

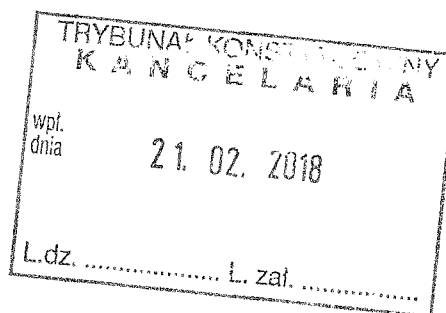


Rzeczpospolita Polska
PROKURATOR GENERALNY

PK VIII TK 2.2018

K 18/17

Warszawa, dnia **20** lutego 2018 r.



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rady Gminy Międzyzdroje o zbadanie zgodności art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21, art. 21a, art. 29 i art. 32 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z:

- a) art. 167 ust. 1-3 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) art. 165 ust. 1 i art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji RP,
 - c) art. 165 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji oraz w związku z art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607)
- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074) -

przedstawiam następujące stanowisko:

1) przepis art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21 ust. 1, art. 21a, art. 29 i art. 32 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1453):

a) jest zgodny z zasadą ochrony zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowiącego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji RP oraz z zasadą sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, wynikającą z art. 165 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji, w związku z art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 oraz z 2006 r. Nr 154, poz. 1107),

b) nie jest niezgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji;

2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074) - ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Międzyzdroje (dalej także: Wnioskodawca) we wniosku z dnia 27 października 2015 r. (dot. uchwały Nr XV/132/15) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21, art. 21a, art. 29 i art. 32 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1453, dalej: ustawa o dochodach j.s.t.) z powołanymi wzorcami konstytucyjnej kontroli, jak również z art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 oraz z 2006 r. Nr 154, poz. 1107, dalej: EKSL).

W uzasadnieniu wniosku Rada Gminy Międzyzdroje zwróciła uwagę, że „[a]rtykuł 36 ust. 1-9 UDJST określa uprawnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych w sytuacji, gdy (i) część wyrównawcza bądź równoważąca subwencji ogólnej ustalona została w kwocie wyższej niż należna lub [ii] gdy wpłaty, o których mowa w art. 29 UDJST, ustalone zostały w kwocie niższej niż należna. W takiej sytuacji minister uprawniony jest do wydania decyzji, która poprzez zmniejszenie uprawnień gminy bądź nałożenie na nią obowiązków powoduje rozliczenie nienależnie wypłaconych kwot części subwencji ogólnej lub zaległości we wpłatach, o których mowa w art. 29 UDJST.

Jednak w sytuacji odwrotnej, tj. gdy (i) gmina otrzyma część wyrównawczą bądź równoważącą subwencji ogólnej w kwocie mniejszej niż należna lub (ii) gmina dokona wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST, w kwocie wyższej niż należna, przepis art. 36 ust. 10 UDJST wyklucza możliwość wydania przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych jakiegokolwiek decyzji pozwalającej na rozliczenie nieotrzymanej przez gminę, a należnej części subwencji ogólnej bądź nadpłaconej wpłaty, o której mowa w art. 29 UDJST.

Przepis art. 36 ust. 10 UDJST zamyka gminom drogę do dochodzenia należnej (tj. obliczonej w oparciu o wskazane powyżej przepisy UDJST), a

nieotrzymanej części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej oraz nadpłaconej (w stosunku do wysokości wynikającej z powołanych powyżej przepisów UDJST) wpłaty, o której mowa w art. 29 UDJST. W efekcie dochodzi do sytuacji, w której wysokość należnej subwencji i wysokość należnych wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST, określana jest ostatecznie przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w drodze informacji, o której mowa w art. 33 ust. 1 UDJST. Podkreślenia wymaga, że informacja taka nie podlega weryfikacji w żadnym postępowaniu. Co pozbawia gminy instrumentu kontroli sądowej poprawności rozstrzygnięcia ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

W tej sytuacji błąd popełniony przy dokonywaniu obliczeń bądź błędna interpretacja przepisów UDJST określających sposób dokonywania wyliczeń w zakresie poszczególnych części subwencji ogólnej i wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST, bądź pominięcie przez ministra do spraw finansów publicznych tych przepisów przy dokonywaniu obliczeń powoduje, że wysokość należnych części subwencji ogólnej i wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST, nie wynika z przepisów UDJST, ale z arbitralnej i niepodlegającej kontroli sądowej czynności (informacji) ministra właściwego do spraw finansów publicznych” (uzasadnienie wniosku, s. 6-7).

Przedmiotem kontroli Wnioskodawca uczynił przepis art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach j.s.t., dlatego że „zamyka on gminom drogę do dochodzenia należnej (tj. obliczonej w oparciu o wskazane powyżej przepisy UDJST), a nieotrzymanej części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej oraz nadpłaconej (w stosunku do wysokości wynikającej z powołanych powyżej przepisów UDJST) wpłaty, o której mowa w art. 29 UDJST”, natomiast powołane w związku z art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach j.s.t. inne przepisy tej ustawy „przewidują (w poszczególnych jednostkach redakcyjnych) szczegółową regulację wskazującą sposób wyliczenia kwoty należnej: (i) części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej, (ii) wpłat, o których mowa w

art. 29 UDJST. Przepisy te wyznaczają więc zakres, w jakim art. 36 ust. 10 UDJST odbiera gminom prawo do dochodzenia nieotrzymanej kwoty należnej poszczególnych części subwencji ogólnej bądź nadpłaconej kwoty wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST” (uzasadnienie wniosku, s. 7).

W uzasadnieniu zarzutu naruszenia przez zaskarżoną normę art. 167 ust. 1-3 Konstytucji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającymi z art. 2 Konstytucji, Wnioskodawca na wstępie zauważył, iż „z art. 167 ust. 2 Konstytucji, należy wyprowadzić (...) publiczne prawo gmin, do domagania się wypłaty z budżetu państwa kwoty subwencji w wysokości wynikającej z przepisów prawa. Wskazane konstytucyjne prawo może przekształcić się w roszczenie o wypłatę subwencji w odpowiedniej wysokości i terminie, co stanowi naturalną konsekwencję przyjęcia obiektywnych kryteriów przyznawania subwencji”, po czym stwierdził, że „ogólny poziom wydatków jednostki samorządu terytorialnego musi być możliwy do ustalenia już na podstawie regulacji ustawowej” (uzasadnienie wniosku, s. 8).

Następnie Wnioskodawca wskazał, że „Trybunał Konstytucyjny uznaje, iż wpłaty korekcyjno-wyrównawcze stanowią element systemu wyposażania samorządu terytorialnego w dochody, który może funkcjonować pod warunkiem spełnienia wszystkich konstytucyjnych wymagań takiego wyposażania (wyrok z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04) [OTK ZU seria A nr 7/2006, poz. 86 - przyp. wł.]. Oznacza to, iż również wysokość wpłat oraz wypłat korekcyjno-wyrównawczych określana powinna być na podstawie jasnych i precyzyjnych kryteriów ustanowionych w ustawie”, po czym przypomniał treść zasady zaufania społeczności lokalnej jednostki samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady sprawiedliwości społecznej, a następnie, w podsumowaniu tej części rozważań, stwierdził, że „art. 36 ust. 10 UDJST uniemożliwia gminom realizację prawa podmiotowego wynikającego z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji do należnych gminom dochodów w postaci części

wyrównawczej i równoważającej subwencji ogólnej” oraz że „[k]onsekwencją zaskarżonego przepisu jest również fakt, że gminy nie mogą na podstawie przepisów UDJST ustalić należnych im kwot części wyrównawczej bądź równoważającej subwencji ogólnej, jak również kwot wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST, do których są zobowiązane. (...) Taka sytuacja narusza art. 167 ust. 1 i 3 Konstytucji oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Przepis art. 36 ust. 10 UDJST wyklucza możliwość dokonania korekty otrzymanych przez gminy poszczególnych części subwencji ogólnej bądź wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST, ale tylko gdy taka korekta miałaby nastąpić na korzyść gmin. Natomiast przepisy art. 36 ust. 1-9 pozwalają ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych do dokonywania stosownych korekt, jeżeli dokonywane są one na niekorzyść gmin. Z tego względu zaskarżony przepis narusza zasadę sprawiedliwości społecznej wynikającą z art. 2 Konstytucji” uzasadnienie wniosku, s. 8 -10).

Przechodząc następnie do omówienia zarzutu niezgodności art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21, art. 21a, art. 29 i art. 32 ustawy o dochodach j.s.t. z art. 165 ust. 1 i art. 21 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą proporcjonalności wynikającymi z art. 2 Konstytucji, Wnioskodawca stwierdził, że „art. 36 ust. 10 UDJST prowadzi do sytuacji, gdy gminy nie są uprawnione do otrzymania należnej im kwoty części wyrównawczej bądź równoważającej subwencji ogólnej bądź nie są uprawnione do żądania zwrotu nienależnie pobranej kwoty wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST. W konsekwencji w sposób nieproporcjonalny i nieuzasadniony innymi wartościami konstytucyjnymi dochodzi do ingerencji w prawo własności gmin” (uzasadnienie wniosku, s. 11).

W końcowym fragmencie uzasadnienia wniosku Wnioskodawca przedstawił argumenty przemawiające, w Jego ocenie, za niezgodnością zaskarżonej normy z art. 165 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 16 ust. 2

Konstytucji „w związku z zasadą prawa do sądu wynikającą z art. 2 Konstytucji” oraz w związku z art. 11 EKSL.

Wnioskodawca podniósł, że „[o]chrona sądowa winna ochraniać także prawa jednostek samorządu terytorialnego w procesie wykonywania ich zadań. W sporach między państwem a gminą ochronie sądowej powinny podlegać publiczne prawa podmiotowe samorządu ukształtowane w art. 167 Konstytucji i art. 165 ust. 1 Konstytucji”, a następnie zwrócił uwagę, iż „[s]ądowa ochrona samodzielności samorządowej oznacza, że w przypadku naruszenia samodzielności konkretnej jednostki samorządu terytorialnego powinna ona mieć możliwość dochodzenia swoich spraw przed niezawisłym sądem. Ustawodawca ma obowiązek poddać jurysdykcji sądów sprawy naruszenia samodzielności samorządu i to zarówno w płaszczyźnie prywatnoprawnej, jak i publicznoprawnej. Istota zasady ochrony sądowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego stanowi realizację naczelnej zasady konstytucyjnej - zasady demokratycznego państwa prawa na poziomie lokalnym”, zaś „[z]asada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem jest jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawa. Prawo do sądu zajmuje tak ważne miejsce, że jakakolwiek interpretacja ścieśniająca nie odpowiadałaby ani celowi ani charakterowi ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo jednostki do rzetelnego i publicznego procesu, w którym są rozstrzygane jej prawa o charakterze administracyjnym, cywilnym, a także postępowania, w których przedstawione są przeciwko niej zarzuty karne, wynika z zasady, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym” (uzasadnienie wniosku, s. 12).

Dalej Wnioskodawca przypomniał, że „[r]ównież art. 11 EKSL wskazuje, iż gminy mają prawo do odwołania się na drodze sądowej w celu ochrony przysługujących im uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności przewidzianych w EKSL lub Konstytucji”, i, w podsumowaniu tej części

rozważań, wskazał, że „w sytuacji, gdy (i) kwota części wyrównawczej bądź równoważącej subwencji ogólnej została ustalona w kwocie niższej niż należna lub (ii) kwota wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST, została ustalona w kwocie wyższej niż należna, przepis art. 36 ust. 10 UDJST pozbawia gminy możliwości wszczęcia odpowiedniego postępowania, a w szczególności zainicjowania kontroli sądowej. Taka sytuacja skutkuje brakiem ochrony sądowej gmin (pozbawieniem ich prawa do sądu) w zakresie samodzielności tych jednostek w kwestiach finansowych wyrażających się w: (i) uprawnieniu do otrzymania kwoty należnej (tj. kwoty wynikającej z przepisów UDJST) poszczególnych części subwencji ogólnej bądź (ii) obowiązku do zapłaty wyłącznie kwoty należnej (tj. kwoty wynikającej z przepisów UDJST) wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST” (uzasadnienie wniosku, s. 12-13).

Przepisy art. 20, art. 21, art. 21a, art. 29, art. 32 i art. 36 ustawy o dochodach j.s.t. mają następujące brzmienie:

„Art. 20. 1. Część wyrównawczą subwencji ogólnej dla gmin stanowi suma kwoty podstawowej oraz, z zastrzeżeniem ust. 9, kwoty uzupełniającej.

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

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

- 1) podatku od nieruchomości;
- 2) podatku rolnego;
- 3) podatku leśnego;
- 4) podatku od środków transportowych;
- 5) podatku od czynności cywilnoprawnych;
- 6) podatku od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej;

- 7) wpływów z opłaty skarbowej;
 - 8) wpływów z opłaty eksploatacyjnej;
 - 9) udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych;
 - 10) udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych.
4. Wskaźnik G oblicza się dzieląc kwotę dochodów podatkowych gminy, ustalanych z uwzględnieniem art. 32 ust. 1 i 3, za rok poprzedzający rok bazowy przez liczbę mieszkańców gminy.
5. Wskaźnik Gg oblicza się dzieląc sumę dochodów podatkowych, ustalanych z uwzględnieniem art. 32 ust. 1 i 3, wszystkich gmin za rok poprzedzający rok bazowy przez liczbę mieszkańców kraju.
6. Wysokość należnej gminie kwoty podstawowej oblicza się dla gmin, w których:
- 1) wskaźnik G jest równy lub niższy od 40% wskaźnika Gg - mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez liczbę stanowiącą sumę:
 - a) liczby stanowiącej 99% różnicy między 40% wskaźnika Gg i wskaźnikiem G,
 - b) liczby stanowiącej 41,97% wskaźnika Gg;
 - 2) wskaźnik G jest wyższy od 40% i nie wyższy od 75% wskaźnika Gg - mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez liczbę stanowiącą sumę:
 - a) liczby stanowiącej 83% różnicy między 75% wskaźnika Gg i wskaźnikiem G,
 - b) liczby stanowiącej 12,92% wskaźnika Gg;
 - 3) wskaźnik G jest wyższy od 75% i niższy od 92% wskaźnika Gg - mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez liczbę stanowiącą 76% różnicy między 92% wskaźnika Gg i wskaźnikiem G.
7. Kwotę uzupełniającą otrzymuje gmina, w której gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju.
8. Wysokość należnej gminie kwoty uzupełniającej oblicza się jako iloczyn:
- 1) 17% wskaźnika Gg;
 - 2) liczby mieszkańców gminy;

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

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

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

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

3. (uchylony).”;

„Art. 21a. 1. Z kwoty części równoważającej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 21 ust. 1, wydziela się kwoty w wysokości:

1) 50% - rozdzielanej, w sposób określony w ust. 2, między gminy o statusie miasta, zwane dalej <gminami miejskimi>, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe, wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, były wyższe od 80% średnich wydatków na dodatki mieszkaniowe wszystkich gmin miejskich, wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych gmin;

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

roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych gmin;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

„Art. 29. 1. Gminy, w których wskaźnik G jest większy niż 150% wskaźnika Gg, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin.

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

- 1) 20% nadwyżki wskaźnika G ponad 150% wskaźnika Gg - dla gmin, w których wskaźnik G jest nie większy niż 200% wskaźnika Gg;
- 2) 10% wskaźnika Gg, powiększoną o 25% nadwyżki wskaźnika G ponad 200% wskaźnika Gg - dla gmin, w których wskaźnik G jest większy niż 200% i nie większy niż 300% wskaźnika Gg;
- 3) 35% wskaźnika Gg, powiększoną o 30% nadwyżki wskaźnika G ponad 300% wskaźnika Gg - dla gmin, w których wskaźnik G jest większy niż 300% wskaźnika Gg.”;

„Art. 32. 1. Podstawę do wyliczenia wskaźników G, Gg, P, Pp, W i Ww oraz kwot, o których mowa w art. 21a ust. 1 pkt 3, stanowią dochody wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach jednostek samorządu

terytorialnego, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem korekt złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych, w terminie do dnia 30 czerwca roku bazowego.

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

3. W celu ustalenia części wyrównawczej subwencji ogólnej i wpłat oraz kwoty, o której mowa w art. 21a ust. 1 pkt 3, przyjmuje się dochody, które jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać z podatku rolnego, stosując do ich obliczenia średnią cenę skupu żyta, a z podatku leśnego - średnią cenę sprzedaży drewna, ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, a w przypadku innych podatków, stosując do ich obliczenia górne granice stawek podatków obowiązujące w danym roku. Do dochodów, które jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać, zalicza się także skutki finansowe wynikające z zastosowania, przewidzianych w przepisach prawa podatkowego, ulg podatkowych i ulg w spłacie zobowiązań podatkowych.

4. Przy wyliczaniu części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin na rok budżetowy uwzględnia się gminy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie, ujęte w rejestrze terytorialnym, o którym mowa w art. 47 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1068 oraz z 2017 r. poz. 60) - według stanu na dzień 1 stycznia roku bazowego.

5. Do wyliczenia kwot subwencji ogólnej przyjmuje się dane o długości dróg powiatowych, dróg wojewódzkich i krajowych w miastach na prawach powiatu oraz powierzchni dróg wojewódzkich, zawarte w informacji o sieci dróg

publicznych, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 1a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, 1920, 1948 i 2255 oraz z 2017 r. poz. 191 i 1089), przekazane przez ministra właściwego do spraw transportu - według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy.”;

„Art. 36. 1. W przypadku gdy ustalona dla jednostki samorządu terytorialnego część wyrównawcza, równoważąca lub regionalna subwencji ogólnej jest wyższa od należnej lub wpłata, o której mowa w art. 29, art. 30 i art. 70a, została ustalona w kwocie niższej od należnej, minister właściwy do spraw finansów publicznych, w drodze decyzji:

- 1) zmniejsza o odpowiednie kwoty części subwencji ogólnej w zakresie subwencji na rok budżetowy oraz:
 - a) potrąca z kolejnej raty nienależnie otrzymaną kwotę, wynikającą ze zmniejszenia tej części subwencji, a jeżeli nienależnie otrzymana kwota jest wyższa od jednej raty - wstrzymuje przekazywanie rat, bądź gdy nienależnie otrzymana kwota jest wyższa od kwoty pozostałej do przekazania do końca roku budżetowego - wstrzymuje przekazywanie rat i zobowiązuje do zwrotu pozostałej części nienależnej kwoty części subwencji,
 - b) zobowiązuje do zapłaty odsetek, ustalonych jak dla zaległości podatkowych, od nienależnie otrzymanej kwoty, wynikającej ze zmniejszenia tej części subwencji;
- 2) zobowiązuje do zwrotu nienależnej kwoty części subwencji ogólnej wraz z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowych, chyba że jednostka ta dokonała wcześniej zwrotu nienależnie otrzymanych kwot wraz z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowych - w zakresie subwencji za lata poprzedzające rok budżetowy;
- 3) zwiększa kwotę wpłat od jednostki samorządu terytorialnego oraz zobowiązuje do zapłaty należnej kwoty wraz z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowych.

1a. Jeżeli nienależna kwota subwencji lub kwota zwiększenia wpłat, o których mowa w ust. 1, jest niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na rok budżetowy, minister właściwy do spraw finansów publicznych nie dokonuje czynności, o których mowa w ust. 1.

2. Decyzja, o której mowa w ust. 1 pkt 1, podlega natychmiastowemu wykonaniu.

3. W przypadkach określonych w ust. 1, minister właściwy do spraw finansów publicznych zawiadamia właściwą regionalną izbę obrachunkową o zmniejszeniu kwoty części subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego lub zwiększeniu kwoty jej wpłat.

4. Kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, uzyskane nienależnie przez jednostkę samorządu terytorialnego, ustalone:

1) na rok budżetowy - podlegają zwrotowi do budżetu państwa i tworzą rezerwę przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych;

2) za lata poprzedzające rok budżetowy - podlegają zwrotowi do budżetu państwa i stanowią wydatek budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

4a. Uzyskane nienależnie przez jednostkę samorządu terytorialnego kwoty części wyrównawczej, równoważącej i regionalnej subwencji ogólnej, o których mowa w ust. 1 pkt 1, zwrócone po dniu 15 grudnia roku budżetowego nie tworzą rezerwy, o której mowa w ust. 4 pkt 1, i podlegają zwrotowi do budżetu państwa.

5. Kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 3, podlegają wpłacie do budżetu państwa.

6. Odsetki od kwot, o których mowa w ust. 1, jednostka samorządu terytorialnego nalicza:

1) od dnia następnego po dniu, w którym obciążono rachunek bankowy budżetu państwa na podstawie polecenia przelewu z tytułu każdej kolejnej zawyżonej raty odpowiedniej części subwencji ogólnej, a w przypadku wpłat określonych w art. 29, art. 30 i art. 70a - od dnia następnego po dniu, w którym wpłata powinna być dokonana w prawidłowej wysokości;

2) do dnia:

- a) zwrotu na rachunek budżetu państwa nienależnej kwoty lub
- b) potrącenia nienależnej kwoty, lub
- c) obciążenia rachunku gminy na podstawie polecenia przelewu z tytułu wpłaty.

7. Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego, z przyczyn od siebie niezależnych, otrzymała część wyrównawczą, równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej, w kwocie wyższej od należnej lub dokonała wpłat określonych w art. 29, art. 30 i art. 70a, w kwocie niższej od należnej, nie nalicza się odsetek, o których mowa w ust. 1.

7a. Jeżeli podstawą do wydania decyzji, o której mowa w ust. 1 pkt 1, są korekty sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, złożone do właściwych regionalnych izb obrachunkowych po dniu 30 czerwca roku bazowego, ale przed dniem ogłoszenia ustawy budżetowej - nie nalicza się odsetek, o których mowa w ust. 1.

8. Decyzja o zwrocie nienależnej kwoty części subwencji ogólnej nie może być wydana po upływie 5 lat, licząc od końca roku budżetowego, za który sporządzono sprawozdanie z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zawierające dane stanowiące podstawę do wyliczenia subwencji.

9. Decyzja zwiększająca kwotę wpłat od jednostki samorządu terytorialnego nie może być wydana po upływie 5 lat, licząc od końca roku budżetowego, za który sporządzono sprawozdanie z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zawierające dane stanowiące podstawę do wyliczenia wpłat.

10. W przypadku stwierdzenia, że jednostka samorządu terytorialnego otrzymała część wyrównawczą, równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej, w kwocie niższej od należnej lub dokonała wpłat określonych w art. 29, art. 30 i art. 70a, w kwocie wyższej od należnej - jednostce tej nie przysługuje zwiększenie odpowiedniej części subwencji ogólnej lub zmniejszenie wpłat (podkr. wł.).”.

E. Ruśkowski i J. M. Salachna wskazują, że „[p]rzepisy art. 36 (ustawy o dochodach j.s.t. - przyp. wł.) ustalają zasady postępowania w sytuacji, gdy j.s.t. otrzymała część wyrównawczą, równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej w nienależnej wysokości, lub gdy dokonała wpłat, o których mowa w art. 29-31 u.d.j.s.t., w niewłaściwej wysokości. (...)

W ust. 1 komentowanego artykułu mowa jest o kwotach części subwencji wyższych od należnych i wpłatach niższych od należnych. Kwotami należnymi, o których mowa w tym przepisie, są roczne kwoty wynikające z informacji, o której mowa w art. 33 ust. 1 pkt 2 u.d.j.s.t. Należy bowiem zauważyć (...), iż sposób rozliczenia kwot, które zostały przekazane w nienależnej wysokości (w stosunku do wynikającej z projektu ustawy budżetowej) w czasie między opracowaniem projektu a uchwaleniem ustawy budżetowej ustalają przepisy art. 33 u.d.j.s.t. Po uchwaleniu ustawy budżetowej nie jest przewidziany tryb informowania j.s.t. o zmianach tych kwot, z czego należy wywodzić, że są one ostateczne. Od tego momentu zatem wszelkie stwierdzone nieprawidłowości w ustalonych dla danej j.s.t. kwotach subwencji lub wpłat podlegają rozliczeniu w trybie art. 36 u.d.j.s.t. - jako kwoty nienależnie pobrane lub wpłacone w zaniżonej wysokości. (...)

Stwierdzenie otrzymania przez j.s.t. zawyżonej części wyrównawczej, równoważającej lub regionalnej subwencji ogólnej skutkuje wydaniem przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych decyzji zmniejszającej lub wstrzymującej wypłaty rat części subwencji o kwotę zawyżenia oraz zobowiązującej do zapłaty odsetek. Tryb ten dotyczy sytuacji, w której zawyżona została subwencja za dany rok budżetowy. Jeżeli zawyżenie dotyczyło lat wcześniejszych, decyzja ministra ma charakter zobowiązujący j.s.t. do zwrotu kwot pobranych w nieprawidłowej wysokości wraz z odsetkami. (...)

Decyzja w sprawie zwiększenia kwoty wpłat również ma charakter zobowiązujący j.s.t. do dokonania wpłat wraz z odsetkami. (...)

Istotną kwestią jest, iż (...), zgodnie z ust. 10 komentowanego artykułu, w przypadku gdy j.s.t. otrzymała kwoty części wyrównawczej, równoważącej lub regionalnej subwencji ogólnej w wysokości niższej niż należna lub kwota wniesionych wpłat była wyższa niż należna - j.s.t. nie przysługuje prawo do zwiększenia danej części subwencji lub zmniejszenia kwoty wpłat.

Analizując ten przepis, należy wskazać na zasadniczą różnicę między regulacją art. 42 ust. 10 u.d.j.s.t. 1999-2003 i obecną regulacją. Zrezygnowano mianowicie z określenia, że brak prawa do zwiększenia subwencji lub zmniejszenia wpłat jest związany z faktem przedstawienia przez j.s.t. nieprawdziwych danych w odpowiednich sprawozdaniach. Była to więc pewna sankcja dla j.s.t. za sporządzanie sprawozdań zawierających dane odbiegające od rzeczywistości - tylko w przypadku, gdy sprawozdanie (sporządzane przez j.s.t.) zawierało nieprawdziwe dane, zamknięta była droga dochodzenia należnych jednostce kwot lub zwrotu nienależnych wpłat, które wynikałyby z prawidłowo sporządzonego sprawozdania.

Obecna regulacja na równi traktuje zaniżenie subwencji lub zawyżenie wpłat zawinione przez j.s.t. i wynikające z innych powodów, którymi mogą być hipotetycznie:

- ustalenie niewłaściwej liczby mieszkańców gminy, powiatu lub województwa przez Prezesa GUS (art. 20 ust. 4, art. 22 ust. 4, art. 22 ust. 8 pkt 1-3, art. 24 ust. 4, 7 i 8, art. 25 ust. 4, art. 29-31 u.d.j.s.t.);
- błędne ustalenie gęstości zaludnienia na terenie gminy przez Prezesa GUS (art. 20 ust. 7 u.d.j.s.t.);
- niewłaściwa wysokość stopy bezrobocia w powiecie lub województwie ustalona przez Prezesa GUS (art. art. 22 ust. 7 i ust. 8 pkt 1-3, art. 25 ust. 2 u.d.j.s.t.);
- niewłaściwa liczba bezrobotnych w województwie ustalona przez Prezesa GUS (art. 25 ust. 3 pkt 4-8 u.d.j.s.t.); negatywne a niezawinione przez samorząd wojewódzki skutki w tym zakresie mogą wynikać również z tego, iż źródłem nieprawidłowych danych będą liczby wynikające z ewidencji bezrobotnych

prowadzonej przez powiatowe urzędy pracy (na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy);

- niewłaściwe dane w zakresie PKB w województwie (art. 25 ust. 6 u.d.j.s.t.);
- niewłaściwe dane w zakresie powierzchni dróg wojewódzkich, wykazane przez ministra właściwego do spraw transportu (art. 25 ust. 4 w zw. z art. 2 pkt 12 u.d.j.s.t.), mimo prawidłowych informacji przekazanych przez zarząd województwa na podstawie prowadzonej przezeń ewidencji dróg;
- błędy w obliczeniu należnej części subwencji lub kwoty wpłat na etapie określania ich wysokości w projekcie budżetu.

(...) należy stwierdzić, iż możliwość zweryfikowania kwot części subwencji - ustalonych jako zaniżone i należnych wpłat - określonych w zawyżonej wysokości, j.s.t. **posiadają tylko w okresie między opracowaniem projektu budżetu a uchwaleniem ustawy budżetowej. Kwotami należnymi są bowiem, co wynika z art. 33 ust. 2 i 4 u.d.j.s.t., kwoty wynikające z informacji przekazanej na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 2 u.d.j.s.t. (podkr. wł.).** Wynika z tego, iż w interesie j.s.t. jest analizowanie danych zawartych w informacji przekazywanej im przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 1 u.d.j.s.t. **Tylko w trakcie prac nad projektem budżetu państwa istnieje bowiem możliwość zweryfikowania kwot ustalonych ze szkodą dla budżetu danej j.s.t. (podkr. wł.) [...]**

Rozliczenie już przekazanych, zaniżonych (według stosunku między danymi przyjętej ustawy budżetowej a jej projektem), rat subwencji oraz zawyżonych wpłat nastąpi w trybie art. 33 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 pkt 2 u.d.j.s.t.” (E. Ruśkowski, J. M. Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, http://lex/lex/content.rpc?reqId=1510138480363_1791731315).

W przypadku wskazanych wyżej, zaskarżonych przez Wnioskodawcę, regulacji przepisem wiodącym uczyniono art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach j.s.t., zaś jako przepisy związkowe wskazano art. 20, art. 21, art. 21a, art. 29 i art. 32

ustawy o dochodach j.s.t., które określają konstrukcję subwencji ogólnej dla gmin, w tym kryteria identyfikujące gminy zobowiązane do dokonywania wpłat wyrównawczych oraz kryteria identyfikujące beneficjentów (spośród gmin) części równoważącej subwencji ogólnej.

Art. 20 ustawy o dochodach j.s.t. określa warunki, jakie powinna spełniać gmina, aby posiadać prawo do otrzymywania kwoty podstawowej i kwoty uzupełniającej, stanowiących elementy części wyrównawczej subwencji ogólnej.

Art. 21 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. określa zasady ustalania kwoty przeznaczonej na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin (art. 21 ust. 2 odsyła do art. 21a, zaś art. 21 ust. 3 został uchylony).

Art. 21a ustawy o dochodach j.s.t. określa szczegółowy sposób podziału między gminy części równoważącej subwencji ogólnej.

Art. 29 ustawy o dochodach j.s.t. określa zasady ustalania wysokości wpłat wnoszonych przez zobowiązane do tego gminy.

Art. 32 ustawy o dochodach j.s.t. określa ogólne, jednolite zasady ustalania dochodów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego, służących obliczeniu wskaźników, na podstawie których ustalana jest wysokość części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin (także powiatów i województw), a także wysokość rocznych wpłat do budżetu państwa. Podstawą obliczeń dotyczących wskaźników gmin oraz miast na prawach powiatu są dochody wskazane przez te jednostki w sprawozdaniach Rb-PDP (sprawozdanie z wykonania planu dochodów podatkowych gminy/miasta na prawach powiatu, którego wzór stanowi załącznik nr 11 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, *op. cit.*, dalej: sprawozdanie Rb-PDP) o podstawowych dochodach podatkowych za rok poprzedzający rok bazowy.

Należy w związku z tym stwierdzić, że, w kontekście sformułowanych przez Wnioskodawcę zarzutów pod adresem wymienionych wyżej przepisów

ustawy o dochodach j.s.t., dopuszczalnym przedmiotem kontroli konstytucyjności w zakresie art. 21 tej ustawy - skoro, o czym wcześniej wspomniano, jego ust. 2 odsyła do art. 21a ustawy o dochodach j.s.t., zaś ust. 3 tego przepisu został uchylony - może być jedynie ust. 1.

Powyższe ustalenie powoduje konieczność umorzenia, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072, dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074, dalej: ustawa - Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, postępowania w zakresie kontroli zgodności art. 21 ust. 2 i 3 ustawy o dochodach j.s.t. z, powołanymi w *petitum* wniosku, wzorcami kontroli.

Omawiając konstrukcję subwencji ogólnej dla gmin przewidzianą w ustawie o dochodach j.s.t., A. Niezgoda wskazał, że subwencja ta „składa się z części wyrównawczej, równoważącej oraz oświatowej. Poza wskazanymi częściami subwencji, wynikającymi z przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, gminy otrzymują, na podstawie odrębnej ustawy, część rekompensującą (ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw, Dz. U. Nr 188, poz. 1840 z późn. zm. - przyp. Autora).

Część wyrównawcza subwencji dla gmin finansowana jest w całości ze środków państwa. Stanowi zatem instrument pionowej redystrybucji środków publicznych, jaka dokonuje się między państwem a jednostkami

samorządu terytorialnego (podkr. wł.). Opisywana część subwencji ogólnej składa się z dwu kwot. Pierwszą z nich jest **kwota podstawowa** (podkr. wł.) przyznawana gminom o ograniczonym dostępie do źródeł dochodów własnych. Natomiast drugą stanowi **kwota uzupełniająca** (podkr. wł.). Kwotę tę otrzymują z kolei gminy o niskiej gęstości zaludnienia.

Dostęp poszczególnych gmin do źródeł dochodów własnych mierzy się za pomocą wskaźnika dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie. Ustawodawca nazwał go wskaźnikiem G. Wskaźnik G oblicza się, dzieląc kwotę dochodów podatkowych, jakie gmina uzyskała w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców gminy. Rokiem bazowym jest rok poprzedzający rok budżetowy, na który oblicza się wysokość subwencji (zob. art. 2 pkt 3 u.d.j.s.t. - przyp. Autora). Dostęp gmin do źródeł dochodów ustala się zatem w oparciu o dane, które mogą nie być do końca aktualne. **Chodzi bowiem o dane za okres o dwa lata poprzedzający rok, na który oblicza się subwencję** (podkr. wł.). W ciągu tego czasu sytuacja finansowa konkretnej gminy może zaś ulec zmianie. Jest to jednak rozwiązanie uzasadnione procedurą składania przez jednostki samorządu terytorialnego sprawozdań z wykonania budżetu, a zatem także z realizacji dochodów będących podstawą obliczania wskaźnika G.

Podstawą obliczenia dochodów podatkowych są wpływy z podatków i opłat, które, zdaniem ustawodawcy, w najpełniejszy sposób określają sytuację finansową gmin. Należą do nich: podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych, podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek dochodowy od osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej, opłata skarbową oraz opłata eksploatacyjna. Obliczając dochody podatkowe, uwzględnia się także wpływy z udziału gminy we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych (zob. art. 20 ust. 3 u.d.j.s.t. - przyp. Autora). Nie bierze się zatem pod uwagę wpływów z podatku od spadków i darowizn oraz opłat lokalnych.

Przy obliczaniu wskaźnika dochodów podatkowych bierze się jednak pod uwagę nie rzeczywiste kwoty dochodów uzyskanych ze wskazanych wyżej podatków i opłat, lecz wpływy potencjalne (podkr. wł.). Chodzi mianowicie o wpływy, jakie gmina mogłaby osiągnąć, gdyby nie korzystała z przysługującego jej prawa do obniżania stawek podatkowych. Z tego powodu przy obliczaniu wskaźnika dochodów podatkowych uwzględnia się wpływy z podatku rolnego wynikające z przyjęcia za stawkę podatkową średniej ceny skupu żyta podawanej do wiadomości przez Prezesa GUS. Przy obliczaniu z kolei wpływów z podatku leśnego stosuje się jako stawkę podatkową średnią cenę sprzedaży drewna. **Natomiast przy obliczaniu wpływów z podatków lokalnych zastosowanie mają stawki maksymalne określone na każdy rok podatkowy przepisami rozporządzenia Ministra Finansów (podkr. wł.).** Ponadto, ustalając wpływy ze wskazanych wyżej danin w celu obliczenia wskaźnika dochodów podatkowych, **nie bierze się pod uwagę skutków zastosowania, przewidzianych w przepisach prawa podatkowego, ulg podatkowych i ulg w spłacie zobowiązań podatkowych (podkr. wł.).** W ten sposób skutki finansowe prowadzonej przez gminę polityki fiskalnej nie powodują zwiększenia części wyrównawczej subwencji (zob. 32 ust. 2 i 3 u.d.j.s.t. - przyp. Autora). **Jest to rozwiązanie słuszne i zgodne z zasadą samodzielności jednostek samorządu. Uniemożliwia ono bowiem przerzucanie skutków finansowych obniżania ciężarów podatkowych mieszkańców gminy na członków innych społeczności lokalnych (podkr. wł.).**

W analogiczny sposób, dzieląc sumę dochodów podatkowych wszystkich gmin przez liczbę mieszkańców kraju, oblicza się wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich gmin, określony w przepisach ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jako wskaźnik Gg (zob. art. 20 ust. 2 i 5 u.d.j.s.t. - przyp. Autora). Jest to wskaźnik przeciętny, będący punktem odniesienia przy ustalaniu sytuacji finansowej konkretnej gminy.

Do otrzymania kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji nie są jednak uprawnione wszystkie gminy mające wskaźnik G niższy od poziomu przeciętnego, wyznaczanego wysokością wskaźnika Gg. Kwotę, o jakiej mowa, otrzymują jedynie te gminy, w których wskaźnik G jest mniejszy niż 92% wskaźnika Gg. **Wysokość kwoty podstawowej uzależniona jest od poziomu własnych dochodów podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca** (podkr. wł.). Dla gmin najmniej zasobnych, w których wskaźnik G jest mniejszy lub równy 40% wskaźnika Gg, oblicza się ją w następujący sposób (zob. art. 20 ust. 6 u.d.j.s.t. - przyp. Autora):

$$Kp = l.m. \times [99\% (40\% Gg - G) + 41,97\% Gg],$$

gdzie: Kp oznacza kwotę podstawową części wyrównawczej subwencji, natomiast l.m. oznacza liczbę mieszkańców gminy.

Dla gmin, które mają nieco szerszy dostęp do źródeł dochodów podatkowych, w których wskaźnik G jest wyższy od 40%, lecz nie wyższy od 75% wskaźnika Gg, kwotę podstawową oblicza się według wzoru:

$$Kp = l.m. \times [83\% (75\% Gg - G) + 12,92\% Gg].$$

Natomiast gminy, w których wskaźnik G jest wyższy niż 75% Gg, otrzymują kwotę wyrównawczą obliczoną następująco:

$$Kp = l.m. \times [76\% (92\% Gg - G)].$$

Analizując przedstawione wyżej zasady obliczania wysokości kwoty podstawowej, można zauważyć, że im niższy jest wskaźnik dochodów podatkowych danej gminy, tym większą kwotę otrzyma ona w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W żadnym jednak przypadku kwota podstawowa nie zapewni wyrównania wysokości dochodów gminy do poziomu przeciętnego wyrażonego wskaźnikiem Gg ani nawet do poziomu 92% tego wskaźnika. Zniechęcałoby to bowiem do podejmowania działań ukierunkowanych na zwiększanie wydajności źródeł dochodów własnych, a tym samym pośrednio prowadziło do ograniczenia samodzielności gminy. (...)

Kwotę uzupełniającą części wyrównawczej otrzymują gminy, w których gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju (podkr. wł.). Wysokość należności konkretnej gminy z tego tytułu oblicza się w następujący sposób:

$$K_u = 17\% G_g \times l.m. \times [(\acute{s}gzk - gzg) : \acute{s}gzk],$$

gdzie: K_u oznacza kwotę uzupełniającą, $\acute{s}gzk$ oznacza średnią gęstość zaludnienia w kraju, natomiast gzg oznacza gęstość zaludnienia w gminie.

Z podanego wyżej wzoru wynika, że im niższa jest gęstość zaludnienia w gminie, tym większą kwotę uzupełniającą w przeliczeniu na jednego mieszkańca gmina ta otrzyma. Należy jednak zaznaczyć, że gminy słabo zaludnione, posiadające jednak znacznie szerszy niż pozostałe dostęp do środków publicznych, nie otrzymują kwoty uzupełniającej (nie otrzymują kwoty uzupełniającej gminy, w których wskaźnik G jest wyższy od 150% wskaźnika G_g . Zob. art. 20 ust. 9 u.d.j.s.t. - przyp. Autora). Gminy o wyższej niż średnia krajowa gęstości zaludnienia to przede wszystkim miasta. Kwota uzupełniająca kierowana jest zatem głównie do gmin wiejskich, które mają znacznie mniejsze od miast możliwości czerpania środków finansowych ze źródeł dochodów własnych. Zważywszy ponadto, że kwoty tej nie otrzymują gminy zasobne można stwierdzić, że stanowi ona, podobnie jak kwota podstawowa, instrument uzupełniania dochodów własnych jednostki samorządu, zbyt niskich w stosunku do wydatków ponoszonych dla zrealizowania nałożonych na nią zadań.

Uzupełnieniem części wyrównawczej subwencji, w jej funkcji finansowego mechanizmu wyrównawczego są, jak była wyżej mowa, wpłaty gmin o szerszym niż inne dostępie do środków publicznych. Do dokonywania tych wpłat do budżetu państwa zobowiązane są gminy, w których wskaźnik G przekracza 150% wskaźnika G_g (zob. art. 29 ust. 1 u.d.j.s.t. - przyp. Autora). **Środki uzyskane przez budżet państwa z tego tytułu przeznaczone są na finansowanie części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin** (podkr. wł.). Ostatecznie trafiają więc do innych gmin. Nie służą ona zatem do finansowania

zadań realizowanych przez administrację rządową, stanowią zaś instrument poziomej redystrybucji środków publicznych między jednostkami samorządu terytorialnego.

Wysokość wpłaty, jaką zobowiązana jest wnieść konkretna gmina, uzależniona jest od liczby jej mieszkańców oraz poziomu wskaźnika G (zob. art. 29 ust. 2 u.d.j.s.t. - przyp. Autora) [podkr. wł.]. Dla gmin, w których wskaźnik G jest większy niż 150%, a nie przekracza 200% wskaźnika Gg, kwotę wpłaty oblicza się następująco:

$$Kw = l.m. \times 20\% (G - 150\% Gg),$$

gdzie: Kw oznacza kwotę wpłaty, natomiast l.m. liczbę mieszkańców.

Gminy, w których wskaźnik G jest większy niż 200% wskaźnika Gg, lecz nie przekracza jednocześnie 300% tego wskaźnika, wnoszą kwotę wpłaty w wysokości obliczonej według wzoru:

$$Kw = l.m. \times [10\% Gg + 25\% (G - 200\% Gg)].$$

Natomiast gminy o najszerszym dostępie do źródeł dochodów, w których wskaźnik G przekracza 300% wskaźnika Gg, dokonują wpłaty obliczonej według następującego wzoru:

$$Kw = l.m. \times [35\% Gg + 30\% (G - 300\% Gg)].$$

Przedstawione wyżej ustawowe reguły obliczania części wyrównawczej subwencji dla gmin oraz wpłat gmin zasobnych finansowo mają zobiektywizowany charakter. Wyklucza to możliwość podejmowania przez organy administracji rządowej decyzji uznaniowych, stanowiąc tym samym gwarancję samodzielności finansowej gmin. Jest to, z punktu widzenia ochrony samodzielności gmin, niewątpliwa zaleta omawianych regulacji (podkr. wł.). [...]

Kolejnym elementem subwencji dla gmin jest **część równoważąca** (podkr. wł.). Globalna wysokość tej części subwencji wyznaczana jest według kryteriów zobiektywizowanych, określonych ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Na kwotę części równoważącej subwencji ogólnej dla

gmin, określaną na dany rok w ustawie budżetowej, składają się dwa elementy. Pierwszy z nich stanowią wpłaty gmin zasobnych finansowo, o których była wyżej mowa. Drugim elementem jest suma kwot uzupełniających części wyrównawczej subwencji, obliczonych dla gmin zasobnych o niskiej gęstości zaludnienia, ale im niewypłaconych (zob. art. 21 ust. 1 u.d.j.s.t. - przyp. Autora).

Część równoważąca dzielona jest między gminy w następujący sposób (zob. art. 21a ust. 1 u.d.j.s.t. - przyp. Autora): 50% wspomnianej wyżej kwoty rozdziela się między gminy o statusie miasta, w których wydatki na wypłatę dodatków mieszkaniowych, wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, były wyższe niż 80% średnich wydatków na dodatki mieszkaniowe gmin miejskich w tym roku, w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Z kolei 25% kwoty części równoważącej rozdziela się między pozostałe gminy, tj. gminy wiejskie oraz miejsko-wiejskie, w których wydatki na wypłatę dodatków mieszkaniowych, wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca danej gminy, były wyższe niż 90% średnich wydatków na dodatki mieszkaniowe tych gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Należy zauważyć, że opisany wyżej podział 75% części równoważącej subwencji między gminy dokonywany jest niezależnie od poziomu ich zasobności, w celu uzupełnienia dochodów w związku ze zmianą finansowania zadań. Wynika to stąd, że reformując system dochodów jednostek samorządu terytorialnego, dokonano jednocześnie przerwania finansowania wielu zadań publicznych z państwa na gminy. Przykładowo można wskazać likwidację wielu dotacji na finansowanie zadań własnych oraz zmianę kwalifikacji niektórych zadań realizowanych przez gminy z zadań zleconych, finansowanych dotacjami z budżetu państwa, na zadania własne, które powinny być finansowane z dochodów własnych lub subwencji (zob. rozdział 8 u.d.j.s.t. - przyp. Autora).

Pozostałą kwotę części równoważącej, wynoszącą również 25%, rozdziela się między gminy wiejskie i miejsko-wiejskie o ograniczonym dostępie

do niektórych źródeł dochodów własnych. W podziale tej ostatniej kwoty uczestniczą gminy, w których suma dochodów, uzyskana w roku poprzedzającym rok bazowy, z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku rolnego i leśnego, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, jest niższa od 80% średnich dochodów ze wskazanych wyżej tytułów uzyskiwanych przez gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. Ten element części równoważącej subwencji stanowi zatem w określonym stopniu uzupełnienie systemu wyrównywania dostępu do źródeł dochodów własnych gmin, jakim jest część wyrównawcza subwencji oraz wpłaty gmin. Zasady obliczania wydatków i dochodów gmin, od których uzależnione jest uprawnienie do otrzymania środków pieniężnych tytułem części równoważącej subwencji, określa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (zob. art. 21a ust. 2-4 u.d.j.s.t. - przyp. Autora). [...]

Oprócz części wyrównawczej, równoważącej i oświatowej gminy otrzymują część rekompensującą subwencji ogólnej. Celem wprowadzenia tej części subwencji jest wyrównywanie gminom ubytku dochodów wynikającego ze zwolnienia z podatku od nieruchomości niektórych przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie specjalnej strefy ekonomicznej” (A. Hanusz [red.], P. Czerski, M. Musiał, A. Niezgoda, P. Szczesniak, *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer 2015, http://lex/lex/content.rpc?reqId=1510151628098_1690000122).

Za uzupełnienie przedstawionych wyżej uwag A. Niezgody, odnoszących się do konstrukcji subwencji ogólnej dla gmin, mogą posłużyć niektóre tezy zawarte w komentarzu W. Miemca i P. Pesta do przepisów ustawy o dochodach j.s.t. zawierających kryteria, wedle których identyfikowane są gminy zobowiązane do dokonywania wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin, oraz kryteria podziału części równoważącej.

Omawiając kryteria identyfikujące gminy zobowiązane do dokonywania wpłat wyrównawczych, W. Miemiec i P. Pest stwierdzili, między innymi, że:

- „[p]odstawą prawną obowiązku dokonywania wpłat wyrównawczych przez gminy jest art. 29 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego”;

- skoro wskaźnik G „odwołuje się do dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w danej gminie”, zaś wskaźnik Gg odwołuje się „do dochodów podatkowych dla wszystkich gmin w kraju”, to „**kryteriami identyfikującymi gminy zobowiązane do dokonywania wpłat do budżetu państwa i następnie przeznaczenia ich na część równoważącą subwencji ogólnej, są:**

- **liczba mieszkańców,**

- **wskazane w ustawie dochody podatkowe (podkr. wł.)”;**

- „[z]godnie z art. 2 pkt 4 u.d.j.s.t., ilekroć w ustawie jest mowa o liczbie mieszkańców, rozumie się przez to **liczbę mieszkańców faktycznie zamieszkałych** na obszarze danej j.s.t. lub obszarze kraju, **według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy**, ustaloną przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Takie rozwiązanie oznacza, że liczba mieszkańców obliczana jest na podstawie danych sprzed dwóch lat w stosunku do roku budżetowego”;

- „[d]rugim, obok liczby ludności, kryterium określania j.s.t. zobowiązanych do dokonywania wpłat wyrównawczych jest potencjał finansowy (siła dochodowa), przyjmujący w polskim prawie postać dochodów podatkowych”;

- „udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych nie stanowią, z punktu widzenia materialnoprawnego, gminnego czy powiatowego dochodu podatkowego. Pojęcia podatku, ustawy podatkowej, a także przepisów prawa podatkowego są ustalone w przepisach art. 84 i art. 217 Konstytucji RP oraz w art. 3 pkt 1-3 (...) [Ordynacji podatkowej - przyp. wł.]. Przepisy te wymagają, aby podatki były regulowane

przez przepisy ustaw podatkowych. Ustawy te muszą zawierać ściśle sprecyzowane elementy podatkowoprawnego stanu faktycznego. Udziały pozyskiwane przez samorząd terytorialny we wpływach z podatków dochodowych są ustanowione w źródłach, jakimi są państwowe podatki dochodowe. Zgodnie z art. 111 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) podatki te stanowią dochód budżetu państwa. **Kreacja tego źródła została jednak ustalona w przepisach ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a więc w innej ustawie niż ustawa podatkowa (art. 3 ust. 2 u.d.j.s.t.)** [podkr. wł.]. W ustawie tej określono również wszystkie inne elementy decydujące o materialnych przesłankach determinujących ich wysokość, terminach przekazywania należnych kwot z tych źródeł, a także właściwość organów zobowiązanych do ich przekazywania, jak i uprawnionych do ich otrzymywania (art. 4 i 5 ust. 2 i 3 oraz art. 9, 10 i 10a u.d.j.s.t.). Z tych względów nie posiadają one materialnych znamion właściwych dla dochodów podatkowych. Ustawodawca zakwalifikował je w ten sposób jedynie dla potrzeb ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W literaturze przyjmuje się także, iż udziały w podatkach dochodowych nie wykazują konstytutywnych cech przypisywanych dochodom własnym. W zasadzie powinno się je uznawać za **dochody publicznoprawne o charakterze transferowym**, o cechach zbliżonych **do dotacji**, na której wydajność fiskalną j.s.t. nie mają żadnego wpływu. Pogląd ten był podnoszony także w trakcie prac nad projektem ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego” (R.P. Krawczyk [red.], M. Stec [red.], *Samorząd-Finanse-Nadzór i kontrola. XX-lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych*, LEX 2013, http://lex/lex/content.rpc?reqId=1510151449259_1326429988).

Z kolei, omawiając kryteria identyfikujące beneficjentów części równoważącej subwencji ogólnej, W. Miemiec i P. Pest zwrócili uwagę, iż „**¼ łącznej kwoty** części równoważącej subwencji ogólnej rozdzielane jest według kryterium ich **nierównego obciążenia wydatkami**, i to wydatkami tylko **jednego**

rodzaju. Chodzi mianowicie wyłącznie o **wydatki na dodatki mieszkaniowe.** Zaledwie $\frac{1}{4}$ **kwoty** tej części subwencji rozdzielana jest **w celu wyrównania różnicy w sile dochodowej gmin,** które uzyskały ze wskazanych powyżej źródeł daninowych **niskie wpływy** w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy” (R.P. Krawczyk [red.], M. Stec [red.], *Samorząd-Finanse-Nadzór i kontrola. XX-lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych*, LEX 2013, http://lex/lex/content.rpc?reqId=1510240411087_151284382).

Wnioskodawca w *petitum* wniosku przepisowi art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21, art. 21a, art. 29 i art. 32 ustawy o dochodach j.s.t. zarzucił niezgodność:

- z art. 167 ust. 1-3 Konstytucji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającymi z art. 2 Konstytucji „- gdyż powoduje, że należna kwota części wyrównawczej i równoważającej subwencji ogólnej oraz kwota należnych wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST, nie są określone w ustawie (tj. UDJST), a wynikają z arbitralnego rozstrzygnięcia (informacji) ministra właściwego do spraw finansów publicznych, co uniemożliwia gminom określenie na podstawie przepisów UDJST kwot należnych im części subwencji ogólnej bądź kwot wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST, które gminy są obowiązane uiścić”;

- z art. 165 ust. 1 i art. 21 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą proporcjonalności, wynikającymi z art. 2 Konstytucji „- gdyż powoduje odebranie gminom prawa do otrzymania części wyrównawczej bądź równoważającej subwencji ogólnej w kwocie należnej (tj. kwocie wynikającej z przepisów art. 20, 21, 21a oraz 32 UDJST) bądź nakłada na te jednostki obowiązek uiszczenia wpłat, o których mowa w art. 29 ust. 1 UDJST, w wysokości wyższej niż należna (tj. kwocie wynikającej z przepisów art. 29, 20 ust. 2, 4 i 5 oraz art. 32 ust. 1 i 3 UDJST), co stanowi nieuzasadnioną i nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności komunalnej”;

- z art. 165 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji w związku z zasadą prawa do sądu, wynikającą z art. 2 Konstytucji, oraz w związku z art. 11 EKSL „- gdyż narusza zasadę sądowej ochrony samodzielności gmin w zakresie przyznanym przez art. 167 ust. 1-3 Konstytucji oraz art. 165 ust. 1 i art. 21 ust. 1 Konstytucji, poprzez wyłączenie możliwości ubiegania się przez gminy o (i) wypłatę części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej w kwocie należnej (tj. w kwocie wynikającej z przepisów art. 20, 21, 21a oraz 32 UDJST) oraz (ii) zwrot wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST, które wpłacone zostały w kwocie wyższej niż należna (tj. w kwocie wyższej niż wynikająca z przepisów art. 29, 20 ust. 2, 4 i 5 oraz art. 32 ust. 1 i 3 UJDST)” [uzasadnienie wniosku, s. 2].

Przed przystąpieniem do rozważań merytorycznych należy podnieść, że wątpliwości nasuwa dopuszczalność rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny sformułowanego przez Wnioskodawcę zarzutu naruszenia przez zaskarżoną regulację art. 167 ust. 1 Konstytucji, gwarantującego jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedni udział w dochodach publicznych państwa, stosownie do przypadających im zadań (zasada adekwatności).

W uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. akt K 14/11, Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do zasady adekwatności, stwierdził, że „[o]cena konstytucyjności zakwestionowanych przepisów z punktu widzenia zasady adekwatności wymaga poczynienia na wstępie istotnych zastrzeżeń, wynikających z dotychczasowego podejścia Trybunału Konstytucyjnego do sposobu rozumienia tej zasady, które rzutują na tok dalszych rozważań.

W polskim systemie prawnym przyjęta została zasada domniemania konstytucyjności ustawy. Domniemanie to może zostać obalone wyłącznie w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Na podmiocie, który występuje do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu, spoczywa ciężar dowodu, że przepis jest niezgodny z Konstytucją. Wnioskodawca, który przedstawia zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 Konstytucji, powinien

wykazać, że stosowanie zakwestionowanego przepisu prowadzi do sytuacji, w której całokształt źródeł dochodów - przewidzianych przez prawo - dla jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla nie zapewnia tym jednostkom udziału w dochodach publicznych <odpowiednio> do przypadających im zadań (...). Trybunał wspominał o potrzebie przedstawienia dowodów lub wyliczeń, z których wynikałoby, że ogólny poziom ich dochodów jest niewystarczający do realizacji przekazanych im zadań publicznych (...).

W świetle przepisów Konstytucji kompetencja w zakresie ustalenia podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny należy do władzy ustawodawczej. Stosując konstytucyjną zasadę zachowania odpowiednich proporcji między wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im zadań, należy uwzględnić szeroki margines oceny, jaki prawodawca konstytucyjny pozostawił legislatywie w związku z alokacją środków finansowych. W kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie leży kontrola decyzji w tym zakresie z punktu widzenia ich trafności. Nie dotyczy to jedynie sytuacji, gdy ustawodawca narusza konstytucyjne zasady podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny, stanowiąc regulacje, które prowadzą do oczywistych dysproporcji między zakresem zadań jednostek samorządu terytorialnego a wysokością ich dochodów. Za taką interpretacją zakresu kompetencji parlamentu przemawiają m.in. art. 216 i art. 217 Konstytucji (...).

Sam fakt, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie są wystarczające, aby optymalnie realizować wszystkie zadania publiczne, nie może przesądzać o naruszeniu art. 167 ust. 1 Konstytucji. Podmiot, który kwestionuje zgodność aktu normatywnego z art. 167 ust. 1 Konstytucji, nie może ograniczyć się do wykazania, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają na realizację zadań publicznych, ale musi przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego (...).

Trybunał Konstytucyjny podtrzymał pogląd, że art. 167 ust. 1 Konstytucji nie może być rozumiany jako podstawa do wyprowadzenia nakazu zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego określonego poziomu dochodów, w oderwaniu od sytuacji finansowej całego państwa. Przepis ten wyraża dyrektywę określającą sposób podziału - dostępnych w danym okresie - środków finansowanych między administrację rządową a samorząd terytorialny, a jednocześnie dyrektywę określającą sposób podziału tych środków między poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Ustawodawca, dokonując podziału dochodów, musi brać pod uwagę także zakres zadań publicznych realizowanych przez administrację rządową, a w szczególności obowiązek realizacji zadań wynikających z poszczególnych przepisów konstytucyjnych. Dostępne środki finansowe powinny być dzielone między wymienione podmioty stosownie do zakresu powierzonych im zadań publicznych, przy czym zapewnienie określonych źródeł dochodów jednostkom samorządu terytorialnego nie może prowadzić do uniemożliwienia realizacji zadań publicznych, które zgodnie z obowiązującym prawem należą do administracji rządowej” (op. cit.).

Wnioskodawca, formułując zarzut naruszenia przez zaskarżoną regulację art. 167 ust. 1 Konstytucji, zaniechał jednak wykazania, że regulacja ta tak dalece ogranicza dochody gmin, że uniemożliwia realizowanie przez nie zadań publicznych.

W związku z powyższym w zakresie kontroli zgodności art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21 ust. 1, art. 21a, art. 29, art. 32 ustawy o dochodach j.s.t. z art. 167 ust. 1 Konstytucji postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z art. 9 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jakimikolwiek argumentami nie został natomiast poparty, sformułowany także przez Wnioskodawcę, zarzut naruszenia przez art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21 ust. 1, art. 21a, art. 29, art. 32 ustawy o dochodach j.s.t. art. 165 ust. 1 i art. 21 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą proporcjonalności, wynikającymi z art. 2 ustawy zasadniczej.

Wnioskodawca, poza omówieniem wzorców kontroli z przywołaniem odpowiednich fragmentów orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz zacytowaniem poglądów doktryny, stwierdził jedynie, że „art. 36 ust. 10 UDJST prowadzi do sytuacji, gdy gminy nie są uprawnione do otrzymania należnej im kwoty części wyrównawczej bądź równoważącej subwencji ogólnej bądź nie są uprawnione do żądania zwrotu nienależnie pobranej kwoty wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST. W konsekwencji w sposób nieproporcjonalny i nieuzasadniony innymi wartościami konstytucyjnymi dochodzi do ingerencji w prawo własności gmin” (uzasadnienie wniosku, s. 11).

Wnioskodawca nie zadośćuczynił zatem wymogom, jakie musi spełniać wniosek inicjujący hierarchiczną kontrolę norm, **w zakresie uzasadnienia** zarzutu naruszenia przez art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21 ust. 1, art. 21a, art. 29 i art. 32 ustawy o dochodach j.s.t. art. 165 ust. 1 i art. 21 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą proporcjonalności, wynikającymi z art. 2 ustawy zasadniczej, co oznacza, że również w tym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z art. 9 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Niezależnie od tego, przed przystąpieniem do rozważań merytorycznych należy przypomnieć, iż przepis art. 36 ust. 10 w związku z art. 24, art. 25 i art. 31

ustawy o dochodach j.s.t. stanowił przedmiot zaskarżenia we wniosku o zbadanie zgodności z art. 2 w związku z art. 167 ust. 2 i 3 oraz art. 165 ust. 2 Konstytucji, z którym do Trybunału Konstytucyjnego wystąpił Sejmik Województwa Mazowieckiego uchwałą z dnia 7 lipca 2014 r.

Niemniej jednak do merytorycznego rozpoznania tego wniosku nie doszło, ponieważ Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z dnia 21 września 2015 r., umorzył postępowanie w tej sprawie (sygn. akt K 46/14, OTK ZU seria A nr 8/2015, poz. 132), na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r., z uwagi na utratę mocy obowiązującej zaskarżonych w tym postępowaniu przepisów. W wyniku wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2015 r. ustawy z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U., poz. 1574, dalej: ustawa nowelizująca) art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach j.s.t. uzyskał bowiem nowe brzmienie. Zmianie uległa też treść art. 24 tej ustawy, a ponadto uchylone zostały art. 25 i art. 31 ustawy o dochodach j.s.t..

W związku z powyższym należy dojść do wniosku, iż w niniejszej sprawie, określona w art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, przesłanka zbędności orzekania nie zachodzi.

Reasumując dotychczasowe rozważania w przedmiocie dopuszczalności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie, należy przyjąć, że zaskarżony przez Wnioskodawcę przepis art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21 ust. 1, art. 21a, art. 29 i art. 32 ustawy o dochodach j.s.t. może zostać oceniony jedynie w aspekcie zgodności z zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, w związku z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, a także z punktu

widzenia zgodności z art. 165 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 11 EKSL.

Dla przypomnienia, zaskarżony art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach j.s.t. wyklucza możliwość dokonania korekty (na korzyść gmin) otrzymanych przez gminy poszczególnych części subwencji ogólnej dla gmin oraz wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin.

Wnioskodawca wskazuje, że powołany przepis pozbawia gminy instrumentów pozwalających na weryfikację:

- wysokości wpłat gmin, o których mowa w art. 29 ustawy o dochodach j.s.t., w sytuacji, gdy zostały one uiszczone w wysokości wyższej niż należna (to jest w wysokości wyższej niż wynikająca z art. 29 ustawy o dochodach j.s.t. w związku z art. 20 ust. 2-6 oraz w związku z art. 32 ust. 1 i 3 tejże ustawy);
- wysokości części wyrównawczej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminy, gdy została ona przekazana gminom w wysokości niższej niż należna (to jest w wysokości niższej niż wynikająca z art. 20 ustawy o dochodach j.s.t. w związku z art. 32 ust. 1 i 3 tej ustawy);
- wysokości części równoważącej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminy, gdy została ona przekazana gminom w wysokości niższej niż należna (to jest w wysokości niższej niż wynikająca z art. 21 i art. 21a ustawy o dochodach j.s.t.) [vide - uzasadnienie wniosku, s. 4-5].

Wnioskodawca zwrócił uwagę iż, na mocy art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach j.s.t., należna kwota subwencji i należna kwota wpłaty stały się kwotami nienależnymi, gdyż jednostka samorządu wyegzekwować ich nie może (nie przysługuje jej prawo do zwiększenia odpowiedniej części subwencji ogólnej lub zmniejszenia wpłat ani też prawo do dochodzenia tych kwot w postępowaniu sądowym) [vide - uzasadnienie wniosku, s. 12].

Zdaniem Wnioskodawcy, kwestionowana regulacja nie da się pogodzić z zasadą zaufania społeczności lokalnej jednostki samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji,

ponieważ ogranicza możliwość planowania dochodów na podstawie ustawy. W tym zakresie Wnioskodawca podnosi, że gminy, na podstawie przepisów ustawy o dochodach j.s.t., nie mogą ustalić należnych im kwot części wyrównawczej bądź równoważącej subwencji ogólnej, jak również kwot wpłat, do których są zobowiązane, oraz że „faktyczna (ustalona w informacji ministra właściwego do spraw finansów) wysokość należnych gminom poszczególnych części subwencji ogólnej bądź wysokość wpłat może (...) odbiegać od wysokości obliczonej na podstawie UDJUST, a kwestionowany przepis odbiera gminom jakiejkolwiek instrumenty (w szczególności kontroli sądowej) weryfikacji poprawności ustalonych kwot” (uzasadnienie wniosku, s. 9).

Wnioskodawca, zarzucając zaskarżonej regulacji naruszenie prawa gmin do wypłaty z budżetu państwa kwoty subwencji oraz wpłaty do budżetu państwa **w wysokości wynikającej z przepisów prawa** (kwoty należnej), jako wzorce kontroli wskazał art. 167 ust. 2-3 Konstytucji. W tym zakresie Wnioskodawca wyjaśnił, że, skoro art. 167 ust. 3 Konstytucji gwarantuje gminom odpowiedni poziom dochodów, pozwalający na realizację konstytucyjnie wyznaczonych zadań, a także zastrzega formę ustawy dla określania źródeł tych dochodów, to na poziomie ustawowym powinny zostać sformułowane wszystkie rozstrzygnięcia podstawowe dla wyznaczenia rodzaju i charakteru prawnego poszczególnych źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego, a tym samym - także rozstrzygnięcia **wyznaczające sposób ustalania wysokości tych dochodów. Poziom dochodów jednostki samorządu terytorialnego musi być możliwy do ustalenia już na podstawie regulacji ustawowej, co oznacza obowiązek zachowania odpowiedniego stopnia jej precyzji i szczegółowości** (*vide* - uzasadnienie wniosku, s. 8).

W ocenie Wnioskodawcy, zaskarżona regulacja narusza też zasadę sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Zarazem wskazał, iż wyraża tę zasadę art. 165 ust. 2 Konstytucji w łączności z art. 16 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 11 EKSL.

Ponadto Wnioskodawca zarzucił kwestionowanej regulacji naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej z tego powodu, że regulacja ta wyklucza możliwość domagania się przez gminy uzupełnienia (zwiększenia) wypłat z budżetu państwa tytułem subwencji ogólnej oraz domagania się modyfikacji (zmniejszenia) wpłat wówczas, gdy takie zmiany miałyby nastąpić na korzyść gmin, podczas gdy, jednocześnie, przepisy art. 36 ust. 1-9 tej samej ustawy przewidują korekty wypłat i wpłat, o ile są one dokonywane na niekorzyść gmin (*vide* - uzasadnienie wniosku, s. 10).

W uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. akt K 14/11 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że, zgodnie z Jego orzecznictwem, *„dotyczącym zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, istota tej zasady sprowadza się do nakazu takiego stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji (...). Zasada zaufania społeczności lokalnej jednostki samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, analogicznie do zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa w ogólności, opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jednostkom samorządu terytorialnego decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość treści obowiązującego tekstu prawnego oraz przesłanek działania organów państwowych i konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą wywołać (...).*

Trybunał Konstytucyjny podtrzymał pogląd, że omawiana zasada zapewnia nie tylko ochronę podmiotów prywatnych, ale obowiązuje również w stosunkach między jednostkami samorządu terytorialnego a państwem. Należy jednak ponownie zwrócić uwagę na szczególną pozycję jednostek samorządu terytorialnego, odmienną od statusu podmiotów prywatnych, oraz na specyficzny charakter relacji łączących organy państwowe i organy samorządu terytorialnego. Organy państwowe mogą zasadnie oczekiwać, że jednostki

samorządu terytorialnego będą wykonywać swoje zadania zgodnie z prawem w celu zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej. U podstaw relacji między wymienionymi podmiotami leży zasada lojalnej współpracy, zakładająca obustronne zaufanie między nimi. Zasada ochrony zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa funkcjonuje w kontekście tej szerszej zasady (...).

*Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżony przez wnioskodawców przepis ustawy o dochodach nie narusza, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, zasady zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa (chodzi o przepis art. 32 ust. 3 ustawy o dochodach j.s.t., który brzmi następująco: <W celu ustalenia części wyrównawczej subwencji ogólnej i wpłat oraz kwoty, o której mowa w art. 21a ust. 1 pkt 3, przyjmuje się dochody, które jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać z podatku rolnego, stosując do ich obliczenia średnią cenę skupu żyta, a z podatku leśnego - średnią cenę sprzedaży drewna, ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, a w przypadku innych podatków, stosując do ich obliczenia górne granice stawek podatków obowiązujące w danym roku. Do dochodów, które jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać, zalicza się także skutki finansowe wynikające z zastosowania, przewidzianych w przepisach prawa podatkowego, ulg podatkowych i ulg w spłacie zobowiązań podatkowych> - przyp. wł.). **Nie ma podstaw do twierdzenia, że gminy zostały zaskoczone wprowadzeniem przepisów określających zasady oszacowania ich sytuacji finansowej dla potrzeb instytucji wpłat wyrównawczych i ustalania części równoważącej subwencji ogólnej. Wspomniane zasady oszacowania, jak i sama instytucja wpłat wyrównawczych obowiązują od wielu lat** (podkr. wł.).*

Argumentacja wnioskodawców ogranicza się do krytycznej oceny przepisu w tej części, w której przewiduje, że szacowanie sytuacji finansowej gmin - na potrzeby ustalania podmiotów zobowiązanych do wpłat wyrównawczych i uprawnionych do części równoważącej subwencji ogólnej (art. 21a ust. 1 pkt 3

ustawy o dochodach) - następuje co do zasady bez uwzględnienia stosowanych przez gminy preferencji podatkowych. (...) W ocenie wnioskodawców, zakwestionowana regulacja nie budzi zatem 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) - sprzyjająca podatnikom polityka finansowa gmin nie powinna, zdaniem wnioskodawców, przekładać się na konieczność uruchomienia mechanizmów wyrównawczych. W tym więc zakresie przepis nie jest kwestionowany.

Odmienne ocenili wnioskodawcy art. 32 ust. 3 ustawy o dochodach w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie przy obliczaniu potencjału dochodowego gmin zobowiązanych do wpłat wyrównawczych. Zdaniem wnioskodawców, 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 w konsekwencji do swoistego <efektu zniechęcającego>, który wyraża się w znacznym obniżeniu poziomu swobody decyzyjnej gmin w zakresie podatków i opłat lokalnych.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, argument, że obowiązująca regulacja wywołuje <efekt zniechęcający>, nie może mieć zasadniczego znaczenia z punktu widzenia konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (podkr. wł.). Ponadto, jak zwrócił uwagę Minister Finansów, samorządy dysponują także dochodami własnymi, które nie stanowią podstawy do wyliczenia wpłat, a mogą zostać przeznaczone w całości na realizację zadań publicznych. Do dochodów tych należą np. dochody z majątku, dochody z różnych opłat, dochody z kar pieniężnych i grzywien, odsetki od środków gromadzonych na rachunkach, a także 5% dochód uzyskiwany w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz 25% dochód w związku z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa. Nieuzasadniony jest więc pogląd, że system finansowania samorządów prowadzi do eliminacji

konkurencji między jednostkami samorządu terytorialnego. System finansowy jednostek samorządu terytorialnego zarówno nie prowadzi do pełnego wyrównania, jak i nie pozbawia bodźców do generowania dochodów własnych (podkr. wł.). Dotyczy to jednostek, które dokonują wpłat, jak i jednostek korzystających z części równoważącej subwencji ogólnej” (op. cit.).

W kolejnym fragmencie uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. akt K 14/11 Trybunał Konstytucyjny dokonał analizy zarzutu wnioskodawców w tamtej sprawie w kontekście zasady ograniczonego władztwa podatkowego i stwierdził, że „[k]ompetencja jednostek samorządowych reglamentowana jest (...) 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 (...). Zasada władztwa podatkowego wyrażona w art. 168 Konstytucji oznacza realizację standardu określonego w art. 9 ust. 3 EKSL, w myśl którego przyznanie samorządom dochodów podatkowych jest konsekwencją rozdzielenia realizacji zadań publicznych pomiędzy państwo i samorząd terytorialny oraz decentralizacji uprawnień do dysponowania środkami publicznymi przez szczeble samorządowe. Oznacza to także przekazanie samorządom części władztwa podatkowego wykonywanego poprzednio wyłącznie przez organy rządowe.

Pojęcie władztwa podatkowego oznacza prawnie określony zakres uprawnień do podejmowania rozstrzygnięć w sprawach podatkowych. Rozstrzygnięcia te mogą dotyczyć konstrukcji poszczególnych elementów składowych podatku (takich jak zakres przedmiotowy, podstawa opodatkowania, stawki, ulgi i zwolnienia, terminy i sposób płatności) **bądź też ukształtowania treści stosunku zobowiązaniowego (zobowiązania podatkowego).** Władztwo podatkowe w tym ostatnim przypadku może dotyczyć administrowania podatkiem, a więc wydawania indywidualnych rozstrzygnięć dotyczących umorzenia, odroczenia, rozłożenia na raty, poboru podatków oraz ich egzekucji (podkr. wł.). Europejska Karta Samorządu Lokalnego wyznacza w tym zakresie

minimalny standard władztwa podatkowego samorządów, który przejawia się w prawie organów lokalnych do ustalania stawek podatkowych (art. 9 ust. 3 EKSL). Władztwo takie w literaturze przedmiotu jest określane jako władztwo częściowe. Art. 168 Konstytucji przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego w Polsce prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym ustawowo. W polskim systemie finansów publicznych tylko gminy dysponują władztwem podatkowym, gdyż tylko ten szczebel uzyskuje dochody z podatków lokalnych” (op. cit.).

Dalej, w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. akt K 14/11, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[j]ak podnoszą sami wnioskodawcy, ustawowy system podatków i opłat lokalnych pozostawia jednostkom samorządu pewne władztwo podatkowe w zakresie obowiązujących podatków i opłat lokalnych. Większość tej problematyki reguluje ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U z 2010 r. Nr 95, poz. 613, ze zm.) [aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1785 - przyp. wł.]. W szczególności organy gmin mogą - w granicach określonych w ustawie - kształtować w drodze własnych rozstrzygnięć wysokość takich podatków, jak podatek od nieruchomości (art. 5 tej ustawy) czy podatek od środków transportowych (art. 10 ustawy). Organy gminy zostały również upoważnione do wprowadzania dodatkowych zwolnień podatkowych (zob. art. 7 ust. 3, art. 12 ust. 4 tej ustawy). Pewne uprawnienia dla gmin przewiduje również ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969, ze zm.) [aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1892 - przyp. wł.]. W szczególności, zgodnie z art. 6 ust. 3 tej ustawy, rady gmin są uprawnione do obniżenia cen skupu żyta (ustalanych na podstawie komunikatu Prezesa GUS), przyjmowanych jako podstawa obliczania podatku rolnego na obszarze gminy. Rada gminy może również wprowadzić dodatkowe ulgi i zwolnienia podatkowe (art. 13e tej ustawy). Podobne uprawnienia przyznaje gminom ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. Nr 200, poz. 1682, ze zm.) [aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1821 - przyp.

wł.]. Zgodnie z art. 4 ust. 5 tej ustawy, rada gminy może obniżyć kwotę stanowiącą średnią cenę sprzedaży drewna (ustalaną na podstawie komunikatu Prezesa GUS), przyjmowaną jako podstawa obliczania podatku leśnego na obszarze gminy. Gmina jest także uprawniona do wprowadzania dodatkowych zwolnień podatkowych (art. 7 ust. 3 tej ustawy).

*W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca, przyjmując, że ustalenie potencjału dochodowego gmin następuje na podstawie dochodów, które gmina może potencjalnie uzyskać (bez uwzględnienia zastosowanych ulg czy zwolnień), nie ograniczył kompetencji wnioskodawców w zakresie ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. **Każda jednostka samorządu terytorialnego, prowadząc racjonalną politykę podatkową, powinna uwzględniać ustawowe przesłanki oszacowania własnej sytuacji finansowej na użytek instytucji wpłat wyrównawczych** (podkr. wł.)” [op. cit.].*

Kolejnym wzorcem kontroli wskazanym przez Wnioskodawcę jest przepis art. 167 ust. 2 Konstytucji, który stanowi o źródłach dochodów j.s.t., wymieniając na pierwszym miejscu ich dochody własne.

„Dochody własne z punktu widzenia samodzielności finansowej są najważniejszym elementem składowym wszystkich dochodów, świadczącym o poziomie samodzielności każdej j.s.t. Analizy liczbowe poziomu dochodów własnych poszczególnych jednostek, oprócz tego, że są istotnym miernikiem ich samodzielności, powinny także wpływać na takie optymalne ukształtowanie struktury dochodowej przez prawodawcę krajowego, w której dochody własne w szerokim rozumieniu tego pojęcia, uwzględniającym wpływy z podatków państwowych, stanowiłyby przynajmniej połowę ogółu dochodów samorządowych” (komentarz A. Skoczylasa i W. Piątka do art. 167 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Art. 87-243*, Tom II, pod red. M. Safjana i L. Boska, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2016, s. 930).

Jednym z dochodów jednostek samorządu terytorialnego, wymienionych w art. 167 ust. 2 Konstytucji, są subwencje ogólne.

Omawiając znaczenie subwencji ogólnych, A. Skoczył i W. Piątek wskazali, że „[j]ak zauważono w doktrynie, nigdzie nie udało się skonstruować takiego systemu instytucjonalnego podziału źródeł dochodów publicznych, aby zapewnić wszystkim samorządom pełne pokrycie wydatków dochodami własnymi (...). Z tego powodu poszczególne j.s.t. realizują powierzone im zadania publiczne także w oparciu o dochody, których nie pozyskują we własnym zakresie. Dochodami takimi zgodnie z art. 167 ust. 2 są subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Subwencja (łac. *subventio* - pomoc) jest publicznoprawnym, nieodpłatnym świadczeniem państwa na rzecz innego podmiotu publicznoprawnego, będącym prawnofinansowym odbiciem ustrojowego podziału zadań publicznych pomiędzy państwo i samorząd terytorialny (...). Jak wskazano w doktrynie, subwencje pełnią trzy podstawowe funkcje:

- 1) uzupełniają dochody własne j.s.t. w celu umożliwienia im realizacji nałożonych na nie zadań;
- 2) wyrównują dysproporcje w dochodach poszczególnych jednostek;
- 3) motywują do aktywności na rzecz pozyskiwania innego rodzaju dochodów budżetowych (...).

O sposobie wydatkowania środków pieniężnych uzyskanych w ramach subwencji każda j.s.t. decyduje samodzielnie. Najważniejszym składnikiem subwencji ogólnej są środki pieniężne przeznaczone na oświatę (tzw. subwencja oświatowa). Szczegółowe zasady udzielania oraz obliczania subwencji ogólnej dla poszczególnych j.s.t. ustalono w DochSamTerytU (ustawie o dochodach j.s.t. - przyp. wł.) [...]. Subwencje ogólne ustalane są przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, a o ich przeznaczeniu decydują organy stanowiące j.s.t. Jak przyjęto w orzecznictwie sądowym, poszczególnym j.s.t. przysługuje subwencja w wysokości ustalonej na podstawie metody wynikającej z obowiązujących przepisów prawa, z uwzględnieniem - jako przesłanek - skonkretyzowanych wielkości (danych), które zostały w tych przepisach

określone (uchw. NSA z 2.7.2001 r., FPS 1/01, ONSA 2002, Nr 1, poz. 1). Współcześnie w doktrynie akcentuje się szczególne znaczenie subwencji, dzięki którym możliwe staje się finansowanie niezbędnych potrzeb wielu gmin przy obserwowanej rosnącej dysproporcji pomiędzy dochodami i wydatkami poszczególnych j.s.t. (...). Subwencje nie powinny jednak stanowić głównego źródła dochodów j.s.t. z uwagi na to, że nie należą one do dochodów własnych. J.s.t. pozostaje tylko biernym odbiorcą subwencji, nie mając wpływu na jej wysokość. Dlatego pomimo niewątpliwych pozytywów łączących się z przekazywaniem j.s.t. subwencji, w doktrynie zauważa się, że nie motywują one jednostek samorządowych w kierunku wykazywania inwencji w pozyskiwaniu dochodów własnych oraz efektywnego gospodarowania otrzymanymi środkami” (*ibidem*, s. 930).

Z kolei, w art. 167 ust. 3 Konstytucji „prawodawca konstytucyjny sformułował obowiązek ustawowego uregulowania źródeł dochodów j.s.t. W doktrynie wskazuje się wobec tego na istnienie zasady wyłączności ustawy w omawianej materii, która powinna obejmować swoim zakresem wszystkie aspekty gospodarki finansowej j.s.t., a zatem zarówno dochody, jak i wydatki (...). Powyższa zasada oprócz wymiaru formalnego, oznaczającego istnienie konieczności zachowania określonej rangi aktu normatywnego, ma również wymiar materialny. Regulacja obejmująca źródła dochodów j.s.t. powinna spełniać wymagania aktu normatywnego rangi ustawowej o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Przypisanie określonego źródła dla danego szczebla samorządu powinno następować kategorialnie, a nie indywidualnie. Z kolei rodzaj dochodu i jego cechy powinny zostać określone abstrakcyjnie (...). Jako sprzeczne z art. 167 ust. 3 należałoby ocenić uregulowanie przez prawodawcę źródeł dochodów i wydatków samorządowych nie tylko w akcie prawnym niższej rangi niż ustawa, lecz także w sposób indywidualny, wskazujący konkretną kwotę pieniężną dla ściśle określonej j.s.t. Komentowany przepis ma znaczenie gwarancyjne, wzmacniające samodzielność finansową jednostek

samorządowych, która może być kształtowana jedynie w akcie prawnym rangi ustawowej. W ten sposób ograniczono niebezpieczeństwo arbitralnej zmiany struktury dochodowej jednostek samorządowych. Poza tym wymóg ustawowego określenia źródeł dochodów j.s.t. jest kolejnym potwierdzeniem doniosłości problematyki samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. O dochodach oraz wydatkach j.s.t. stanowi wiele ustaw. Pierwszoplanową rolę odgrywają w tym względzie ustawy: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz o finansach publicznych” (*ibidem*, s. 931).

Odrębnym wzorcem kontroli zaskarżonej regulacji Wnioskodawca uczynił zasadę sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, wyrażoną w art. 165 ust. 2 Konstytucji.

W ocenie D. Bach-Goleckiej i M. J. Goleckiego, „[s]amodzielność jednostek samorządu terytorialnego wyprowadzana jest z treści art. 16 ust. 2 w związku z art. 165 Konstytucji RP, a ponadto z przepisów ustrojowych (...). Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jest rozumiana przy tym jako samodzielność prawna, a nie faktyczna. Normy konstytucyjne określają ją w sposób pierwotny i zasadniczy, zaś normy ustawowe w sposób wtórny, przy zastrzeżeniu ich niesprzeczności z normami konstytucyjnymi (...). [...]

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego może być analizowana nie tylko na płaszczyźnie prawnej, ale także politycznej, organizacyjnej czy gospodarczej (...). **Istotne znaczenie ma samodzielność finansowa samorządu w zakresie pobierania, koncentrowania i dysponowania środkami publicznymi oraz w zakresie swobody zaciągania zobowiązań finansowych** (podkr. wł.). Z kolei rozumienie samodzielności prawnej samorządu związane jest zarówno z problematyką nadzoru nad samorządem, jak również z legitymizacją władztwa jednostek samorządu terytorialnego (...). Konstytucyjne ujęcie samodzielności samorządu terytorialnego zawiera aspekt negatywny (niezależność od administracji

rządowej) oraz aspekt pozytywny (realizowanie zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców) [...].

Samodzielność prawna samorządu terytorialnego stanowi zagadnienie szeroko analizowane w doktrynie, zarówno w okresie międzywojennym, jak i współcześnie (...). Cechą wspólną rozważań nad samodzielnością samorządu jest jej fundamentalny charakter dla konstrukcji samorządu terytorialnego; w tym kontekście istotę samodzielności można wywieść z etymologii pojęcia samorządu, wskazującego na samoistny, niezależny zarząd, <samozarząd>, czyli samodzielne zarządzanie określonymi sprawami (...).

[...]

Samodzielność gminy może być rozpatrywana w ujęciu materialno-proceduralnym; po pierwsze w ramach wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (aspekt materialny) oraz poprzez przyznanie samorządowi osobowości prawnej i jej formalną ochronę (aspekt proceduralny” (komentarz D. Bach-Goleckiej i M. J. Goleckiego do art. 165 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Art. 87-243*, Tom II, pod red. M. Safjana i L. Boska, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2016, s. 903-904).

Określając następnie zakres i granice samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, D. Bach-Golecka i M. J. Golecki stwierdzili, że „[w]yodrębnia się samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze prawa prywatnego, w odniesieniu do sfery majątkowej (*dominium*) oraz w sferze prawa publicznego, w odniesieniu do zadań i kompetencji samorządu (*imperium*). Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w obrocie cywilnoprawnym związana jest z wyposażeniem ich w osobowość prawną (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP). Jednostki samorządu uczestniczą w obrocie prawnym na zasadach ogólnych, obowiązujących osoby prawne. Zakres i granice samodzielności jednostek samorządu są kształtowane przez założenia obrotu prawnego w sferze prywatnej, a ewentualne ograniczenia mogą wynikać z ustaw szczególnych. Jednostki samorządu są legitymowane do występowania na drogę

sądową przed sądami powszechnymi, na zasadach ogólnych; mogą inicjować proces sądowy, być stroną pozwaną lub innymi uczestnikami postępowania cywilnego. W szczególności, roszczenia cywilnoprawne związane z nabywaniem mienia komunalnego przez gminy oraz spory dotyczące własności wszystkich jednostek samorządu terytorialnego mogą być dochodzone przed sądami powszechnymi w trybie procesu cywilnego. Roszczenia cywilnoprawne jednostek samorządu terytorialnego mogą dotyczyć ochrony praw majątkowych, roszczeń odszkodowawczych, ochrony dóbr osobistych, spraw gospodarczych, spraw z zakresu prawa spadkowego (...).

W odniesieniu do sfery prawa publicznego ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego odbywa się na drodze postępowania przed sądem administracyjnym albo Trybunałem Konstytucyjnym. W tym kontekście sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego udzielana przez sąd administracyjny może dotyczyć sądowej kontroli aktów nadzoru, skarg na decyzję lub inny akt z zakresu administracji publicznej lub rozstrzygania sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość” (*ibidem*, s. 904).

Sens art. 165 Konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego był wyjaśniany wielokrotnie.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 29 października 2009 r., w sprawie o sygn. akt K 32/08, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „[u]stalając znaczenie art. 165 ust. 1 Konstytucji, Trybunał stwierdzał m.in., że <jednostka korzysta ze swych praw w dowolny sposób, w granicach wyznaczonych przez prawo, a podstawą tych praw jest jej godność i wolność, natomiast gmina korzysta ze swych praw w celu realizacji zadań publicznych. **Ochrona samodzielności sądowej wyrażona w art. 165 ust. 2 nie jest tożsama z prawem do sądu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji** (podkr. wł.). Sądowa ochrona samodzielności gminy ma zagwarantować prawidłowe wykonywanie przez nią zadań publicznych, natomiast prawo do sądu jest jednym ze środków ochrony konstytucyjnych

wolności i praw jednostki> (postanowienie z 23 lutego 2005 r., sygn. Ts 35/04, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 26).

Rozwijając dotychczasowe orzecznictwo dotyczące sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, należy zwrócić uwagę na dwa zagadnienia. Po pierwsze, ochrona sądowa obejmuje tę sferę działania jednostek samorządu terytorialnego, w której Konstytucja zapewnia im samodzielność działania. Ochrona sądowa ma na celu zapewnienie tej samodzielności w jej relacjach z innymi organami władzy publicznej przed działaniami tych organów. Z tego względu jednostki samorządu terytorialnego mają zdolność sądową w postępowaniu cywilnym, mogą również dochodzić swoich praw w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sytuacjach określonych w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a więc w sytuacjach, gdy są one adresatami decyzji administracyjnych lub innych aktów wymienionych w art. 3 § 2 pkt 2-4 tej ustawy, a także, gdy są adresatami rozstrzygnięć nadzorczych (...).

Po drugie, pojęcie ochrony sądowej różni się od pojęcia prawa do sądu (podkr. wł.). Prawo do sądu jest konstytucyjnie chronionym prawem podmiotowym i zakłada w szczególności prawo danego podmiotu do samodzielnego uruchomienia procedury sądowej, a także prawo do wystuchania w tym postępowaniu. Pojęcie sądowej ochrony samodzielności akcentuje bardziej aspekt przedmiotowy mechanizmów ochrony, ukierunkowanych w założeniu na zapewnienie prawidłowego wykonywania zadań publicznych, i zakłada pozostawienie szerszej swobody ustawodawcy co do wyboru sposobów jej urzeczywistnienia” (OTK ZU seria A nr 9/2009, poz. 139).

Z kolei w uzasadnieniu wyroku (wydanego w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego) z dnia 8 kwietnia 2009 r., w sprawie o sygn. akt K 37/06, Trybunał stwierdził, iż „[a]rt. 165 ust. 2 Konstytucji stanowi, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. W myśl art. 11 EKSŁ społeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze sądowej w celu

zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej, przewidzianych w Konstytucji lub w prawie wewnętrznym. (...)

Art. 165 ust. 2 Konstytucji statuuje ochronę sądową samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Samodzielność ta dotyczy wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność danej jednostki, a także zadań zleconych i polega między innymi na działaniu samorządu w ramach ustaw. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: <jednostki samorządu terytorialnego, wykonując zadania publiczne, uczestniczą, w zakresie określonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy państwowej, ale czynią to na szczególnych zasadach, z których najważniejsze znaczenie ma zasada prawem przyznanej i prawem chronionej samodzielności> (uchwała z 27 września 1994 r., sygn. W. 10/93, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 46). [...]

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego może doznawać ograniczeń, co stwierdził Trybunał Konstytucyjny, zaznaczając, że zgodnie z art. 16 ust. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji samodzielność gminy jest wartością chronioną, lecz nie absolutną. Ochrona tej wartości nie może wykluczać lub znosić całkowicie albo w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. Samodzielność ta polega między innymi na działaniu samorządu w ramach ustaw, co należy rozumieć także i tak, że celem ustaw ograniczających samodzielność samorządu - w tym zwłaszcza gmin jako jednostek podstawowych (art. 165 ust. 1 Konstytucji) - musi być stworzenie ram prawnych, w których ta samodzielność w państwie jednolitym by się realizowała (...).

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjna zasada samodzielności oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego, wykonując zadania publiczne, uczestniczą w sprawowaniu władzy (w zakresie określonym przez ustawodawcę i prawem chronionej samodzielności). Wszelka ingerencja w sferę samodzielności samorządu

terytorialnego wymaga zachowania formy ustawowej oraz zupełności uregulowania, tak aby nie mogło być interpretowane rozszerzająco. Nie może być ona także nadmierna, a więc nie powinna zawierać ograniczeń przekraczających stosowne proporcje pomiędzy wagą interesu jednostki a rangą interesu publicznego, który podlega ochronie (...).

W doktrynie podkreślono, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego przejawia się w ich odrębnej osobowości prawnej oraz w swobodzie wykonywania uprawnień podczas realizacji zadań publicznych (...).

Art. 165 ust. 2 Konstytucji przewiduje zatem swego rodzaju domniemanie sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie ma jednak charakteru absolutnego, a zatem do ustawodawcy należy dostosowanie rozwiązań dotyczących sądowej ochrony do zakresu samodzielności wynikającego z konstytucyjnych i ustawowych granic zakresu działania samorządu. Granicą respektowania odrębności interesów wspólnot samorządowych pozostaje dobro wspólne i interes publiczny podlegające ochronie zgodnie z konstytucyjnymi zasadami ustroju państwa. Ustawodawca, stosownie do kwestionowanych przez wnioskodawców postanowień ustaw samorządowych, określił rolę władzy wykonawczej w procesie kształtowania podziału terytorialnego zgodnie z konstytucyjnie wyznaczonym zakresem właściwości Rady Ministrów. W kompetencjach ustawodawcy jest regulowanie - w granicach odpowiedzialności przed wyborcami - zakresu samodzielnego działania samorządu terytorialnego w ramach konstytucyjnej zasady jednolitości państwa. Sądowej ochronie może podlegać to, co mieści się w zakresie właściwości samorządu terytorialnego ukształtowanym w Konstytucji i ustawach. Zakres ten i odpowiadające mu formy sądowej ochrony - w granicach wyznaczonych przez zasadę jednolitości państwa - mogą być poszerzone przez ustawodawcę. Trybunał Konstytucyjny jednak nie może tego zakresu kształtować w swoim orzecznictwie" (OTK ZU seria A nr 4/2009, poz. 47).

Dodać do tego trzeba, iż w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. akt K 14/11 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[z] EKSL wynika jednoznacznie dla polskiego prawodawcy obowiązek ustanowienia odpowiednich regulacji ustawowych, które urzeczywistnią zagwarantowane w niej uprawnienia (...). Powiązanie art. 167 Konstytucji z odpowiednimi przepisami EKSL jest niewątpliwie uzasadnione. Jednakże w wyroku z 19 grudnia 2007 r., sygn. K 52/05 (OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 159), Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że przepisy EKSL odsyłają w zakresie wysokości zasobów finansowych społeczności lokalnych do Konstytucji i innych przepisów krajowych. Same nie zawierają więc konkretnej, normatywnej treści, ale powinny być brane pod uwagę przy interpretacji przepisów. Jednocześnie Trybunał przyjął, że wzorzec, który niewątpliwie pokrywa się z wzorcem wynikającym z art. 167 Konstytucji, nie wymaga odrębnej analizy” (op. cit.).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie, podobnie jak w rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny sprawie o sygn. akt K 14/11, **brak podstaw do twierdzenia, że gminy zostały zaskoczone** wprowadzeniem przepisów określających zasady oszacowania ich sytuacji finansowej dla potrzeb instytucji wpłat wyrównawczych i ustalania części równoważącej subwencji ogólnej, a zatem również, aby zostały zaskoczone wprowadzeniem przepisu nieprzewidującego zwiększenia odpowiedniej części subwencji ogólnej lub zmniejszenia wpłat w przypadku stwierdzenia, że gmina otrzymała część wyrównawczą lub równoważącą subwencji ogólnej w kwocie niższej od należnej lub dokonała wpłat określonych w art. 29 ustawy o dochodach j.s.t. w kwocie wyższej niż należna (art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach j.s.t.).

Wszak wspomniane zasady szacowania, jak i instytucja wpłat wyrównawczych, obowiązują od wielu lat.

W tej sytuacji za nietrafny należy uznać, formułowany pod adresem zaskarżonej regulacji, zarzut naruszenia zasady zaufania jednostek samorządu

terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, tym bardziej jeżeli zważy się, iż, przewidziany w ustawie o dochodach j.s.t., mechanizm **wypłat** z budżetu państwa poszczególnych części subwencji ogólnej dla gmin, jak i mechanizm **wpłat** gmin do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin, **jest przejrzysty i pozwala przewidzieć skutki** podjętych przez gminę działań wchodzących w zakres jej władztwa podatkowego.

Ustawodawca odróżnia dwa etapy, na których kształtuje się ostateczna wysokość należnych wypłat i wpłat.

Pierwszy etap, to **uchwalanie** budżetu państwa, zaś drugi, to **wykonanie** uchwalonego budżetu państwa.

O ile w pierwszym etapie ustawodawca dopuszcza korektę kwot stanowiących wypłaty i wpłaty zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść gmin (art. 33 ustawy o dochodach j.s.t.), o tyle w drugim etapie korekta obu tych kwot jest możliwa, jak założył ustawodawca, jedynie na niekorzyść gmin (*vide* - art. 36 ust. 1 i art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach j.s.t.).

Przede wszystkim należy stwierdzić, że wysokości należnych gminom kwot wypłat oraz należnych od gmin kwot wpłat **nie są ustalane przez same gminy**.

Czynności te wykonuje Minister Finansów, który na podstawie sprawozdań finansowych gmin (*vide* - art. 41 ustawy o finansach publicznych) ustala wskaźniki G i Gg, oblicza wysokość należnych kwot, wykorzystując w tym celu wartości (wzory) wskazane wprost w odpowiednich przepisach ustawy o dochodach j.s.t., po czym przekazuje gminom informacje, w szczególności, o rocznych planowanych kwotach części subwencji ogólnej i planowanych wpłatach, przyjętych w projekcie ustawy budżetowej, oraz o planowanej kwocie dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (dalej: planowane kwoty wypłat, wpłat oraz dochodów z PIT) [art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t.].

Należy zauważyć, iż, określając termin przekazania powyższych informacji gminom, ustawodawca uwzględnił procedurę uchwalania budżetu gminy, ponieważ o planowanych kwotach wypłat, wpłat oraz dochodów z PIT gminy są informowane w terminie **do 15 października roku bazowego** w sytuacji, gdy, zgodnie z art. 238 ust. 1 ustawy o finansach publicznych:

„[z]arząd jednostki samorządu terytorialnego sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej:

- 1) organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego,
- 2) regionalnej izbie obrachunkowej - celem zaopiniowania
- **do dnia 15 listopada roku** (podkr. wł.) poprzedzającego rok budżetowy.”.

Powyższe oznacza, iż przekazane gminom przez Ministra Finansów informacje pozwalają określić w rocznych budżetach poszczególnych gmin wysokość zarówno planowanych dochodów, jak i planowanych wydatków.

Ustawodawca przewidział też procedurę na wypadek, gdyby przekazane informacje o planowanych kwotach wypłat i wpłat różniły się od kwot wynikających z ustawy budżetowej.

Po pierwsze, Minister Finansów został zobowiązany przekazać gminom informację „o rocznych kwotach części subwencji ogólnej, wynikających z ustawy budżetowej, oraz o rocznych wpłatach, wynikających z ustawy budżetowej” - w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej (art. 33 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach j.s.t.) i, po drugie, ustawodawca wprowadził system korekt, który ma działać na wypadek, gdyby roczne kwoty wypłat i wpłat, wynikające z ustawy budżetowej, zostały ustalone w innej wysokości niż kwoty przewidziane w projekcie budżetu państwa.

System korekt działa następująco.

W wypadku wypłat, Minister Finansów dokonuje rozliczenia środków należnych i przekazanych (jest zatem do tego zobowiązany), w sposób następujący:

- w przypadku, gdy raty przekazane są mniejsze od rat należnych - zwiększając kolejną ratę o kwotę stanowiącą różnicę między kwotą należną za dany okres, ustaloną na podstawie kwot wynikających z ustawy budżetowej, a kwotą faktycznie przekazaną wyliczoną w oparciu o kwoty planowane,
- w przypadku, gdy raty przekazane są większe od rat należnych - zmniejszając kolejną ratę o kwotę stanowiącą różnicę między kwotą faktycznie przekazaną, wyliczoną w oparciu o kwoty planowane, a kwotą należną za dany okres, ustaloną na podstawie kwot wynikających z ustawy budżetowej, a jeżeli różnica jest wyższa od jednej raty, ustalonej na podstawie kwot wynikających z ustawy budżetowej - wstrzymując przekazywanie rat aż do zlikwidowania powstałej nadpłaty (*vide* - art. 33 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t.).

W przypadku wpłat funkcjonuje podobny system korekcyjny, przy czym do rozliczenia środków przekazanych i należnych została tutaj zobowiązana („dokonuje” tej operacji) właściwa jednostka samorządu terytorialnego (*vide* - art. 33 ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t.).

Kolejne gwarancje terminowego przekazywania gminom kwot subwencji ogólnej w wysokości „należnej” zostały zawarte w art. 34 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t., który brzmi następująco:

„Art. 34. 1. Minister właściwy do spraw finansów publicznych przekazuje właściwym jednostkom samorządu terytorialnego:

- 1) część oświatową subwencji ogólnej, w dwunastu ratach miesięcznych - w terminie do 25. dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc wypłaty wynagrodzeń, z tym że rata za marzec wynosi 2/13 ogólnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej;
- 2) część wyrównawczą subwencji ogólnej, w dwunastu ratach miesięcznych - w terminie do 15. dnia każdego miesiąca;
- 3) część równoważącą i regionalną subwencji ogólnej, w dwunastu ratach miesięcznych - w terminie do 25. dnia każdego miesiąca.”.

Trzeba dodać, że od kwoty subwencji nieprzekazanej w określonych wyżej terminach jednostkom samorządu terytorialnego przysługują odsetki ustalone jak dla zaległości podatkowych (*vide* - art. 34 ust. 2 ustawy o dochodach j.s.t.).

Dopełnieniem wskazanych wyżej przepisów jest art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1311), zgodnie z którym nieustalenie należności jednostki samorządu terytorialnego albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Rygory związane z terminowym przekazywaniem wypłat umożliwiają gminom właściwe oszacowanie bieżącej sytuacji finansowej, w tym szczegółowe zaplanowanie własnych wydatków.

Wreszcie ustalenie wysokości poszczególnych części subwencji (art. 33 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach j.s.t.), jak i przekazanie części tych subwencji w określonym terminie (art. 34 ust. 1 pkt 1-3 tej ustawy) przybiera postać czynności materialno-technicznej i jest czynnością z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm., dalej: p.p.s.a.), co jednocześnie oznacza możliwość kontroli prawidłowości owych „ustaleń” i „przekazań” przez sąd administracyjny, w trybie art. 52 § 3 p.p.s.a. (*vide* - wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2005 r., w sprawie o sygn. akt II GSK 33/05, LEX nr 250711).

O ile pomiędzy opracowaniem budżetu państwa a jego uchwaleniem gminy mają prawo do korygowania kwot wypłat i wpłat, o tyle **po uchwaleniu budżetu państwa** korekta owych wpłat i wypłat jest ograniczona, gdyż ustawodawca w art. 36 ustawy o dochodach j.s.t. przesądził, iż może się ona odbyć wyłącznie na niekorzyść gmin.

Trzeba przy tym pamiętać, że sprawozdania, o których mowa w art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t., w których jednostki samorządu terytorialnego wykazują dochody, stanowiące podstawę do wyliczenia, między innymi, wskaźników G i Gg, oraz wydatki, stanowiące podstawę do wyliczenia, między innymi, części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin, mogą uwzględniać korekty, **ale tylko wtedy, gdy zostały one złożone do właściwych regionalnych izb obrachunkowych w terminie do dnia 30 czerwca roku bazowego.**

Termin ten jest zsynchronizowany z terminami procedowania nad projektem ustawy budżetowej, zaś subwencje ogólne stanowią wydatki budżetowe, a wpłaty z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej to wpływy budżetowe (*vide* - art. 111 pkt 1 i art. 124 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych).

Zgodnie z art. 141 ustawy o finansach publicznych, Rada Ministrów uchwala projekt ustawy budżetowej i wraz z uzasadnieniem przedkłada go Sejmowi w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy.

Powyższe wyznacza Radzie Ministrów 3 - miesięczny termin prac nad projektem ustawy budżetowej, których harmonogram jest szczegółowo opisany w, odnoszącym się do budżetu na konkretny rok, rozporządzeniu Ministra Finansów (*vide* - art. 138 ust. 6 ustawy o finansach publicznych).

W tej sytuacji nie wydaje się uzasadnione (ani tym bardziej możliwe) zwracanie gminom wpłat w części wyższej niż należna, gdy już po uchwaleniu budżetu państwa dojdą one do przekonania, że w przedstawionych sprawozdaniach finansowych błędnie zaniżyły własne wydatki lub błędnie zawyżyły własne dochody. Wszak wszystkie kwoty wpłacone przez gminy, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin, zostały już rozdysponowane. Przekazano je gminom uprawnionym do otrzymania tej części subwencji ogólnej.

Gdyby było inaczej, mogłoby to zagrażać zachowaniu równowagi budżetowej (równowaga budżetowa to stan, w którym wydatki budżetowe państwa znajdują pokrycie w dochodach).

W uzasadnieniu (wydanego w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego) wyroku z dnia 12 grudnia 2012 r., w sprawie o sygn. akt K 1/12, Trybunał zwrócił uwagę, iż *„kilkakrotnie podkreślał, że art. 216 i art. 220 Konstytucji, w powiązaniu z jej art. 1, nakazują uznać zachowanie równowagi budżetowej oraz właściwy stan finansów publicznych za wartości konstytucyjnie chronione (...). Trybunał Konstytucyjny za wartość podlegającą ochronie uznał również przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużeniu (...) i podkreślał, że wszystkie te wartości w hierarchii dóbr konstytucyjnych sytuują się bardzo wysoko, bo od ich realizowania w życiu publicznym zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych problemów (...).*

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, konieczność zachowania równowagi budżetowej oraz właściwego stanu finansów publicznych wyznacza granice urzeczywistniania wyrażonych w Konstytucji praw i gwarancji socjalnych (...), stanowiąc samodzielnie przesłankę mogącą uzasadniać ich ograniczenie. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, <w warunkach recesji gospodarczej (...) państwo może być zmuszone zmienić obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych> (tak np. wyroki z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100 i 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46).

Ze względu na konieczność utrzymania równowagi budżetowej i zdolności państwa do wywiązywania się z jego obowiązków, Trybunał Konstytucyjny dopuszczał zarówno ingerencję w sferę praw nabytych (...), jak ustanowienie przepisów niekorzystnie ingerujących w treść ukształtowanych stosunków prawnych (...), a także mniej korzystne zasady waloryzacji świadczeń z ubezpieczeń społecznych (...). Trybunał Konstytucyjny przyznawał zachowaniu

równowagi budżetowej pierwszeństwo przed ochroną praw nabytych w odniesieniu do przejściowego zniesienia indeksacji i waloryzacji wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej (...), zawieszenia podwyżki płac pracowników państwowych szkół wyższych (...), ograniczenia uprawnień kombatanckich (...), zawieszenia wypłaty świadczeń z ubezpieczenia społecznego z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (...), ograniczenia uprawnień gwarantowanych w dawnym systemie emerytalno-rentowym (...) oraz ograniczenia lub zniesienia ulg podatkowych (...), a także przejściowego ograniczenia subwencji dla partii politycznych (...).

Art. 221 Konstytucji statuuje wyłączną kompetencję Rady Ministrów w zakresie inicjatywy ustawodawczej odnoszącej się do ustawy budżetowej i jej zmiany oraz ustaw o prowizorium budżetowym, o zaciąganiu długu publicznego i o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo. Trybunał Konstytucyjny podkreślał już (...) bardzo silną pozycję ustrojową Rady Ministrów w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej, wynikającą właśnie z postanowienia Konstytucji o wyłączności inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej, z art. 220 ust. 1 (zakaz zwiększania przez Sejm deficytu budżetowego w stosunku do przewidzianego w projekcie ustawy budżetowej) oraz z art. 219 ust. 4 w związku z art. 146 ust. 4 pkt 6 (wyłączność kompetencji Rady Ministrów w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej państwa oraz kierowania wykonaniem budżetu na podstawie ustawy budżetowej). Samo przedłożenie projektu ustawy budżetowej jest zarówno uprawnieniem Rady Ministrów, jak i jej obowiązkiem, a wyłączność tej kompetencji Rady Ministrów wynika z faktu, że to ona prowadzi gospodarkę finansową państwa i kieruje wykonaniem ustawy budżetowej, za co ponosi odpowiedzialność przed Sejmem (udzielającym, albo nie, absolutorium). Ponadto to ona dysponuje ogółem środków technicznych i dostępem do niezbędnej wiedzy specjalistycznej, które warunkują przygotowanie projektu tego nadzwyczaj skomplikowanego aktu prawnego o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa” (OTK ZU seria A nr 11/2012, poz. 134).

Argument o konieczności respektowania wartości konstytucyjnej, jaką jest równowaga budżetowa, pozostaje aktualny także w przypadku ograniczenia możliwości korekty kwot wypłat i wpłat, o jakim mowa w art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach j.s.t.

Zarazem jednak, wbrew ocenie Wnioskodawcy, należne gminom wypłaty i obowiązujące gminy wpłaty, a zatem wypłaty i wpłaty w wysokości ustalonej na podstawie metody wynikającej z obowiązujących przepisów prawa (ustawy o dochodach j.s.t.), z uwzględnieniem - jako przesłanek - skonkretyzowanych wielkości (danych), które zostały w tych przepisach określone, **mogą być egzekwowane na drodze sądowej**. Wszak przepis art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach j.s.t. zakazu dochodzenia należnych kwot na drodze sądowej wprost nie formułuje - stwierdza jedynie, że jednostce samorządu terytorialnego „**nie przysługuje zwiększenie** (podkr. wł.) odpowiedniej części subwencji ogólnej lub zmniejszenie wpłat”. Przepis ten nie przewiduje zatem możliwości dokonywania jakichkolwiek korekt tego rodzaju wypłat i wpłat na korzyść gmin, jeżeli **miałyby one być przeprowadzone** na podstawie ustawy o dochodach j.s.t.

Zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie sądowym możliwość sądowego dochodzenia należnych wypłat i wpłat, co do zasady, nie jest kwestionowana. Spór toczy się wokół właściwego trybu, w jakim należności te mogą być egzekwowane.

Wbrew pozorom, na przeszkodzie sądowemu dochodzeniu przez jednostki samorządu terytorialnego należnych im wypłat i wpłat nie stoi art. 51 ustawy o finansach publicznych, który brzmi następująco:

„Art. 51. 1. Zamieszczenie w budżecie państwa dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń ani zobowiązań państwa wobec osób trzecich, ani roszczeń tych osób wobec państwa.

2. Przepis ust. 1 **stosuje się odpowiednio** (podkr. wł.) do:

- 1) jednostek samorządu terytorialnego;
- 2) pozostałych jednostek sektora finansów publicznych.”.

W komentarzu do tego przepisu L. Lipiec-Warzecha stwierdziła, że „[z]achowuje aktualność pogląd wyrażony w uzasadnieniu kasacyjnego wyroku NSA w zakresie art. 32 ust. 1 u.f.p. z 2005 r. (chodzi o ustawę z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. - przyp. wł.), stanowiącego odpowiednik obecnie obowiązującego art. 51 ust. 1, dotyczący roszczenia beneficjenta względem Skarbu Państwa o zapłatę odsetek z tytułu nieterminowego przekazania dotacji. Brak przepisu, który stanowiłby generalną podstawę dla domagania się od organu administracji publicznej na drodze postępowania administracyjnego zapłaty odsetek z tytułu nieterminowego spełnienia świadczenia pieniężnego, w szczególności objętego prawem budżetowym, na analogicznych zasadach przewidzianych na gruncie prawa cywilnego w odniesieniu do wierzytelności pieniężnych, a więc roszczeń o charakterze cywilnoprawnym (art. 481 k.c.). Na przeszkodzie dla odpowiedniego stosowania względem organu administracji publicznej przepisu art. 481 k.c., jako podstawy do zasądzenia odsetek, stoi publicznoprawny, nie zaś cywilnoprawny charakter należności budżetowych, którymi zarządza organ. Odpowiednie zastosowanie przepisu art. 481 k.c. względem organu administracji publicznej byłoby trudne do pogodzenia z art. 51 ust. 1, w myśl którego zamieszczenie w budżecie państwa dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń bądź zobowiązań państwa wobec osób trzecich, ani roszczeń tych osób wobec państwa. Tylko wyraźny przepis prawa, którego brak, mógłby stanowić podstawę dla domagania się na drodze postępowania administracyjnego od organu administracji publicznej przyznania odsetek lub odszkodowania w związku z nieterminowym przyznaniem dotacji lub innego świadczenia o charakterze publicznoprawnym (wyrok NSA z dnia 27 listopada 2008 r., II GSK 493/08, ONSA WSA 2010, nr 2, poz. 29, LEX nr 486445).

Artykuł 51, inaczej niż będący jego częściowym odpowiednikiem art. 32 u.f.p. z 2005 r., nie wyłącza z powyższej reguły wydatków budżetu państwa na subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego (art. 32 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. brzmi następująco: <Art. 32. 1. Zamieszczenie w budżecie państwa dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń bądź zobowiązań państwa wobec osób trzecich ani roszczeń tych osób wobec państwa. 2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do wydatków budżetu państwa na subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego. 3. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do budżetów jednostek samorządu terytorialnego.> - przyp. wł.). **W doktrynie podkreśla się, że natura subwencji dla samorządu umożliwia jednak dochodzenie ich zapłaty (...) - w zależności od przyjętej koncepcji - w postępowaniu cywilnym albo administracyjnym. Sporny jest bowiem charakter prawny roszczenia o subwencję (podkr. wł.).**

Niektórzy autorzy opowiadają się za cywilnoprawnym charakterem tego roszczenia i związaną z tym właściwością sądów powszechnych (por. np. A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2004, s. 155-156 oraz A. Borodo, *Subwencje i dotacje jako formy dochodów samorządu terytorialnego w Polsce* (w:) *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 2003, s. 325 - przyp. Autorki). Według innej koncepcji roszczenie o subwencję, będącą świadczeniem publicznoprawnym, podlega rozpoznaniu przez sądy administracyjne w pierwszej instancji oraz NSA w instancji odwoławczej (por. art. 2 i 3 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych) [Na kognicję NSA jako właściwego do badania legalności realizacji świadczeń z tytułu subwencji wskazywała m.in. T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995, s. 209. O sporach w orzecznictwie i doktrynie odnośnie do charakteru prawnego subwencji zob. E. Ruśkowski, J.M. Salachna,

Komentarz do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2003, s. 55-57 wraz z powołaną tam literaturą - przyp. Autorki].

Różne poglądy odnaleźć można także w orzecznictwie sądowym. Według SN roszczenia jednostki samorządu terytorialnego przeciwko Skarbowi Państwa z tytułu subwencji ogólnej podlegają rozpatrzeniu przez sąd powszechny (postanowienie SN z dnia 11 sierpnia 1999 r., I CKN 414/99, OSNC 2000, nr 1, poz. 20, LEX nr 38019). Stanowisko to spotkało się z krytyką doktryny. W głosie krytycznej M. Szubiakowski wskazał, że <subwencja nie jest prywatnoprawną należnością wchodzącą w skład mienia samorządu, lecz instrumentem realizacji dystrybucji środków budżetowych. Sprawy o subwencję jako świadczenie publicznoprawne winny być rozpatrywane przez sąd administracyjny, użycie terminu <<roszczenie>> w odniesieniu do świadczenia publicznoprawnego, tj. nie w znaczeniu właściwym dla procesu cywilnego, (...) jest argumentem przeciwko właściwości sądu powszechnego> (M. Szubiakowski, *Glosa do postanowienia SN z dnia 11 sierpnia 1999 r. w sprawie powództwa jednostki samorządu terytorialnego o zapłatę subwencji ogólnej*, PiP 2000, z. 9, s. 105-112 - przyp. Autorki).

Zgodnie ze stanowiskiem NSA, <jednostka samorządu terytorialnego, której nie przekazano subwencji w wynikającej z przepisów prawa wysokości, może szukać ochrony prawnej w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, wyłączona jest natomiast w tym zakresie właściwość sądów powszechnych> (uchwała 7 sędziów NSA z dnia 2 lipca 2001 r., FPS 1/01, ONSA 2002, nr 1, poz. 1). W ocenie NSA zarówno w orzecznictwie SN, jak również w doktrynie, nie budzi wątpliwości, że sprawy z zakresu finansów publicznych, jak m.in. przekazywanie subwencji z budżetu państwa, są w materialnym znaczeniu sprawami z zakresu prawa publicznego.

W wyroku z dnia 7 maja 2004 r. (I CK 624/03, Wspólnota 2004, nr 11, poz. 56, LEX nr 197446) SN stwierdził, że spór o wysokość należnej gminie subwencji kreuje sprawę cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c. <Sąd nie orzeka o

przyznaniu gminie subwencji, lecz o tym, czy subwencja, która została wypłacona, jest zgodna z subwencją, która się gminie należała według określonych ustawowo kryteriów. W zakresie, w jakim gmina jest uprawniona do otrzymania kwoty obliczonej według stosownego algorytmu, Skarb Państwa zaś jest zobowiązany do wypłacenia gminie tej kwoty, pomiędzy stronami nie zachodzi stosunek władczego podporządkowania charakterystyczny dla prawa administracyjnego>.

Za szkody wyrządzone wskutek przekazania subwencji z opóźnieniem lub w wysokości niższej od należnej, gmina może się domagać od Skarbu Państwa odszkodowania. Może również żądać przed sądem cywilnym wyrównania różnicy między kwotą subwencji należną i otrzymaną w zaniżonej wysokości (wyrok SN z dnia 7 maja 2004 r., I CK 624/03)” [L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do art. 51 ustawy o finansach publicznych*, http://lex/lex/content.rpc?reqId=1511437962919_602232657].

C. Kosikowski również wskazał, że „[w] doktrynie i w orzecznictwie sądowym prezentowane są dwa odmienne stanowiska. Jedno wiąże się z przypisywaniem roszczeniu o subwencję charakteru cywilnoprawnego (...), podlegającym rozpatrzeniu przez sąd powszechny (...). Natomiast drugie stanowisko polega na wskazywaniu administracyjnego charakteru roszczenia o świadczenie publiczne w postaci subwencji, które jako takie podlega jurysdykcji sądu administracyjnego” (C. Kosikowski, *Komentarz do art. 51 ustawy o finansach publicznych*, http://lex/lex/content.rpc?reqId=1511437851464_653934030).

Jednocześnie C. Kosikowski zwrócił uwagę na to, że „[n]owa ustawa o f.p. (ustawa o finansach publicznych - przy. wł.) nie przewiduje wyjątku od zasady wyrażonej w art. 51 ust. 1. Zastrzega jedynie to, że regułę tę stosuje się odpowiednio zarówno w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, jak i do pozostałych jednostek sektora finansów publicznych. **Musiałoby to zatem oznaczać, że jednostki samorządu terytorialnego nie mogą zgłaszać roszczeń**

do budżetu państwa dotyczących wypłaty dotacji lub subwencji w wysokości określonej w ustawie budżetowej. Nie odpowiada to prawdzie, bo natura subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego jest taka, że można dochodzić ich wypłaty w postępowaniu cywilnym lub administracyjnym (podkr. wł.)” [ibidem].

Warto w tym miejscu przypomnieć, że w uzasadnieniu uchwały 7 sędziów NSA z dnia 2 lipca 2001 r., w sprawie o sygn. akt FPS 1/01, Naczelny Sąd Administracyjny, odpowiadając na pytanie, czy jednostkom samorządu terytorialnego „przysługuje roszczenie o przekazanie subwencji w oznaczonej wysokości, a jeśli tak, to jaki jest tryb dochodzenia takiego roszczenia”, podniósł, iż „[r]ozważając to zagadnienie, niepodobna abstrahować od charakteru prawnego więzi, jaka łączy jednostkę samorządu terytorialnego uprawnioną do otrzymania subwencji w oznaczonej wysokości z podmiotem zobowiązanym do jej przekazania. W tym zakresie co do zasady nie budzi wątpliwości, że więź ta ma charakter stosunku prawnego o charakterze publicznym (...). Subwencje bowiem są przekazywane przez podmiot publicznoprawny wyższego rzędu, jakim jest państwo, na rzecz wspólnot terytorialnych niższego szczebla (...) i są instrumentem realizacji dystrybucji środków budżetowych (...). Chodzi zatem o dochody uzyskiwane przez wspomniane jednostki w związku z wykonywaniem przez nie oznaczonych funkcji publicznych, nie zaś o dochody prywatnoprawne uzyskiwane przez nie jako osoby prawa cywilnego.

Jednym z elementów omawianego stosunku jest po stronie uprawnionej jednostki samorządu terytorialnego prawo podmiotowe do uzyskania subwencji w określonej w przepisach wysokości, czego dalszą konsekwencją jest możliwość wystąpienia z roszczeniem, gdy obowiązek drugiej strony stosunku prawnego, będący korelatem uprawnienia jednostki, nie zostanie wykonany w całości lub w części (podkr. wł.). Pogląd taki trzeba uznać w zasadzie za powszechnie przyjęty w literaturze przedmiotu” (LEX nr 48927).

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej okoliczności, należy dojść do wniosku, że, skoro przepis art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach j.s.t. *per se* nie wyłącza sądowej drogi dochodzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego roszczeń wynikających z niedoszacowania wysokości wypłat oraz przeszacowania wysokości wpłat, a przy tym - zważywszy na charakter „więzi, jaka łączy jednostkę samorządu terytorialnego uprawnioną do otrzymania subwencji w oznaczonej wysokości z podmiotem zobowiązanym do jej przekazania” - sądowa droga dochodzenia tego rodzaju roszczeń jest prawnie dopuszczalna, to przepis art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21 ust. 1, art. 21a, art. 29, art. 32 ustawy o dochodach j.s.t. jest zgodny z art. 165 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP i w związku z art. 11 EKSŁ.

Można tylko dodać, że z perspektywy zarzutów sformułowanych przez Wnioskodawcę rozstrzygnięcie, czy dla dochodzenia tego rodzaju roszczeń właściwy jest tryb publicznoprawny, czy też tryb prywatnoprawny, nie ma znaczenia.

Zaskarżoną regulację Wnioskodawca konfrontuje także z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej.

W, wydanym w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, wyroku z dnia 19 grudnia 2012., w sprawie o sygn. akt K 9/12, Trybunał stwierdził, że „[t]reść zasady sprawiedliwości społecznej jest ogólniejsza i zdecydowanie bogatsza niż zasady równości. Z jednej bowiem strony **wyznacza ona obowiązki o charakterze formalnym** (podkr. wł.), nakazując równe traktowanie podmiotów równych (...) oraz zakazując równego traktowania podmiotów nierównych (...), z drugiej zaś **wyznacza obowiązki o charakterze materialnym** (podkr. wł.), sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego (...). Ustalenie powiązań zachodzących między zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą równości wymaga precyzyjnego rozważenia poszczególnych,

wyróżnionych aspektów zasady sprawiedliwości społecznej, co ostatecznie zostało dokonane w wyroku z 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10 (OTK ZU seria A nr 7/2012, poz. 79 - przyp. wł.).

*Odnosnie do pierwszego z obowiązków o charakterze formalnym, czyli nakazu równego traktowania równych, zasada sprawiedliwości społecznej pokrywa się z zasadą równości, będącą jej konkretyzacją. Prima facie nie ulega zatem wątpliwości, że naruszenie zasady równości jest równoznaczne z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej w analizowanym obszarze. Należy jednak uznać, że w razie sformułowania zarzutu niezgodności określonej regulacji prawnej z ustawą zasadniczą, związanego z nieuzasadnionym zróżnicowaniem sytuacji prawnej podmiotów podobnych, jako wzorzec kontroli powinna zostać wskazana zasada równości, a nie zasada sprawiedliwości społecznej, która - ze względu na regułę *lex specialis derogat legi generali* - nie stanowi wówczas odpowiedniego kryterium oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji. Powołanie w takiej sytuacji jako wzorca kontroli zasady sprawiedliwości społecznej prowadziłoby do stwierdzenia, że dany przepis prawny nie narusza omawianej zasady konstytucyjnej. Zastrzeżenia co do konstytucyjności uregulowań przewidujących nierówne traktowanie równych powinny być weryfikowane jedynie w kontekście zasady równości (...) lub innych unormowań konstytucyjnych, np. zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych, zasady równouprawnienia kobiety i mężczyzny czy zasady równej ochrony praw majątkowych.*

Odnosnie do drugiego z obowiązków o charakterze formalnym, czyli zakazu równego traktowania nierównych, zasada sprawiedliwości społecznej nie pokrywa się z zasadą równości, gdyż - jak już wspomniano - zasada równości dopuszcza odmienne ukształtowanie sytuacji prawnej podmiotów różnych, chociaż tego nie wymaga. Nie ulega w konsekwencji wątpliwości, że naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej w analizowanym obszarze nie może być równoznaczne z naruszeniem zasady równości. Należy zatem uznać, że w razie

sformułowania zarzutu niezgodności określonej regulacji prawnej z ustawą zasadniczą, związanego z nieuzasadnionym zrównaniem sytuacji prawnej podmiotów różnych, jako wzorzec kontroli powinna zostać wskazana zasada sprawiedliwości społecznej, a nie zasada równości, która nie stanowi wówczas odpowiedniego kryterium oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji. Powołanie w takiej sytuacji jako wzorca kontroli zasady równości prowadziłoby do stwierdzenia, że dany przepis prawny nie narusza omawianej zasady konstytucyjnej. Zastrzeżenia co do konstytucyjności uregulowań przewidujących równe traktowanie nierównych powinny być weryfikowane jedynie w kontekście zasady sprawiedliwości społecznej” (OTK ZU seria A nr 11/2012, poz. 136).

W uzasadnieniu wyroku z dnia 12 lipca 2012 r., w sprawie o sygn. akt P 24/10 (na ustalenia zawarte w uzasadnieniu tego wyroku powołano się w sprawie o sygn. akt K 9/12), Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „*ograniczenia swobody prawodawcy w zakresie identycznego kształtowania sytuacji prawnej podmiotów różnych są mniej rygorystyczne niż analogiczne ograniczenia w zakresie odmiennego kształtowania sytuacji prawnej podmiotów równych. W powoływanym już wyroku TK z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09 (OTK ZU seria A nr 3/2011, poz. 25 - przyp. wł.), zauważono bowiem, że <z naruszeniem omawianej zasady w razie równego potraktowania podmiotów o odmiennych cechach mielibyśmy do czynienia tylko wyjątkowo. Przykładem takiego uchybienia zasadzie sprawiedliwości społecznej byłaby sytuacja, w której określone podmioty charakteryzowałyby cechy - z prawnie relewantnego punktu widzenia - istotnie przeciwstawne, a sama regulacja nie dałaby się uzgodnić z wartościami konstytucyjnymi. (...) Akceptacja przeciwnego stanowiska zmusiłaby prawodawcę do tworzenia prawa w sposób nadmiernie kazuistyczny, co sprzeciwia się standardom państwa prawa, zgodnie z którymi przepisy prawne powinny być wprawdzie formułowane precyzyjnie, ale jednocześnie możliwie syntetycznie>.* Za przedstawionym zapatrywaniem przemawiają poza tym trzy zasadnicze argumenty. Po pierwsze, nie ulega wątpliwości, iż pomimo

zróżnicowanej charakterystyki poszczególnych kategorii podmiotów, wszyscy ludzie pozostają równi ze względu na przyrodzoną i niezbywalną godność osoby ludzkiej, będącą - w świetle art. 30 Konstytucji - wartością nadrzędną w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. Z tego powodu nie można obowiązkowi odmiennego kształtowania sytuacji prawnej podmiotów nierównych nadawać tej samej rangi co obowiązkowi identycznego kształtowania sytuacji prawnej podmiotów równych. Po drugie, należy mieć na uwadze, że chociaż zarówno nakaz równego traktowania równych, jak i zakaz równego traktowania nierównych dają się wyprowadzić z zasady sprawiedliwości społecznej, to jednak ustrojodawca uznał za właściwe odrębne wyeksponowanie jedynie pierwszego z wymienionych obowiązków, czego wyrazem jest treść art. 32 ust. 1 Konstytucji. Oznacza to, iż przywiązuje on szczególną wagę do gwarancji nakładania jednakowych obowiązków, względnie przyznawania jednakowych praw osobom znajdującym się w identycznej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Po trzecie, mając na uwadze bardzo ogólny charakter zasady sprawiedliwości społecznej, która nie określa wystarczająco precyzyjnych i jednoznacznych przesłanek do formułowania wolnych od arbitralności czy subiektywizmu ocen prawnych, stwierdzenie niezgodności określonej regulacji z rozważaną zasadą może nastąpić jedynie w razie jej niewątpliwego i ewidentnego naruszenia - przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do wkraczania przez sąd konstytucyjny w sferę należącą w demokratycznym państwie prawnym do ustawodawcy (...). Uwzględniając to, że zakaz równego traktowania nierównych wynika z zasady sprawiedliwości społecznej, orzekając o naruszeniu owego zakazu konieczne jest zachowanie daleko idącej powściągliwości", a następnie stwierdził, iż „[o]dnośnie do obowiązków o charakterze materialnym, czyli nakazu realizowania i ochrony różnych wartości konstytucyjnych, zasada sprawiedliwości społecznej jest niezależna od zasady równości w tym sensie, że naruszenie jednej z nich nie powoduje naruszenia drugiej, przy czym nie można wykluczyć sytuacji, w której określona regulacja prawna uchybiać będzie, z

osobna, równolegle im obu. Związek zasady sprawiedliwości społecznej w analizowanym obszarze z zasadą równości przejawia się w tym wypadku odmiennie. Jak wskazano już wcześniej, odstępstwa od zasady równości dopuszczalne są jedynie w razie spełnienia trzech wymogów, a mianowicie: relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi. Nie ulega przy tym wątpliwości, że szczególne znaczenie dla uznania wyjątków od zasady równości za uzasadnione mają właśnie wartości współkonstytuujące zasadę sprawiedliwości społecznej (...). Nie oznacza to jednak, iż w razie sformułowania zarzutu niezgodności określonej regulacji prawnej z ustawą zasadniczą, związanego z nieuzasadnionym zróżnicowaniem sytuacji prawnej podmiotów podobnych, jako wzorzec kontroli powinna zostać wskazana - obok zasady równości - również zasada sprawiedliwości społecznej. Przeciwno takiemu rozwiązaniu przemawiają dwa argumenty. Po pierwsze, przedmiotem postępowania w sprawie kontroli konstytucyjności prawa może być jedynie zastrzeżenie dotyczące zgodności danego uregulowania z aktem o wyższej mocy prawnej. W rozważanym wypadku zarzut dotyczy naruszenia zasady równości, a nie wartości współwyznaczających zasadę sprawiedliwości społecznej. Nie sposób bowiem utrzymywać, że omawiane wartości zostają naruszone przez to, iż nie stanowią usprawiedliwienia dla odstępstwa od zasady równości. Po drugie, uzasadnieniem dla wprowadzenia wyjątków od zasady równości może być także wzgląd na normy, zasady lub wartości konstytucyjne niewynikające i niepowiązane z zasadą sprawiedliwości społecznej. Przyjęcie kwestionowanego zapatrywania oznaczałoby zatem, że w razie naruszenia zasady równości mamy do czynienia z naruszeniem całej ustawy zasadniczej, skoro żadne z jej uregulowań nie pozwoliło na uznanie odstępstwa od wskazanej zasady za dopuszczalne. W konsekwencji powołanie w rozpatrywanej sytuacji jako wzorca kontroli - obok zasady równości - również zasady sprawiedliwości społecznej musi prowadzić do umorzenia postępowania w tym zakresie z powodu niedopuszczalności wydania wyroku, skoro - niezależnie od trybu, w jakim owo

postępowanie zostało wszczęte - jego przedmiotem może być tylko zarzut naruszenia aktu o wyższej mocy prawnej” (op. cit.).

Nie można nie dostrzec, iż sformułowany przez Wnioskodawcę zarzut naruszenia przez art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21, art. 21a, art. 29 i art. 32 ustawy o dochodach j.s.t. zasady sprawiedliwości społecznej **opiera się na porównaniu sytuacji gmin z sytuacją Skarbu Państwa** (gminy nie mogą żądać wypłaty z budżetu państwa kwot należnych w przypadku niedopłaty, ani też żądać zwrotu przez budżet państwa różnicy pomiędzy rzeczywistą wpłatą a wpłatą należną, podczas gdy Minister Finansów może wymagać od gmin zarówno zwrotu wypłaconej im nadwyżki ponad kwotę należną, jak i uzupełnienia otrzymanej od gmin wpłaty obowiązkowej do wysokości kwoty należnej).

Zarzut ten nawiązuje zatem do aspektu formalnego zasady sprawiedliwości społecznej, to jest aspektu, w którym zasada ta wyznacza obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych oraz zakazując równego traktowania podmiotów nierównych.

Tymczasem, jak wiadomo, „Trybunał Konstytucyjny odrzuca konsekwentnie możliwość odnoszenia zasady równości do funkcjonowania instytucji publicznych” (komentarz L. Garlickiego i M. Zubika do art. 32 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. ART. 30-86*, Tom II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 122).

W uzasadnieniu (wydanego w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego) wyroku z dnia 16 grudnia 2009 r., w sprawie o sygn. akt Kp 5/08, Trybunał stwierdził, iż „[w] kontekście wskazanego we wniosku zarzutu nieuzasadnionego zróżnicowania konstytucyjnych organów państwa Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że **nakaz równego traktowania podmiotów podobnych powinien być odnoszony do systemu praw i wolności jednostki, a nie do funkcjonowania instytucji publicznych** (podkr. wł.). Z reguły zasada równości nie występuje samodzielnie, ale pojawia się w powiązaniu z jednym ze szczegółowych praw lub wolności człowieka i obywatela. Wniosek ten znajduje

potwierdzenie w poglądach przedstawionych przez Trybunał w uzasadnieniu postanowienia z 24 października 2001 r. (sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225), zgodnie z którym <Przyjmując, że art. 32 wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, dotyczącą konstytucyjnych wolności i praw jednostki, założyć można, że - będące jego pochodną - prawo do równego traktowania także odnosi się przede wszystkim do realizacji tych właśnie wolności i praw (...). Uznając więc prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż ma ono charakter niejako prawa «drugiego stopnia» («metaprawa»), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich - niejako «samoistnie»>. Z kolei w orzeczeniu z 28 czerwca 1994 r. (sygn. K 14/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 13) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 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.) nie odnosi się do równości w zakresie kompetencji organów administracji rządowej i samorządowej. Pogląd ten pozostaje aktualny także na gruncie aktualnego porządku konstytucyjnego” (OTK ZU seria A nr 11/2009, poz. 170).

Z kolei, w uzasadnieniu postanowienia z dnia 4 marca 2008 r., w sprawie o sygn. akt K 13/06, które wprost można odnieść do przedstawionego wyżej, a sformułowanego przez Wnioskodawcę zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej (w jej aspekcie formalnym), Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, iż „Konstytucja w art. 165 ust. 1 (...) stanowi, że <Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe>. Konstytucja umożliwia ochronę praw podmiotowych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie prawa własności i innych praw, także w relacjach z państwem (władzą centralną), reprezentowanym przez Skarb Państwa. Trybunał przypomina, że takie stanowisko reprezentował we

wcześniejszych orzeczeniach (...). *Jednakże powyższe stanowisko Trybunału nie dotyczy relacji publicznoprawnych między państwem a gminami, w których podmioty te występują jako podmioty władzy publicznej, realizujące zadania publiczne na podstawie przyznanych im przez Konstytucję i ustawy kompetencji (podkr. wł.).*

W rozpatrywanej sprawie, dotyczącej sposobu podziału części równoważącej subwencji ogólnej, mieszczącej się w relacjach między państwem, reprezentowanym przez jego organy (parlament, rząd, minister finansów), a gminami, chodzi o relacje publicznoprawne między dwoma podmiotami władzy publicznej, działającymi na podstawie swych kompetencji (formalnych i materialnych), wynikających z ustaw, w tym w szczególności z ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz z ustawy budżetowej na dany rok.

Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że chronionych przez Konstytucję praw podmiotowych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie prawa własności i innych praw majątkowych, nie należy odnosić do sfery stosunków publicznoprawnych między tymi jednostkami a państwem jako integralnym podmiotem prawnym, reprezentowanym przez jego organy, jeżeli w stosunkach tych jednostki samorządu terytorialnego i organy państwowe występują jako podmioty władzy publicznej, działające na podstawie kompetencji wynikających z Konstytucji i ustaw” (OTK ZU seria A nr 2/2008, poz. 32).

Identyczne relacje (publicznoprawne) występują w niniejszej sprawie. Zestawienie treści art. 36 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. z (zaskarżonym) art. 36 ust. 10 tej samej ustawy wskazuje, że Minister Finansów może żądać od gmin zwrotu nienależnej części wypłaty, jak też żądać uzupełnienia obowiązkowej wpłaty gmin do pełnej kwoty należnej, podczas gdy gminy - w podobnej sytuacji faktycznej - z takimi żądaniami występować do Skarbu Państwa (Ministra Finansów) nie mogą (nie mogą żądać uzupełnienia wypłaty na ich rzecz do pełnej

kwoty należnej ani też żądać zwrotu dokonanej przez nie wpłaty w kwocie przewyższającej kwotę należną).

Skoro zatem chronionych przez Konstytucję praw podmiotowych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie prawa własności i innych praw majątkowych **nie należy odnosić do sfery stosunków publicznoprawnych między tymi jednostkami a państwem** jako integralnym podmiotem prawnym, reprezentowanym przez jego organy, **jeżeli w stosunkach tych jednostki samorządu terytorialnego i organy państwowe występują jako podmioty władzy publicznej, działające na podstawie kompetencji wynikających z Konstytucji i ustaw** (w niniejszej sprawie chodzi właśnie o relacje publicznoprawne między dwoma podmiotami władzy publicznej, bo wszak sprawa ta dotyczy mechanizmu wypłaty z budżetu państwa na rzecz gmin poszczególnych części subwencji ogólnej oraz mechanizmu wpłat gmin do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin, mieszczących się w relacjach między państwem, reprezentowanym przez Ministra Finansów, a gminami), to zasada sprawiedliwości społecznej nie jest odpowiednim (adekwatnym) wzorcem kontroli zaskarżonej regulacji, co jednocześnie oznacza, że **przepis art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21 ust. 1, art. 21a, art. 29 i art. 32 ustawy o dochodach j.s.t. nie jest niezgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.**

Powyższe odnosi się do aspektu formalnego zasady sprawiedliwości społecznej, ponieważ jedynie ten aspekt owej zasady został objęty zarzutem Wnioskodawcy.

W związku z tym tylko na marginesie wypada zauważyć, iż zaskarżonej regulacji nie można uznać za niezgodną z zasadą sprawiedliwości społecznej w jej aspekcie materialnym.

Wprowadzone w art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach j.s.t. ograniczenie możliwości (a nie całkowite uniemożliwienie, o czym wcześniej była mowa)

pozyskiwania przez gminy kwot należnych (wypłat w pełnej należnej wysokości oraz zwrotu części kwot wpłat, w jakiej przewyższają one kwotę należną) trzeba bowiem uznać za dostatecznie uzasadnione (o czym też wcześniej była mowa) koniecznością ochrony wartości konstytucyjnej, jaką jest zachowanie równowagi budżetowej.

Na koniec trzeba jeszcze odnieść się do sformułowanego przez Wnioskodawcę pod adresem art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21, art. 21a, art. 29 i art. 32 ustawy o dochodach j.s.t. zarzutu naruszenia „zasady prawa do sądu wynikającej z art. 2 Konstytucji”.

Zdaniem Wnioskodawcy, „[p]rawo jednostki do rzetelnego i publicznego procesu, w którym są rozstrzygane jej prawa o charakterze administracyjnym, cywilnym, a także postępowania, w których przedstawione są przeciwko niej zarzuty karne, wynika z zasady, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym” (uzasadnienie wniosku, s. 12).

Problem w tym, że, po pierwsze, prawo jednostki do sądu wprost wynika z art. 45 ust. 1 Konstytucji i, po drugie, opisany przez Wnioskodawcę problem konstytucyjny nie dotyczy prawa jednostki do sądu, lecz prawa jednostki samorządu terytorialnego do sądowej ochrony jej samodzielności (w niniejszej sprawie - samodzielności finansowej).

W uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 32/08, o czym wcześniej była mowa, Trybunał wyjaśnił, iż wyrażona w art. 165 ust. 2 Konstytucji sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie jest tożsama z prawem do sądu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. **Sądowa ochrona samodzielności gminy ma zagwarantować prawidłowe wykonywanie przez nią zadań publicznych, prawo do sądu jest natomiast jednym ze środków ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki.**

W tym stanie rzeczy należy przyjąć, iż Wnioskodawca nie zadośćuczynił wymogowi **w zakresie uzasadnienia** zarzutu naruszenia przez art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21 ust. 1, art. 21a, art. 29 i art. 32 ustawy o dochodach j.s.t. „zasady prawa do sądu wynikającej z art. 2 Konstytucji”, a tym samym nie dopełnił obowiązku, o którym mowa w art. 47 ust. 2 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, co oznacza, że w tym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z art. 9 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego