpisane w system, o którym mowa w art. 167 Konstytucji. Jedne gminy i powiaty osiągną bowiem z tych samych źródeł wpływy budżetowe wyższe, inne zaś znacznie niższe - co wynika z samej istoty instytucji dochodów własnych.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że analizowana grupa przepisów ustawy o dochodach jest zgodna z, wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji, zasadą równości wobec prawa.

Oceniając bowiem z punktu widzenia zasady równości dopuszczalność odmiennego potraktowania Warszawy z uwagi na jej cechę stołeczności trzeba stwierdzić, że brak jest dostatecznego uzasadnienia takiego rozwiązania, wzięwszy pod uwagę chociażby cel wprowadzenia instytucji wpłat wyrównawczych.

Ze względu na to, że regulacja będąca przedmiotem tej części wniosku, jest zgodna z art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie ma podstaw do odrębnego rozważania kwestii zgodności tej regulacji z zasadą niedyskryminacji, wyrażoną w art. 32 ust. 2 Konstytucji (na ten temat *vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09, OTK ZU seria A nr 3/2011, poz. 25).

Reasumując, art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3 - 5 i art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3 - 5 i art. 30 ust. 2 ustawy o dochodach w zakresie, w jakim nie uwzględniają specyfiki miasta stołecznego Warszawy jako stolicy Rzeczypospolitej Polskiej, są zgodne z art. 2 w związku z art. 32 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Ocena zgodności art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 ustawy o dochodach z art. 167 ust. 3 Konstytucji (ad 3).

Powołane przepisy ustawy o dochodach określają, o czym wcześniej była mowa, sposób przeznaczenia środków pochodzących z wpłat wyrównawczych, dokonywanych przez gminy, które to środki przekazano gminom biedniejszym, ale następnie gminy te musiały je zwrócić jako uzyskane nienależnie. Środki te zwiększają rezerwę budżetową przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego i rezerwą tą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego.

Wprawdzie zaskarżony przepis art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach dotyczy kwot (nienależnych), pochodzących nie tylko z części równoważącej, ale też z części wyrównawczej oraz regionalnej subwencji ogólnej (*vide* - art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o dochodach w związku z art. 29 - 31 tej ustawy), tym niemniej wskazanie przez Wnioskodawcę, jako związkowych, odpowiednich przepisów art. 21a ustawy o dochodach przesądza, że przedmiotem zaskarżenia może być jedynie ta norma art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach, która odnosi się do części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin.

W konsekwencji zachowana zostaje kompetencja Rady Warszawy do zaskarżenia powołanej grupy przepisów w trybie wniosku.

Wnioskodawca wskazuje na niezgodność kwestionowanego rozwiązania z, wyrażoną w art. 167 ust. 3 Konstytucji, zasadą wyłączności ustawy.

Zdaniem Wnioskodawcy, zaskarżone przepisy nie zawierają przesłanek, jakimi powinien kierować się minister właściwy do spraw finansów publicznych (Minister Finansów) dysponując kwotą powstałą z przedmiotowych wpłat, zwłaszcza nakazu ich wykorzystania przez beneficjentów tylko w celu, w jakim stworzono sam mechanizm wpłat, a konieczność porozumienia z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego jest, w ocenie Wnioskodawcy, gwarancją niewystarczającą.

Zasada wyłączności ustawy w określeniu źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 3 Konstytucji) była przedmiotem licznych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego.

W cytowanym już wcześniej w niniejszym stanowisku uzasadnieniu wyroku w sprawie K 30/04, Trybunał Konstytucyjny sformułował warunki, jakie muszą zostać spełnione, aby funkcjonowanie wpłat wyrównawczo - korekcyjnych łącznie z systemem wyposażania samorządów w dochody własne, subwencje i dotacje z budżetu państwa było konstytucyjnie dopuszczalne. Jednym z tych warunków jest **ustawowe uregulowanie w sposób kategoryalny podstaw ich pobrania i zasad podziału.**

W związku z tym należy stwierdzić, że wymagany warunek ustawowego uregulowania w sposób kategoryalny zasad podziału części równoważącej subwencji ogólnej nie został spełniony w odniesieniu do tej jej części, która powstała z kwot nienależnych, wskazanych w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach.

Zaskarżone przepisy upoważniają bowiem do podziału tych kwot („resztówek”) w sposób uznaniowy, zindywidualizowany, a nie systemowy i kategoryalny (minister podejmuje decyzję, która jest natychmiast wykonalna - art. 36 ust. 1 w związku z ust. 2 ustawy o dochodach).

Oceny tej nie może zmienić nałożony na Ministra Finansów obowiązek porozumienia z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego. Wynik „porozumienia” nie wiąże *de facto* podmiotu decyzyjnego, gdyż brak jest mechanizmu egzekwowania owego porozumienia przez samorządy. Przede wszystkim jednak treść porozumienia nie jest zdeterminowana warunkami ustawowymi.

Reasumując, art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 ustawy o dochodach jest niezgodny z art. 167 ust. 3 Konstytucji.

Ocena zgodności art. 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 i art. 20 ust. 3-5 ustawy o dochodach z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, oraz z art. 168 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (ad 6).

Zaskarżone przepisy określają sposób obliczania dochodów podatkowych gmin na użytek instytucji wpłat wyrównawczych.

Zdaniem Wnioskodawcy, powołane przepisy naruszają prawo gmin do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie (art. 168 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego) oraz zasadę zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

W opinii Wnioskodawcy, nakazanie stosowania określonych w tych przepisach zasad przy ustalaniu kategorii gmin zobowiązanych do dokonywania wpłat wyrównawczych znacznie ogranicza ich swobodę decyzyjną w zakresie ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych.

Jak przekonuje Wnioskodawca, obowiązek przekazania do budżetu państwa (na część równoważącą subwencji ogólnej) wpłat o określonej wysokości stanowi „swego rodzaju sankcję” za zastosowanie niższej stawki podatkowej czy też za zastosowanie dozwolonej przez prawo ulgi podatkowej, co skutecznie zniechęca samorządy do prowadzenia racjonalnej polityki podatkowej. Tego rodzaju rozwiązanie stwarza też pułapkę dla stabilnych finansowo samorządów decydujących się na prowadzenie elastycznej polityki podatkowej.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa zapewnia nie tylko ochronę podmiotów prywatnych. Zasada ta obowiązuje również w stosunkach między jednostkami samorządu terytorialnego a państwem.

W powołanym już wcześniej wyroku z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[z]asada zaufania społeczności lokalnej jednostki samorządu terytorialnego do państwa i prawa, analogicznie jak zasada zaufania obywateli do państwa i prawa w ogólności, opierają 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” (op. cit., s. 808; *vide* też - wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU seria A nr 3/2007, poz. 25 oraz z dnia 18 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07, OTK ZU seria A nr 10/2008, poz. 182).

W uzasadnieniu wyroku (wydanego w pełnym składzie Trybunału) z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, Trybunał Konstytucyjny, rozważając istotę zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, stwierdził - powołując się także na wcześniejsze orzecznictwo - że „da się (tę zasadę - przyp. wł.) przedstawić jako zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia, bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania; jako niedopuszczalność kreowania organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela (...). <Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo

prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych - stwierdził Trybunał w wyroku z 14 czerwca 2000 r. (sygn. P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138) [OTK ZU seria A nr 9/2008, poz. 157, s. 1617].

Mając na uwadze przedstawione wyżej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego należy stwierdzić, że zaskarżona przez Wnioskodawcę regulacja ustawy o dochodach nie narusza zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Nie można bowiem zasadnie twierdzić, aby gminy (w tym sam Wnioskodawca) zostały zaskoczone wprowadzeniem przepisów określających zasady oszacowania ich sytuacji finansowej dla potrzeb instytucji wpłat wyrównawczych.

Zarówno wspomniane zasady oszacowania, jak i sama instytucja wpłat wyrównawczych obowiązują od wielu lat. Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, a je wszak obejmuje ustawa o dochodach, miały więc wystarczająco dużo czasu na zapoznanie się z zawartymi w tym powszechnie przecież obowiązującym akcie prawnym przesłankami ograniczającymi ich samodzielność finansową oraz konsekwencjami prawnymi, jakie mogą za sobą pociągnąć działania samorządów w sferze kształtowania dochodów własnych.

Odnosząc się z kolei do zarzutu Wnioskodawcy naruszenia art. 168 Konstytucji (w związku z art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego), to należy przypomnieć, że, zgodnie z treścią art. 168 ustawy zasadniczej, jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Kompetencja jednostek samorządowych reglamentowana jest więc przez ustawodawcę, wskazującego rodzaje podatków i opłat zaliczonych do kategorii podatków i opłat lokalnych, co do których dopuszczalne jest określanie ich wysokości przez jednostki samorządu terytorialnego (*vide* - wyrok Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU seria A nr 2/2002, poz. 17).

W przedmiotowej sprawie ustawodawca, wprowadzając system wpłat wyrównawczych, nie zniweczył ani nawet nie ograniczył kompetencji Wnioskodawcy do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych.

Treść zaskarżonych przepisów ustawy o dochodach co najwyżej oznacza, że samorząd, prowadząc racjonalną politykę podatkową, powinien uwzględniać ustawowe przesłanki oszacowania własnej sytuacji finansowej na użytek instytucji wpłat wyrównawczych.

Z tych względów nie można zasadnie twierdzić, aby instytucja wpłat wyrównawczych miała bezpośredni związek z władztwem podatkowym jednostki samorządu terytorialnego, w rozumieniu art. 168 Konstytucji.

Z opisanych powodów art. 168 Konstytucji nie jest właściwym wzorcem kontroli kwestionowanych w tej części wniosku przepisów ustawy o dochodach.

Powyższe oznacza, że niewłaściwym wzorcem kontroli jest również art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, powołany jako przepis związkowy.

Reasumując, art. 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 i art. 20 ust. 3 - 5 ustawy o dochodach jest zgodny z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, oraz nie jest niezgodny z art. 168 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego