



PR-02.0751.123/2011

Nad. 15. M. 2011.
Kraków, dnia 14 listopada 2011 r.

Trybunał Konstytucyjny
Al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

Wnioskodawca: Rada Miasta Krakowa, Pl. Wszystkich Św. 3/4, 31-004 Kraków
reprezentowana przez pełnomocnika
radcę prawnego Andrzeja Oklejaka,
Zespół Radców Prawnych Urzędu Miasta Krakowa
Pl. Wszystkich Św. 3/4, 31-004 Kraków

Uczestnicy
postępowania: Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

Prokurator Generalny
Ul. Barska 28/30
02-315 Warszawa

**WNIOSEK O ORZECZENIE NIEZGODNOŚCI USTAWY Z KONSTYTUCJĄ
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ I UMOWĄ MIĘDZYNARODOWĄ**

Działając imieniem Rady Miasta Krakowa, na podstawie pełnomocnictwa udzielonego w § 2 uchwały Nr XIX/220/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 28 czerwca 2011 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności niektórych przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, oraz na zasadzie art. 191 ust. 1 pkt. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 2 ust. 1 pkt. 1 i 2, art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) wnoszę o stwierdzenie, że:

- 1) przepisy ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.) zawarte w:
 - a) art. 29 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 3-5, art. 21, art. 21a i z art. 29 ust. 2 oraz
 - b) art. 30 ust. 1 w zw. z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i z art. 30 ust. 2

są niezgodne z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji w zw. z art. 9 ust. 5

Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.);

- 2) przepisy ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zawarte w:
- a) art. 29 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 3-5 i z art. 29 ust. 2 oraz
 - b) art. 30 ust. 1 w zw. z art. 22 ust. 3-5 i z art. 30 ust. 2

w zakresie w jakim nie uwzględniają specyfiki miasta Krakowa, są niezgodne z zasadą równości jednostek samorządu terytorialnego, wynikającą z art. 2 w zw. z art. 32 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

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

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

- 4) przepisy ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zawarte w:
- a) art. 29 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 3-5, art. 21, art. 21a i z art. 29 ust. 2 oraz
 - b) art. 30 ust. 1 w zw. z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i z art. 30 ust. 2

są niezgodne z art. 167 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 9 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego;

- 5) przepisy ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zawarte w:
- a) art. 29 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 3-5 art. 21, art. 21a i z art. 29 ust. 2 oraz
 - b) art. 30 ust. 1 w zw. z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i z art. 30 ust. 2

są niezgodne z art. 167 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 9 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego;

- 6) przepisy ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zawarte w art. 32 ust. 3 w zw. z art. 29 ust. 1 i z art. 20 ust. 3-5 oraz w zw. z art. 30 ust. 1 i z art. 22 ust. 3-5

są niezgodne z zasadą zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 168 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

UZASADNIENIE

I.

Wnioskodawcą w niniejszej sprawie jest Rada Miasta Krakowa, jako organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego – Gminy Miejskiej Kraków, która działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 oraz art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji RP podjęła uchwałę Nr XIX/220/11 z dnia 28 czerwca 2011 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności niektórych przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz Europejską Kartą Samorządu Lokalnego.

Uzasadniając legitymację procesową Rady Miasta Krakowa podnoszę, że zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.; dalej: ustawa gminna) do zakresu działania rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. W zakresie działania rady gminy leży m.in. wyłączne prawo do uchwalania budżetu gminy, podejmowania uchwał w sprawie podatków i opłat oraz nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości (art. 18 ust. 2 pkt 4, 8 i 9 lit. a ustawy gminnej).

Wniosek Rady Miasta Krakowa dotyczy postanowień ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm., dalej: ustawa o dochodach j.s.t.), która reguluje źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów, a także zasady ustalania i przekazywania subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa.

Rada Miasta Krakowa, działając jako organ stanowiący i kontrolujący Gminy Miejskiej Kraków, mającej jednocześnie status miasta na prawach powiatu w rozumieniu art. 92 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm., dalej: ustawa powiatowa), czyni przedmiotem zaskarżenia przepisy ustawy o dochodach j.s.t. dotyczące ustalania wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów (dalej jako: wpłaty na część równoważącą), które obciążają Gminę Miejską Kraków jako miasto na prawach powiatu.

Dowód: - odpis fragmentu budżetu Miasta Krakowa na rok 2011 (str.16)

Z uwagi na to, iż wspomniane wpłaty muszą być ujmowane w budżetach zobowiązanych gmin i powiatów po stronie wydatków, to nie ulega wątpliwości, że problematyka wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin/powiatów nie tylko mieści się w zakresie działania Rady Miasta Krakowa – art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, ale także stanowi istotne uwarunkowanie działalności Rady, do której wyłącznej kompetencji należy uchwalanie budżetu Gminy Miejskiej Kraków - zgodnie z przywołanym art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy gminnej oraz art. 12 pkt 5 ustawy powiatowej - czyli podstawowego planu samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej przez Gminę Miejską Kraków w sposób jawny, obejmującego zestawienie planowanych dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów Gminy w danym roku budżetowym, zgodnie z art. 211 i art. 212 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

Zasadnicze zastrzeżenia wnioskodawcy, co do zgodności z Konstytucją RP i Europejską Kartą Samorządu Lokalnego (dalej: EKSL) budzą normy ustawy określające zasady funkcjonowania instytucji wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej, które określają sposób obliczania wysokości wpłat oraz sposób ich przeznaczenia – ustalone na podstawie art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3–5, art. 21, art. 21a, art. 29 ust. 2, art. 32 ust. 3, art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t.

Równocześnie, zdaniem wnioskodawcy, zastrzeżenia braku zgodności z Konstytucją RP i EKSL dotyczą odpowiednio przepisów regulujących wpłatę na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów (art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3–5, art. 23, art. 23a i z art. 30 ust. 2 ustawy o dochodach j.s.t.).

Jako adekwatne wzorce kontroli przewidzianych przez ustawę o dochodach j.s.t. mechanizmów wpłat na część równoważącą wnioskodawca wskazuje:

- art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”;
- art. 32 Konstytucji: „1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”;
- art. 167 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji: „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”, „Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa”, „Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie.”
- Art. 168 Konstytucji: „Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie.”
- Art. 9 ust. 1, 3 i 5 EKSL: „Społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień.”, „Przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać, w zakresie określonym ustawą.” „Ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą. Procedury lub działania tego typu nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych.”

W ocenie wnioskodawcy przewidziana przez przepisy ustawy o dochodach j.s.t. instytucja wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej narusza w szczególności wynikające z powyższych przepisów konstytucyjnych i konwencyjnych:

- nakaz proporcjonalności ingerencji w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego - art. 2 w związku z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji;
- zasadę równości we wprowadzaniu ograniczeń samodzielności jednostek samorządu terytorialnego - art. 2 w zw. z art. 32 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji,

- zasadę odpowiedniości udziału samorządu terytorialnego w dochodach publicznych – art. 167 ust. 1 Konstytucji;
- nakaz zachowania formy ustawy przy kreowaniu źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego - art. 167 ust. 3 Konstytucji,
- zasadę „podstawowego charakteru” dochodów własnych samorządu w zakresie finansowania zadań własnych - art. 167 ust. 2 i art. 168 Konstytucji;
- nakaz stworzenia przez ustawodawcę systemu podatków i opłat lokalnych oraz wyposażenia jednostek samorządu w pewne elementy władztwa wobec tych podatków i opłat - art. 168 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 3 EKSL.

II.

Opis przedmiotu zaskarżenia

Zgodnie z art. 163 Konstytucji samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Przy czym przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność - art. 16 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP.

Wspomniana zasady konstytucyjne uszczegółowienie znajdują w ustawodawstwie zwykłym. Art. 6 ustawy gminnej, będący wyrazem zasady subsydiarności stanowi, iż gminy są powołane do realizacji zadań publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów. Z kolei powiaty wykonują zadania publiczne określone ustawami – art. 2 ust. 1 ustawy powiatowej.

W celu wykonywania zadań publicznych i dla ich sfinansowania samorząd musi posiadać określone źródła dochodów. Co do zasady podstawową rolę w zasobach finansowych jednostek samorządu terytorialnego pełnią dochody własne (zob. P. Czerski, *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2009, s. 15 i n.). W szczególności bowiem wysokie dochody własne są warunkiem samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. Niemniej dochody własne nie wystarczają do realizacji nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego zadań w pełnym zakresie.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę w związku z tym uwagę (zob.: W. Miemiec, *Transfery środków pieniężnych pomiędzy budżetem państwa a budżetami jednostek samorządu terytorialnego – wybrane aspekty finansowo prawne*, Finanse Komunalne 1-2/2010, s. 52), iż niedobór środków na finansowanie zadań rodzi konieczność wyrównania siły dochodowej poszczególnych j.s.t. do poziomu umożliwiającego co najmniej realizację finansowego zapotrzebowania poszczególnych j.s.t.

Przy czym ochrona społeczności słabszych finansowo i korygowanie skutków nierównomiernego podziału źródeł dochodów oraz nierównomiernego obciążenia wydatkami dokonuje się poprzez środki przekazywane z budżetu państwa za pomocą instrumentów wyrównawczych i równoważących (por. W. Miemiec, op. cit. s. 52 i n.).

Należy wskazać, iż stosowanie procedur wyrównawczych oraz działań równoważących, korygujących skutki nierównego podziału źródeł dochodów własnych oraz wydatków, jakie ponoszą społeczności lokalne przewiduje Konstytucja RP, stanowiąc w art. 167 ust. 2, iż dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich

dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Konstytucja przewiduje zatem, poza dochodami własnymi, także dochody pozyskiwane ze źródła jakim jest budżet państwa to jest subwencje ogólne i dotacje celowe. W literaturze podkreśla się, że w ten sposób sformułowano nie tylko konstytucyjną zasadę różnicowania konstrukcji prawnej źródeł dochodów samorządowych, lecz także zasadę przekazywania (transferowania) dochodów ze szczebla centralnego na rzecz samorządu terytorialnego oraz zasadę zapewnienia obligatoryjnego, ale i uzupełniającego (obok dochodów własnych) finansowania zadań środkami przekazanymi z budżetu państwa w prawnej formie subwencji ogólnej i dotacji celowych.

Jak bowiem podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2006 r. sygn. K 30/04 (OTK-A 2006/7/86, Lex 198685) zwrot użyty w art. 167 ust. 2 Konstytucji ma głębokie znaczenie ustrojowe, wyraża bowiem zasadę, że **wyposażanie samorządu w dochody następuje kosztem uszczuplenia publicznych zasobów finansowych będących we władaniu władz centralnych. Proces ten ma przebiegać od centrum w dół, a nie na odwrót.** Zarówno zatem wyposażanie samorządu w dochody własne, tj. przekazywanie ustawowych źródeł dochodów publicznych na czas nieoznaczony samorządom, jak i uzupełniające finansowanie subwencji, dających samorządom określone uprawnienia, jest więc obowiązkiem, z którego muszą wywiązać się władze centralne - dokonując *sui generis* samoograniczenia.

Tymczasem przepisy kwestionowanej ustawy przewidują szczególny rodzaj transferów bezpośrednich, jakim są wpłaty dokonywane przez jednostki samorządu terytorialnego na rzecz budżetu państwa. Nakładają bowiem na gminy, w których wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca (wskaźnik G) jest większy niż 150% wskaźnika ustalonego analogicznie dla wszystkich gmin (wskaźnik Gg) obowiązek corocznego uiszczania wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin. W odniesieniu do powiatów przepisy ustawy o dochodach j.s.t. nakładają podobny obowiązek wpłat przewidując, iż dotyczy on powiatów, w których wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca (wskaźnik P) jest większy niż 110% wskaźnika ustalonego analogicznie dla wszystkich powiatów (wskaźnik Pp).

W ten sposób dokonuje się tzw. wyrównanie poziome. Ten rodzaj wyrównania jest potocznie określany mianem „Janosikowego”, gdyż budżet państwa przejmuje ustawowo określone nadwyżki dochodów bogatszych jednostek samorządu terytorialnego i następnie w prawnej formie części równoważącej (regionalnej-województwa) subwencji ogólnej przekazuje innym jednostkom samorządu terytorialnego.

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy o dochodach j.s.t. wprowadzenie wpłat na część równoważącą miało na celu wyrównanie różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego w związku z dokonaniem zmian w systemie finansowania zadań nałożonych na te jednostki (zob.: uzasadnienie projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, druk sejmowy nr 1732, Sejm IV kadencji, s. 8). Zatem ustawodawca, wprowadzając mechanizm wpłat, chciał zrównoważyć sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego przez przekazanie części dochodów silniejszych finansowo jednostek na rzecz jednostek finansowo słabszych.

Ponadto należy podnieść, iż wprowadzenie mechanizmu wyrównania poziomego stanowi wypełnienie postanowień art. 9 ust. 5 EKSL, który stanowi, iż „ochrona

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

W konsekwencji wnioskodawca podziela opinię, wyrażoną między innymi w uzasadnieniu obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach j.s.t. (*druk sejmowy nr 4639, <http://www.sejm.gov.pl>*), iż instytucja wpłat do budżetu państwa na część równoważącą subwencji ogólnej nie jest, co do zasady, niedopuszczalna. Niemniej przepisy kształtujące mechanizm wyrównawczy powinny być jednak skonstruowane w sposób pozwalający na prawidłową realizację funkcji tej instytucji prawnej. Obecnie obowiązująca regulacja jest z tego punktu widzenia wadliwa. Nie spełnia bowiem wymagań wynikających z Konstytucji RP i wiążących Rzeczpospolitą Polską aktów prawa międzynarodowego. W szczególności, bowiem dokonywana na jej podstawie redystrybucja dochodów podatkowych gmin i powiatów w ramach wyrównania poziomego nie niweluje obiektywnych różnic w sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego określonego szczebla, a ponadto nie sprzyja samodzielności finansowej gmin i powiatów.

Reasumując tę część wywodów wnioskodawca wskazuje, iż zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. dochodami jednostek samorządu terytorialnego są: 1) dochody własne, 2) subwencja ogólna oraz 3) dotacje celowe z budżetu państwa.

Przy czym wśród dochodów własnych -art. 4 i art. 5 ustawy o dochodach j.s.t. - należy wymienić: 1) wpływy z podatków i opłat lokalnych (tylko w przypadku gmin), 2) dochody z majątku i niektórych innych źródeł, 3) udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz od osób prawnych.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. subwencja ogólna dla gmin i powiatów składa się z:

- 1) części wyrównawczej (w skład której wchodzi kwota podstawowa i kwota uzupełniająca),
- 2) części równoważącej, która składa się:
 - a) kwoty pochodzącej z wpłat gmin (wpłaty na część równoważącą),
 - b) kwoty pochodzącej z pominięcia niektórych gmin w rozdziale wymienionej wyżej kwoty uzupełniającej (kwota uzupełniająca występuje tylko w przypadku gmin).
- 3) części oświatowej (dla gmin, powiatów i województw).

Ustęp 2 art. 7 ustawy o dochodach j.s.t. stanowi, iż jednostki samorządu terytorialnego dokonują, na zasadach określonych w ustawie, wpłat do budżetu państwa.

Wnioskodawca kwestionuje zgodność z Konstytucją RP i EKSL przepisów ustawy o dochodach j.s.t. regulujących mechanizm wpłat do budżetu państwa na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i powiatów. Natomiast zakres zaskarżenia niniejszym wnioskiem przedstawia się następująco:

1. Art. 29 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t., który brzmi „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. Ustęp 2 art. 29 ustawy wskazuje sposób dokonywania obliczenia wysokości tych wpłat, stanowiąc, iż „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.”

3. Zgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy o dochodach j.s.t. przez „dochody podatkowe”, które są brane pod uwagę przy wyliczaniu wskaźników G i Gg ustawodawca rozumie 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. Sposoby wyliczania wskaźników „G” i „Gg” zawierają przepisy art. 20 ust. 4 i 5 ustawy o dochodach j.s.t.: „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”; „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”.

5. Na podstawie art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t. „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 [nieprzekazanej gminom, których wskaźnik G jest wyższy niż 150% Gg]. „Część równoważącą subwencji ogólnej dzieli się między gminy w sposób określony w art. 21a.”

6. W art. 21a ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. ustawodawca dokonuje wewnętrznego zróżnicowania części równoważającej subwencji ogólnej dla gmin, wydzielając w jej ramach kwoty składowe. Wspomniany przepis stanowi bowiem, iż „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.

Szczegółowy sposób rozdzielania powyższych kwot prezentują przepisy art. 21a ust. 2–4 ustawy o dochodach j.s.t. Należy nadmienić, iż w sytuacji, gdy po dokonaniu podziału pozostaną jakiegokolwiek środki, to zgodnie z art. 21a ust. 2 pkt 6, art. 21a ust. 3 pkt 6 i art. 21a ust. 4 pkt 6 ustawy o dochodach j.s.t., środki te zwiększają rezerwę, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t.

7. Art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. stanowi, iż „kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2 [części subwencji wyższe od należnych i wpłaty do budżetu niższe od należnych], uzyskane nienależnie przez jednostkę samorządu terytorialnego, ustalone na rok budżetowy - podlegają zwrotowi do budżetu państwa i tworzą rezerwę przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego.”

8. Podstawę do wyliczenia wskaźników G, Gg, P i Pp oraz kwot, o których mowa w art. 21a ust. 1 pkt 3, zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t., 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.

9. Zgodnie z art. 32 ust. 3 ustawy o dochodach j.s.t., „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”.

Jak stanowi art. 35 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t., „jednostki samorządu terytorialnego dokonują wpłat określonych w art. 29-31 na rachunek budżetu państwa w dwunastu równych ratach w terminie do 15 dnia każdego miesiąca, z zastrzeżeniem art. 91. Od kwot niewpłaconych w tym terminie nalicza się odsetki ustalone jak dla zaległości podatkowych”.

Jednocześnie wnioskodawca kwestionuje zbliżone w swej treści uregulowania, dotyczące ustalania wysokości i podziału wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów.

10. Obowiązek dokonywania wpłat do budżetu państwa przez powiaty przewiduje art. 30 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. stanowiąc, iż „powiaty, w których wskaźnik P jest większy niż 110 % wskaźnika Pp, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów” .

11. W ustępie 2 art. 30 wskazany został sposób obliczania wysokości wpłat powiatów: „Kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców powiatu przez kwotę wynoszącą:

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

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

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

12. Z kolei ustępy 4 i 5 art. 22 ustawy o dochodach j.s.t. regulują sposób wyliczania wskaźników P i Pp stanowiąc, iż „Wskaźnik P oblicza się dzieląc kwotę dochodów podatkowych powiatu, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców powiatu.”, „Wskaźnik Pp oblicza się dzieląc sumę dochodów podatkowych wszystkich powiatów, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców kraju.” Przy czym przez „rok bazowy” należy rozumieć rok poprzedzający rok budżetowy, to jest rok, na który jest uchwalana ustawa budżetowa – art. 2 pkt 2 i 3 ustawy o dochodach j.s.t.

Dochody podatkowe, będące podstawą ustalania wskaźników P i Pp stanowią, zgodnie art. 22 ust. 3, łączne dochody z tytułu: 1) udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych; 2) udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych.

13. Natomiast powiaty uprawnione do otrzymania części równoważącej są ustalane na podstawie reguł zawartych w art. 23a w związku z art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t. W szczególności bowiem łączna kwota wpłat dokonanych przez powiaty na podstawie art. 30 ustawy o dochodach j.s.t., po jej podziale na części składowe, zgodnie z art. 23a ust. 1 pkt 1-5, jest następnie dzielona pomiędzy powiaty według kryteriów określonych w art. 23a ust. 2-6, wśród których bierze się pod uwagę takie kryteria

podziału jak wydatki na rodziny zastępcze, bieżące wydatki powiatowego urzędu pracy, długość dróg powiatowych, długość dróg krajowych i wojewódzkich w miastach na prawach powiatu oraz stosunek dochodów z subwencji ogólnej planowanych na rok budżetowy do dochodów planowanych na rok bazowy, pomniejszonych o wpłaty do budżetu państwa.

III.

Ad. 1 Wniosku.

Zagadnienie zgodności przepisów ustawy o dochodach j.s.t. zawartych w:

- a) art. 29 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 3-5, art. 21, art. 21a i z art. 29 ust. 2 oraz
- b) art. 30 ust. 1 w zw. z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i z art. 30 ust. 2

z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji w zw. z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Zdaniem wnioskodawcy kwestionowane przepisy ustawy o dochodach j.s.t., które kreują obowiązek dokonywania wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej (odpowiednio art. 29 ust. 1 ustawy oraz art. 30 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t.) wraz z przepisami definiującymi cechy jednostek samorządu terytorialnego obowiązanych do dokonywania wpłat, określającymi wysokość tychże oraz zasady ich rozdysponowania są niezgodne z art. 2 Konstytucji w związku z art. 167 ust. 1 i 2, czyli z wynikającym z tych przepisów nakazem proporcjonalnej ingerencji w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego.

Nakaz proporcjonalnej ingerencji jest dodatkowo dookreślany przez art. 9 ust. 5 zd. 2 EKSL, zakazujący wprowadzania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, które ograniczałyby swobodę podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych.

Wskazując art. 2 Konstytucji RP jako wzorzec kontroli, w którym wyrażona jest zasada demokratycznego państwa prawnego, wnioskodawca zwraca uwagę, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada ta jest uznawana za źródło m.in. zasady proporcjonalności (tak: wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r. sygn. 24/02).

W szczególności, w wyroku z dnia 16 lipca 2009 r. sygn. Kp 4/08, OTK-A 2009/7/112, Lex 506923 Trybunał Konstytucyjny wskazał na nieodzowność kierowania się przez ustawodawcę zasadą proporcjonalności w procesie legislacyjnym, podnosząc jednocześnie, iż „aby ocenić poprawność przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania prawnego, należy dokonać oceny niezbędności, skuteczności i proporcjonalności działania objętych wnioskiem przepisów z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego. Wywiedziona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności szczególny nacisk kładzie na adekwatność celu legislacyjnego i środka użytego do jego osiągnięcia. To znaczy, że spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybrać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu. Rozpatrując zgodność zakwestionowanej regulacji z zasadą proporcjonalności (z art. 2 Konstytucji) należy zbadać trzy istotne zagadnienia: 1) czy ta regulacja jest niezbędna dla ochrony i

realizacji interesu publicznego, z którym jest związana, 2) **czy jest efektywna**, umożliwiając osiągnięcie zamierzonych celów, 3) **czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela lub inny podmiot prawny.**”

Zatem wnioskodawca, rozpatrując zakwestionowaną w niniejszym wniosku regulację, ze wskazanego przez Trybunał Konstytucyjny punktu widzenia, stwierdza, iż:

- 1) instytucja wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej po pierwsze nie jest niezbędna (konieczna) dla wyrównania różnic w sytuacji finansowej „uboższych” jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) po drugie nie jest efektywna, gdyż nie umożliwia osiągnięcia celów zamierzonych przez ustawodawcę,
- 3) a po trzecie efekty jej wprowadzenia są nieproporcjonalne do ciężarów nakładanych na „bogatsze” finansowo jednostki samorządu.

Ad. 1) Wnioskodawca, kwestionując zgodność instytucji wpłat na część równoważącą z zasadą proporcjonalności wskazuje, iż jak stanowi art. 167 ust. 2 Konstytucji RP „Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa”.

W cytowanym już wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r. K 30/04 wskazano, iż **„zalety wpłat wyrównawczych są widoczne zwłaszcza, gdy są one traktowane jako przejściowy, okresowy instrument korekcyjny, stosowany tylko w zakresie niezbędnym.”** Ponadto Trybunał podniósł, iż wyposażanie samorządu w dochody winno następować kosztem uszczuplenia publicznych zasobów finansowych będących we władaniu władz centralnych, a transfery finansowe powinny następować od centrum w dół, a nie na odwrót. Ustanowienie obowiązku wpłat oraz ich wysokość powinny nawiązywać do sytuacji finansowej zobowiązanych jednostek samorządu terytorialnego w taki sposób, aby w rezultacie ich zastosowania okrojenie dochodów samorządów „bogatszych” następowało jedynie w zakresie niezbędnym.

Jednocześnie w powyższym wyroku Trybunał podkreślił, iż wpłaty wyrównawczo-korekcyjne są wyjątkiem od reguł zawartych w art. 167 ust. 2 Konstytucji, jednakże nie jest to równoznaczne ze zwolnieniem ich z rygorów, o których mowa w art. 167 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji. Przeciwnie, rozwiązania wyjątkowe w jednej sferze systemowej muszą być poddane tym silniej rygorom wynikającym z innych zasad konstytucyjnych zawartych w art. 167 Konstytucji. Wszystkie te zasady i reguły stanowić mają jeden, spójny i zbilansowany system. Stąd też odstępstwo od reguł w jednej sferze musi być zrównoważone poprzez wzmocnienie rygorów w innych sferach tego samego systemu. Wyjątek od systemu stworzonego przez art. 167 ust. 2 Konstytucji ma duży ciężar gatunkowy, gdyż nie tylko zmienia system wyposażania samorządu w dochody kosztem władz i organów centralnych, lecz nadto ogranicza stymulacyjne, pobudzające samodzielność i odpowiedzialność za własne działania znaczenie dochodów własnych.

Zdaniem Trybunału „nie można z instytucji wpłat wyrównawczo-korekcyjnych stworzyć systemu przeciwnego do tego, który został ustanowiony przez art. 167 ust. 2 Konstytucji, tzn. systemu korygowania tego, co pierwotnie władze centralne dały samorządom - wywiązując się ze swoich konstytucyjnych powinności. Tego rodzaju korekta wyrównawcza, której źródłem są wpłaty pobierane od niektórych samorządów,

już sama przez się jest dowodem, że podział pierwotny, czyli ustawowy proces wyposażania samorządu w dochody własne, subwencje i dotacje - wynikający z obowiązków konstytucyjnych - jest oceniany przez tę samą władzę ustawodawczą jako niewystarczający. Jego efektem jest bowiem możliwość powstawania - zdaniem tego samego ustawodawcy - rażącej niewspółmierności potencjału finansowego poszczególnych samorządów.”

Z powyższych twierdzeń Trybunał Konstytucyjny wyprowadza m.in. wnioski, iż instytucja wpłat wyrównawczo-korekcyjnych winna uzupełniać, a nie zastępować mechanizm wyposażania samorządów w dochody, w sposób określony w art. 167 ust. 2 Konstytucji, a ponadto, że wpłaty te winny zmniejszać dochody własne samorządów bogatszych tylko w zakresie niezbędnym, nie niwecząc zarazem znaczenia tych dochodów.

Tymczasem wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej nie można uznać ani za instytucję o charakterze wyłącznie uzupełniającym i przejściowym, ani też za instytucję służącą do eliminacji wyłącznie „rażących” nierówności w sytuacji finansowej jednostek samorządu.

W pierwszej kolejności bowiem wpłaty te spełniają funkcję stałej korekty braków finansowych po stronie uboższych gmin i powiatów, mającej zrównoważyć nieproporcjonalny udział tych jednostek samorządu w dochodach publicznych w stosunku do przypadających im zadań. Ustawodawca, wprowadzając obowiązek dokonywania wpłat na cześć równoważącą stwarza system przeciwny do tego, który został ustanowiony przez art. 167 ust. 2 Konstytucji, potwierdzając jednocześnie, iż zasadniczy podział terytorialny państwa nie zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego zdolności wykonywania zadań publicznych, o której mowa w art. 15 ust. 2 Konstytucji.

Po drugie kryteria ustawowe, służące do identyfikacji gmin uprawnionych do otrzymania wypłat z części równoważającej nie pozwalają na stwierdzenie, że do grupy tej należą wyłącznie gminy słabsze finansowo, a tym samym, że wypłaty te służą eliminacji wyłącznie „rażących” nierówności w sytuacji finansowej jednostek samorządu.

Jak stanowi bowiem art. 21a ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t., z ogólnej kwoty części równoważającej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 21 ust. 1, wydziela się procentowe kwoty przeznaczone do podziału między gminy, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe są wyższe w określonym procencie od średnich wydatków na te dodatki we wszystkich gminach, a także na te gminy, 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 jest procentowo niższa od średniej wpływów z tych podatków.

Zdaniem wnioskodawcy zabieg, który zastosował ustawodawca przy ustalaniu zasad podziału kwoty części równoważającej, polegający na uwzględnianiu tylko niektórych wydatków gmin (na dodatki mieszkaniowe – art. 21a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t.) przy jednoczesnym pomijaniu dochodów tych gmin, a ponadto braniu pod uwagę tylko niektórych dochodów (w art. 21a ust. 1 pkt 3 pomija się np. podatek od nieruchomości, będący znaczącym elementem dochodu licznych gmin) bez uwzględnienia wydatków, skutkuje brakiem pełnej i obiektywnej sytuacji finansowej beneficjentów wypłat z części równoważającej.

W konsekwencji beneficjentami wpłat na część równoważącą niekoniecznie są te gminy, których nawet suma wszystkich dochodów własnych nie pozwalałaby na udźwigniecie wydatków na dodatki mieszkaniowe. Dalej, obowiązująca regulacja skutkuje także tym, że istnieją jednostki samorządu terytorialnego będące zarazem płatnikami wpłat, jak i beneficjentami tychże, co zdaniem wnioskodawcy jest sprzeczne z celem instytucji wpłat na część równoważącą subwencji.

Jednocześnie w ocenie wnioskodawcy podobne zarzuty można sformułować również odnośnie podziału części równoważącej, dokonywanej na podstawie art. 23a ustawy o dochodach j.s.t., pomiędzy powiaty. W szczególności bowiem wymienione w tym przepisie kryteria ustalania powiatów uprawnionych do otrzymania części równoważącej mają charakter wybiórczy i przypadkowy oraz nie pozwalają na przyjęcie, że beneficjentami wpłat są wyłącznie powiaty znajdujące się we względnie słabszej sytuacji finansowej.

Warto w tym miejscu wskazać, iż w okresie obowiązywania ustawy o dochodach j.s.t. jedynie w roku 2004 wystąpiła sytuacja, w której Gmina Miejska Kraków (miasto na prawach powiatu) była wyłącznie płatnikiem wpłaty na część równoważącą, a nie była jednocześnie beneficjentem wypłaty z tej części, co przedstawia tabela poniżej:

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Plan 2011
"Janosikowe"	22 223 020	18 420 970	22 969 614	29 409 413	41 218 404	52 657 136	64 409 252	67 105 042
Część równoważąca subwencji ogólnej dla powiatów - dochód		868 747	7 051 719	12 886 588	21 017 800	25 982 549	33 041 949	23 011 729

W związku z tym trzeba zauważyć, iż jak wynika z powyższych danych bilans po stronie Gminy był zawsze ujemny.

Ad. 2) Jednocześnie w ocenie wnioskodawcy instytucja wpłat na część równoważącą w obecnym kształcie nie jest również efektywna, gdyż nie prowadzi do zrównoważenia potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego, to znaczy mimo znacznego ograniczenia dochodów gmin bogatszych nie dochodzi w jego wyniku do wzmocnienia stabilności finansowej gmin słabszych finansowo.

W szczególności dzieje się tak z powodu braku rzetelnych ustawowych kryteriów, służących ustaleniu gmin zobowiązanych i uprawnionych do wpłat na część równoważącą, to znaczy takich kryteriów, które uwzględniałyby zarówno wszystkie obowiązkowe wydatki gmin, jak i całość ich dochodów.

Jak wyżej wskazano przepisy art. 29 w związku z art. 20 ust. 4 ustawy o dochodach j.s.t. uzależniają powstanie obowiązku dokonywania wpłat wyłącznie od dochodów podatkowych gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca (wskaźnik G), przy jednoczesnym pominięciu obowiązkowych wydatków tych gmin, a z drugiej strony przepisy art. 21a ust. 1 pkt 1, 2 i 3 ustawy o dochodach j.s.t. nakazują przy podziale części równoważącej uwzględniać tylko niektóre wydatki gmin, przy jednoczesnym pominięciu dochodów tych gmin, albo brać pod uwagę tylko niektóre dochody, a pomijać wydatki.

W efekcie braku rozeznania na gruncie kwestionowanej instytucji pełnej sytuacji finansowej gminy, która uwzględniałaby zarówno wszystkie jej wydatki, jak i dochody, zarówno obowiązek dokonywania wpłat na część równoważącą, ze względu na przekroczenie powyżej 150% wskaźnika Gg, jako i uprawnienie do otrzymywania

środków z części równoważącej z uwagi na wysokie wydatki mieszkaniowe, może dotyczyć i często dotyczy tych samych gmin. Do podobnych skutków prowadzi również brak uwzględnienia pełnego obrazu finansowego powiatów (*vide*: wnioskodawca – tabela powyżej).

Ponadto w ocenie wnioskodawcy wątpliwość budzi również sam sposób obliczania wskaźników G i Gg, przewidziany w art. 20 ust. 4 i 5 ustawy o dochodach j.s.t. Zgodnie z przywołanymi przepisami wskaźniki G i Gg, których relacja przesądza o obowiązku dokonywania wpłat, ustalane są na podstawie dochodów podatkowych gminy (odpowiednio wszystkich gmin) uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy w przeliczeniu na jednego mieszkańca (odpowiednio wszystkich mieszkańców kraju).

Analogicznie obliczane są również wskaźniki P i Pp, których relacja, o której mowa w art. 30 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t., przesądza o obowiązku dokonywania wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów.

Przez rok bazowy ustawodawca rozumie (art. 2 pkt 3 ustawy o dochodach j.s.t.), rok poprzedzający rok budżetowy. Zatem ocena, czy sytuacja finansowa gminy/powiatu przesądza o obowiązku uiszczenia wpłat na część równoważącą jest dokonywana na podstawie danych o dochodach pochodzących sprzed dwóch lat.

Może to prowadzić do nieobiektywnych wyników, sprzecznych z celem instytucji wpłat na część równoważącą. Wszak wysokość wpływów podatkowych gminy, uzyskanych przed dwoma laty, która przesądza o konieczności uiszczenia wpłaty, mogła już, na skutek zmiany sytuacji gospodarczej, ulec znacznemu zmniejszeniu. W efekcie gmina ta, wskutek nałożenia obowiązku dokonania wpłaty na część równoważącą, poniesie nieproporcjonalny uszczerbek w stosunku do swojej aktualnej sytuacji finansowej. Uszczerbek, którego nie wyrówna zapewne brak obowiązku dokonania takiej wpłaty ustalony ponownie za dwa lata.

Ad. 3) Ponadto wnioskodawca stwierdza, że efekty wprowadzenia instytucji wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej są nieproporcjonalne do ciężarów nakładanych na „bogatsze” finansowo jednostki samorządu. W szczególności, w ocenie wnioskodawcy, cel ustawodawcy we wprowadzeniu wpłat na część równoważącą, jakim jest ochrona stabilności finansowej gmin biedniejszych, nie usprawiedliwia tak znacznego uszczuplenia części samodzielności finansowej gmin bogatszych.

Jak zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wyroku z dnia 25 lipca 2006 r. sygn. K 30/04 „w wyniku zastosowania systemu wpłat wyrównawczych nie można pozbawić samorządu dochodów własnych w takim stopniu, by dochody te straciły swój podstawowy i stymulacyjny charakter, co przejawiałoby się w ograniczeniu samodzielności finansowej samorządu oraz pozbawieniu go efektów własnych działań i aktywności zmierzających do zwiększenia wpływów płynących ze źródeł dochodów własnych.”

Zdaniem wnioskodawcy instytucja wpłat na część równoważącą powoduje, że jednostki samorządu terytorialnego silniejsze finansowo, takie jak Gmina Miejska Kraków, tracą potencjał finansowy niezbędny do wykonywania nałożonych na nie zadań publicznych.

Celem instytucji wyrównania poziomego powinno być zmniejszenie dysproporcji wynikających z obiektywnych przyczyn, związanych przede wszystkim z nierównymi możliwościami dochodowymi jednostek samorządu terytorialnego. W literaturze przedmiotu zwraca się w związku z tym uwagę (por.: A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2008, s. 148), iż ponadprzeciętne dochody określonych jednostek samorządu mogą w pewnych okolicznościach wynikać nie tyle z lepszych warunków, lecz z bardziej efektywnej polityki finansowej organów jednostek samorządu, czy z inicjatyw członków wspólnoty lokalnej. Natomiast przepisy, których zgodność z Konstytucją RP i EKSL jest kwestionowana w niniejszym wniosku, nie uwzględniają tej okoliczności, co może zachęcać do bierności w kształtowaniu potencjału dochodowego oraz obniżenia odpowiedzialności lokalnych polityków przed ich wyborcami (por.: W. Miemieć, *op. cit.* s. 53 i cytowana tam literatura).

Zdaniem wnioskodawcy kwestionowana regulacja stanowi nadmierną ingerencję w gwarantowaną konstytucyjnie samodzielność finansową Gminy Miejskiej Kraków jako miasta na prawach powiatu. Należy w tym miejscu wskazać, że wpłaty na część równoważącą subwencji ogólnej stanowią znaczący odsetek całości wydatków tej jednostki samorządu terytorialnego, co obrazuje tabela poniżej:

Wysokość subwencji równoważającej w Krakowie w latach 2004-2011 (w mln zł)

	w mln zł	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011-plan	2011-2Q
1	Część równoważąca subwencji ogólnej dla powiatów (tzw. "janosikowe")	22,22	18,42	22,97	29,41	41,22	52,66	64,41	67,11	33,55
2	dochody ogółem	1 809,19	2 018,17	2 327,23	2 809,32	2 990,77	3 160,52	3 384,79	3 535,38	1 692,09
3	dochody własne	678,30	741,65	892,05	1 143,52	1 131,18	1 207,15	1 221,39	1 381,56	663,17
4	wydatki ogółem	1 953,59	2 112,47	2 458,75	3 009,43	3 155,49	3 419,54	3 364,49	3 490,95	1 637,49
5	wydatki bieżące	1 571,12	1 710,98	1 955,99	2 270,29	2 532,02	2 713,13	2 804,26	2 837,73	1 382,01
13	"janosikowe" / dochody własne [1 / 3]	3,28%	2,48%	2,57%	2,57%	3,64%	4,36%	5,27%	4,86%	2,43%
14	"janosikowe" / wydatki ogółem [1 / 4]	1,14%	0,87%	0,93%	0,98%	1,31%	1,54%	1,91%	1,92%	2,05%
15	"janosikowe" / wydatki bieżące [1 / 5]	1,41%	1,08%	1,17%	1,30%	1,63%	1,94%	2,30%	2,36%	2,43%

Powyższe dane prowadzą do wniosku, iż obowiązek uiszczania wpłat na część równoważącą znacząco wpływa na sytuację finansową Gminy Miejskiej Kraków, pozbawiając Gminę dochodów własnych w takim stopniu, że dochody te tracą swój podstawowy i stymulacyjny charakter. W efekcie czego następuje ograniczenie samodzielności finansowej tej jednostki samorządu oraz pozbawieniu Gminy efektów własnych działań i aktywności zmierzających do zwiększenia wpływów płynących ze źródeł dochodów własnych.

IV.

Ad. 2 Wniosku.

Zagadnienie zgodności przepisów ustawy o dochodach j.s.t. zawartych w:

- a) art. 29 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 3-5 i z art. 29 ust. 2 oraz
- b) art. 30 ust. 1 w zw. z art. 22 ust. 3-5 i z art. 30 ust. 2

w zakresie, w jakim nie uwzględniają specyfiki miasta Krakowa, z zasadą równości jednostek samorządu terytorialnego, wynikającą art. 2 w zw. z art. 32 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie wnioskodawcy opisany powyżej mechanizm wpłat na część równoważącą narusza konstytucyjną zasadę równości we wprowadzaniu ograniczeń samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Należy podkreślić, iż zasada równości wobec prawa, która wywodzona jest przede wszystkim z art. 32 Konstytucji RP, stanowi jeden ze standardów demokratycznego państwa prawnego, statuowanego przez art. 2 Konstytucji RP. Dlatego wnioskodawca jako wzorzec kontroli wskazuje również tę normę konstytucyjną.

Zasada równości wobec prawa, która była szczegółowo omawiana i wielokrotnie powoływana w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (m.in. orzeczenie z dnia 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1; wyroki z: 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33; 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24; 23 października 2001 r., sygn. K 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 215; 22 lutego 2005 r., sygn. K 10/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 17; postanowienie z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225), nakłada na prawodawcę, między innymi, obowiązek równego przyznawania uprawnień i nakładania obowiązków na podmioty prawa charakteryzujące się wspólną cechą relewantną, istotną z punktu widzenia danej regulacji prawnej. Równość oznacza jednocześnie akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych) i nie oznacza tożsamości (identyczności) praw wszystkich jednostek.

Zasada równości nie ma również charakteru absolutnego, gdyż dopuszczalne są odstępstwa od tej zasady pod warunkiem, że istnieją szczególne względy, znajdujące uzasadnienie w innych wartościach konstytucyjnych. W szczególności ewentualne różnicowania podmiotów „podobnych” są dopuszczalne, gdy:

- mają charakter relewantny, tzn. pozostają w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służą realizacji tego celu i treści;

- mają charakter proporcjonalny, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

- pozostają w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. np.: wyroki TK z dnia 21 czerwca 2001 r., sygn. SK 6/01, z 24 października 2005 r., sygn. P 13/04 i z dnia 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06).

Jednocześnie wnioskodawca, jako organ stanowiący Gminy Miejskiej Kraków, ma na uwadze, iż zdaniem Trybunału Konstytucyjnego (tak np. w wyroku TK z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. K 29/07), skuteczne sformułowanie we wniosku jednostki samorządu terytorialnego zarzutu naruszenia zasady równości możliwe jest tylko w określonej sytuacji.

W szczególności bowiem Trybunał Konstytucyjny nie wyklucza ani możliwości stosowania zasady równości wobec jednostek samorządu terytorialnego, ani też możliwości czynienia art. 32 Konstytucji punktem odniesienia do oceny regulacji prawnych zakwestionowanych w postępowaniu zainicjowanym wnioskami j.s.t. Niemniej w ocenie Trybunału trafność powoływania się na zasadę równości zależy od tego, czy różnicowanie j.s.t. prowadzi do nieuzasadnionych zróżnicowań ich mieszkańców. Stwierdzenie przez Trybunał niezgodności regulacji prawnej dotyczącej samorządu terytorialnego z zasadą równości może nastąpić wtedy, gdy regulacja ta narusza zasadę równości jednostek (tak m.in. w wyroku z dnia 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259).

W związku z tym należy podnieść, iż zdaniem wnioskodawcy kwestionowane w niniejszej sprawie przepisy ustawy o dochodach j.s.t. różnicują pozycję prawną Gminy Miejskiej Kraków w taki sposób, który skutkuje naruszeniem zasady równości odnoszonej do mieszkańców tej Gminy. Natomiast ustawodawca, wprowadzając regulacje ograniczające samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego, powinien kierować się dyrektywami wynikającymi z zasady równości wobec prawa.

Jak wyżej wskazano, zasada równości oznacza akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), a jednocześnie nie oznacza tożsamości (identyczności) praw wszystkich jednostek.

Mając to na względzie wnioskodawca stwierdza, iż podejmowanie działań równoważących, korygujących skutki nierównego podziału źródeł dochodów własnych oraz wydatków, jakie ponoszą społeczności lokalne (w tym przypadku gminy i powiaty) na podstawie procedur przewidzianych przez przepisy kwestionowanej ustawy o dochodach j.s.t. może być uznane za zgodne z zasadą równości. W szczególności bowiem obiektywne różnice w sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego mogą uzasadniać różnicowanie ich sytuacji prawnej w zakresie obowiązku wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej.

Niemniej uzasadnione jest pytanie czy każda gmina, która uzyskuje dochody podatkowe w wysokości większej niż 150% średniej dochodów podatkowych dla wszystkich gmin (art. 29 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t.) i każdy powiat, w którym dochody te przekraczają 110% średniej (art. 30 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t.) winny być traktowane tak samo w zakresie obowiązku dokonywania tych wpłat?

Zdaniem wnioskodawcy sprzeczne z zasadą równości jest jednakowe traktowanie płatników wpłat na część równoważącą, mimo zachodzących pomiędzy nimi obiektywnych różnic. Nałożenie jednakowego obowiązku dokonywania wpłat na wszystkie gminy lub powiaty mające wyższe od średniej dochody podatkowe w rzeczywistości nie uwzględnia wydatków tych gmin/powiatów, a zatem nie odnosi się do ich faktycznej sytuacji finansowej. Należy przyznać, iż duże miasta mają wyższe od przeciętnej dochody podatkowe, ale jednocześnie, pełniąc rolę centrów regionalnych,

świadczą wiele usług dla regionu i osób, które codziennie odwiedzają te miasta (np. w zakresie infrastruktury drogowej i kolejowej), mają w związku z tym wydatki znacznie wyższe od przeciętnych wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca (por.: cytowane wyżej uzasadnienie do obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach j.s.t.).

Ustawa o dochodach j.s.t. nie wprowadza szczególnych regulacji odnoszących się do statusu finansowego miast na prawach powiatu, takich jak miasto Kraków, mimo, że miasta na prawach powiatu są nie tylko największymi beneficjentami wpłat na część równoważącą, ale również dokonują najwyższych transferów tych wpłat do budżetu państwa (zob.: M. Miemiec, *op. cit.*, s. 55 i n.).

Z tych względów, zdaniem wnioskodawcy, stawianie Krakowa na równi z innymi miastami na prawach powiatu w zakresie obowiązku dokonywania wpłat oznacza *de facto* nieuzasadnione odstępstwo od zasady równości jednostek samorządu. Zobowiązania Krakowa do uiszczania wpłat do budżetu państwa na część równoważącą subwencji ogólnej w ramach kwestionowanego mechanizmu nie uwzględniają bowiem licznych szczególnych cech Krakowa, wynikających m. in. z tego, że:

- Kraków jest przede wszystkim miastem uniwersyteckim. W Krakowie w 2010 r. studiowało ogółem 206.549 studentów, przy ogólnej liczbie ludności 756.183 (źródło: Kraków w liczbach 2010, <http://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/81474/karta>). Oznacza to jednak, że Kraków ponosi wyższe od przeciętnych wydatki na utrzymanie infrastruktury komunalnej. Natomiast tak duża grupa studentów nie generuje automatycznie większych wpływów podatkowych, gdyż są to w większości osoby mające miejsce zamieszkania w innych miejscowościach, które, nawet podejmując pracę w Krakowie, opłacają podatki do urzędów skarbowych właściwych według miejsca zamieszkania;
- Kraków jest miastem metropolitalnym. Krakowski Obszar Metropolitalny jest drugim co do powierzchni po Warszawskim OM i trzecim co do liczby ludności po Warszawskim OM i Katowickim OM obszarem metropolitalnym w Polsce. Natomiast sam Kraków jest drugim co do liczby ludności, po Warszawie miastem w Polsce (<http://www.selfgov.gov.pl/index.html> - dane ze strony internetowej Unii Metropolii Polskich);
- Należy podkreślić, iż Kraków jest ośrodkiem kulturalnym i turystycznym Europy. Obszar zabytkowego Starego Miasta w Krakowie oraz dawnej dzielnicy Kazimierz wpisano w 1978 r. na pierwszą listę światowego dziedzictwa kultury UNESCO. Natomiast w roku 2000 Kraków otrzymał tytuł Europejskiej Stolicy Kultury;
- W Krakowie swe siedziby mają instytucje kulturalne i naukowe o znaczeniu ogólnopolskim, takie chociażby jak Narodowe Centrum Nauki, powołane ustawą z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki (Dz. U. z 2010 r. Nr 96, poz. 617 ze zm.);
- Należy również podnieść, iż na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012 (Dz. U. z 2010 r. Nr 8, poz. 52 ze zm.), które było poprzedzone rozporządzeniem RM z dnia 12 października 2007 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012 (Dz. U. z 2007 r. Nr 192, poz. 1385 ze zm.) Kraków partycypuje – również finansowo – w realizacji dwudziestu jeden przedsięwzięć związanych z przygotowaniem finałowego turnieju Mistrzostw Europy w

Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. Przedsięwzięcia te są ujmowane w uchwałach budżetowych Miasta Krakowa, w tym także w uchwale Nr VI/62/07 Rady Miasta Krakowa z dnia 14 lutego 2007 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Planu Inwestycyjnego Miasta Krakowa na lata 2007-2016;

Podsumowując zatem wnioskodawca podnosi, iż konieczność dbania o utrzymanie w niezmiennym stanie zabytków i dóbr kultury, stanowiących dziedzictwo zarówno o znaczeniu krajowym, jak i światowym oznacza, iż na bieżące zaspokajanie potrzeb członków społeczności lokalnej Krakowa przeznaczanych jest mniej środków niż w innych miastach powiatowych. W efekcie, obowiązek wydatkowania części tych środków na wpłaty do budżetu państwa na część równoważącą subwencji ogólnej prowadzi do nieuzasadnionego różnicowania sytuacji mieszkańców Gminy Miejskiej Kraków w stosunku do mieszkańców innych miast na prawach powiatu.

W konsekwencji, zdaniem wnioskodawcy analizowane regulacje są niezgodne z zasadą równości jednostek samorządu terytorialnego w kontekście regulacji ograniczających samodzielność finansową jednostek samorządu, w zakresie w jakim nie uwzględniają specyfiki Miasta Krakowa.

V.

Ad. 3 Wniosku.

Zagadnienie zgodności przepisów ustawy o dochodach j.s.t. zawartych w art. 36 ust. 4 pkt 1 w zw. z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 - z art. 167 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 167 ust. 3 Konstytucji stanowi, iż źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie.

Z punktu widzenia przywołanego wzorca kontroli wątpliwość wnioskodawcy budzi norma określona przez przepisy art. 21a ust. 2 pkt 6, art. 21a ust. 3 pkt 6 i art. 21a ust. 4 pkt 6 w związku z art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t.

Na podstawie art. 21a ustawy o dochodach j.s.t. dokonuje się podziału części równoważącej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 21 ust. 1, na trzy części w stosunku procentowym, które przypadają do podziału między gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie, przy uwzględnieniu wydatków tych gmin na dodatki mieszkaniowe.

Natomiast w sytuacji, gdy po dokonaniu podziału między wspomniane jednostki samorządu terytorialnego części równoważącej subwencji pozostają jeszcze pewne niewykorzystane środki, pochodzące przede wszystkim z wpłat na część równoważącą, to środki te tworzą rezerwę przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego.

Zdaniem wnioskodawcy takie rozwiązanie jest niezgodne z zasadą wyłączności ustawy dla określania źródeł dochodów jednostek samorządu, sformułowaną w art. 167 ust. 3 Konstytucji. Z przywołanego przepisu Konstytucji Trybunał Konstytucyjny

wyprowadza nakaz wyłączności ustawy dla określania źródeł dochodów jednostek samorządu.

W szczególności zasada wyłączności ustawy jest odnoszona do regulacji dotyczących wpłat na część równoważącą. W uzasadnieniu wyroku z dnia 25 lipca 2006 r., K 30/04, (OTK-A 2006/7/86) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż funkcjonowanie wpłat wyrównawczo-korekcyjnych, łącznie z systemem wyposażania samorządów w dochody własne, subwencje i dotacje z budżetu państwa jest konstytucyjnie dopuszczalne pod warunkiem m. in. ustawowego uregulowania w sposób kategoryalny podstaw pobrania i zasad podziału.

Tymczasem, na podstawie art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. określona przez przepisy art. 21a ust. 2 pkt 6, art. 21a ust. 3 pkt 6 i art. 21a ust. 4 pkt 6 ustawy określona pula wpłat na część równoważącą pozostaje w sferze decyzyjnej ministra właściwego do spraw finansów publicznych, który decyduje o ich przeznaczeniu.

Co prawda powstała w ten sposób rezerwa środków ma charakter celowy, gdyż jest przeznaczona dla jednostek samorządu terytorialnego (art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy), a jej rozdysponowanie wymaga porozumienia z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego, to jednak, zdaniem wnioskodawcy, możliwość dysponowania tymi środkami przez Ministra Finansów rodzi niebezpieczeństwo podziału uznaniowego i zindywidualizowanego, a nie systemowego i kategoryalnego, bowiem kwestionowane przepisy nie wskazują przesłanek, jakimi powinien kierować się Minister dysponując tą kwotą. Zdaniem wnioskodawcy przepis ten pozostawia zbyt duży zakres władzy dyskrecjonalnej Ministrowi.

Jednocześnie należy podnieść, iż w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 marca 1998 r., K 40/97, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, iż „ogólny poziom dochodów jednostki samorządu terytorialnego musi być możliwy do ustalenia już na podstawie regulacji ustawowej, czyli regulacja ta musi zachowywać odpowiedni stopień precyzji i szczególności, a nie może ograniczać się do blankietowych odesłań do regulacji wykonawczych”.

Warto w tym miejscu przypomnieć, iż zarówno gminy, jak i powiaty są istotnym elementem sektora finansów publicznych. Zgodnie bowiem z art. 9 pkt 2 ustawy dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) sektor finansów publicznych tworzą m. in. jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki. Z tego względu jednostki te obowiązane są gromadzić i wydatkować środki finansowe na cele publiczne wyłącznie w sposób określony w ustawie (art. 216 ust. 1 Konstytucji).

Co więcej, gwarancją samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie formalnym jest, sformułowana w licznych przepisach Konstytucji RP, zasada wyłączności ustawy w zakresie normowania spraw związanych z ustrojem, samorządem terytorialnym, zaciąganiem przez jednostki samorządu terytorialnego zobowiązań finansowych, w tym stanowienia ograniczeń prawnych i kompetencyjnych w tym obszarze, a także pozyskiwania środków finansowych na realizację zadań publicznych.

Zasada wyłączności ustawowej jest wyrazem postulatu, aby działalność prawotwórcza w maksymalnym stopniu była oparta na ustawie, która ma podstawowe znaczenie systemie źródeł prawa. (por. M. Mazurkiewicz, *Problem zgodności z Konstytucją art.*

72 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z § 3 jej rozporządzenia wykonawczego – zagadnienia dyskusyjne, *Finanse Komunalne*, Nr 4/2011, s. 5 i n.). Daje to właściwą ochronę wolnościom i prawom, gwarantuje niearbitralny sposób nakładania obowiązków na jednostki i inne podmioty, których samodzielność chroni Konstytucja RP (art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego). Zasad wyłączności ustawowej zakłada monopol parlamentu, jako przedstawiciela Narodu, do regulowania istotnych ustrojowo i społecznie spraw. Wyraża ona również jeden z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego. Po wejściu w życie Konstytucji RP zasada ta została uznana za jedną z gwarancji samodzielności samorządu terytorialnego w zakresie podstaw prawnych jego funkcjonowania (por. wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., K 40/97, OTK 1998/2, poz. 12).

Założenia powyższe dały podstawę do utrwalenia się linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którą w przypadku wyraźnego zastrzeżenia w Konstytucji regulacji ustawowej określonej materii (vide: art. 167 ust. 3 Konstytucji), niedopuszczalne jest tworzenie przez ustawodawcę przepisów kompetencyjnych, które pozwalałyby beneficjentom kompetencji na dowolne i arbitralne kształtowanie w indywidualnych sytuacjach rozstrzygnięcia danej sprawy (tak m. in. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2008 r., K 42/07, z dnia 5 lutego 2008 r., K 34/06, z dnia 18 stycznia 2006 r., K 21/05, z 20 kwietnia 2004 r., K 45/02).

Tego typu normy upoważniające nie mogą, w świetle zasady wyłączności ustawy, w sposób blankietowy, nieobwarowany jakimikolwiek materialnoprawnymi dyrektywami (przesłankami), umożliwić faktycznego zastępowania ustawodawcy przez organy stosujące prawo. Istnienie w systemie prawa „blankietowej” normy kompetencyjnej, niewskazującej przesłanek przemawiających za skorzystaniem (bądź nieskorzystaniem) z kompetencji, prowadzi do sytuacji, niedopuszczalnej w demokratycznym państwie prawnym, w której organowi stosującemu przepisy pozostawiona jest nadmierna swoboda skutkująca stworzeniem pola dla jego niedozwolonej aktywności prawotwórczej, „uzupełniającej” regulację ustawową w części dotyczącej doprecyzowania materialnych przesłanek podejmowanych decyzji (por.: wyrok TK z dnia 7 czerwca 2005 r., K 23/04, orzeczenie TK z dnia 24 czerwca 1997 r., K 21/96).

Zatem, z punktu widzenia wymogów art. 167 ust. 3 Konstytucji, należy negatywnie ocenić regulację zawartą art. 21a ust. 2 pkt 6, art. 21a ust. 3 pkt 6 i art. 21a ust. 4 pkt 6 w związku z art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t., która prowadzi do sytuacji, w której minister właściwy do spraw finansów publicznych, działając na podstawie normy blankietowej, nieobwarowanej jakimikolwiek przesłankami, może wkraczać w rolę prawodawcy przez wypełnianie tej normy prawnej dodatkową, nieprzewidzianą przez prawodawcę, treścią.

VI.

Ad. 4 Wniosku.

Zagadnienie zgodności przepisów ustawy o dochodach j.s.t. zawartych w:

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

b) art. 30 ust. 1 w zw. z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i z art. 30 ust. 2

z art. 167 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 9 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Przywołany art. 167 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, iż jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.

Z kolei zbliżony w swej treści art. 9 ust. 1 EKSL przewiduje, iż społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień.

Zdaniem wnioskodawcy kwestionowana instytucja wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej jest niezgodna z wynikającą z cytowanych wzorców kontroli zasadą samodzielności finansowej i zasadą adekwatności dostępnych jednostkom samorządu terytorialnego środków finansowych do realizowanych przez nie zadań własnych.

Wskazany jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie art. 167 ust. 1 Konstytucji zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Przepis ten wyraża zatem zasadę odpowiedniego do przypadających samorządowi zadań udziału w dochodach publicznych, czyli zasadę odpowiedniego wyposażenia samorządu w dochody. Ma on na celu zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego, w tym - gminom - odpowiednich środków finansowych na realizację ich zadań (por. wyrok TK z dnia 30 marca 1999 r., K. 5/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 39).

Ponadto, dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że ustawodawcy przysługuje swoboda określania źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jak też ich poziomu. Niemniej zasada wynikająca z art. 167 ust. 1 Konstytucji stanowi gwarancję, że przekazana do dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego część dochodów publicznych będzie wystarczająca do realizacji zadań, jakie zostały nałożone na te jednostki (zob. wyrok z dnia 24 listopada 1998 r., sygn. K 22/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 115).

W tym kontekście należy przywołać art. 167 ust. 4 Konstytucji, który nakłada na ustawodawcę obowiązek dokonania odpowiedniej zmiany w podziale dochodów publicznych w sytuacji, gdy zmianie ulega zakres zadań i kompetencji samorządu terytorialnego. Wyrazem zasady konstytucyjnej jest w ustawodawstwie zwykłym przepis art. 7 ust. 3 ustawy gminnej, który stanowi, iż przekazanie gminie, w drodze ustawy, nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji.

Jednocześnie trzeba przyznać, że Trybunał Konstytucyjny, zaznacza, iż samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego i może być ograniczana w drodze ustawy. Niemniej warunkiem jest, aby te ograniczenia nie prowadziły do zniesienia istoty samorządu terytorialnego, tj.

m.in. do zniesienia swobody politycznej dysponowania wydatkami, czyli dysponowania zgromadzonymi środkami budżetu gminy (zob. wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. K 13/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69; z 3 listopada 1998 r., sygn. K 12/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 98; z 6 września 2005 r., sygn. K 46/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 89).

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika ponadto, iż z art. 167 ust. 1 Konstytucji wypływają dla ustawodawcy określone standardy, którymi winien się kierować ograniczając samodzielność finansową samorządu terytorialnego. Mianowicie w wyroku z dnia 16 marca 1999 r. sygn. K 35/98, OTK 1999/3/37, Lex 36395 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż treścią art. 167 ust. 1 jest z jednej strony - **nakaz zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego „odpowiedniego” udziału w dochodach publicznych, tak by możliwa była realizacja ich zadań, a – z drugiej strony - zakaz dokonywania takich modyfikacji tych dochodów, które „odpowiedniość” tego udziału by przekreślały.**

W szczególności art. 167 ust. 1 konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek zachowania proporcji między wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im zadań. Ocena zachowania tej proporcji musi uwzględniać całokształt dochodów jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego akt normatywny mógłby zostać uznany za sprzeczny z art. 167 ust. 1 konstytucji tylko wtedy, gdyby ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jaki wynika z obowiązującego ustawodawstwa, uniemożliwiał efektywną realizację zadań powierzonych tym jednostkom.

W konsekwencji wnioskodawca stwierdza, iż wprowadzona przez ustawodawcę instytucja wpłat na część równoważącą powoduje znaczne uszczuplenie dochodów Gminy Miejskiej Kraków – miasta na prawach powiatu, pociągając dla Gminy niekorzystne skutki finansowe, wynikające między innymi z konieczności zaciągania kredytów celem sfinansowania zadłużenia i deficytu budżetowego. Zdaniem wnioskodawcy ustawodawca, wprowadzając instytucję wpłat na część równoważącą w obecnym kształcie, zmodyfikował dochody publiczne Gminy w sposób, który przekreśla odpowiedniość jej udziału w tych dochodach.

Wnioskodawca zauważa, iż ograniczona pula dochodów publicznych wiąże się z koniecznością ich odpowiedniej alokacji pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego, w szczególności poprzez decyzje polityczne parlamentu. Niemniej przyznane już gminom i powiatom dochody, pozyskane na podstawie źródeł dostępnych tym podmiotom winny pozostawać w ich wyłącznej dyspozycji. Tymczasem obowiązek uiszczania wpłat do budżetu państwa na część równoważącą subwencji ogólnej prowadzi w istocie do zakwestionowania istoty samorządu, poprzez zniesienie swobody politycznej dysponowania dochodami i wydatkami, czyli dysponowania zgromadzonymi środkami budżetu gminy (powiatu).

Następstwem zaskarżonej regulacji, która stanowi ingerencję w samodzielność finansową jednostek samorządu, jest uszczuplenie dochodów Gminy, które nie jest rekompensowane przez inne przepisy prawne. W szczególności bowiem ograniczenie dochodów własnych z tytułu wpłat na część równoważącą nie jest choćby w części rekompensowane wzrostem dochodów pochodzących z budżetu państwa, a przede

wszystkim wzrostem subwencji ogólnej, która służyć ma finansowaniu obligatoryjnych zadań własnych gmin o mniejszym potencjale fiskalnym. Natomiast w cytowanym już kilkakrotnie wyroku z dnia z dnia 25 lipca 2006 r. sygn. K 30/04 trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż transfery finansowe powinny przebiegać z góry na dół, a nie odwrotnie. „Nie można bowiem z instytucji wpłat wyrównawczo-korekcyjnych stworzyć systemu przeciwnego do tego, który został ustanowiony przez art. 167 ust. 2 Konstytucji, tzn. systemu korygowania tego, co pierwotnie władze centralne dały samorządom - wywiązując się ze swoich konstytucyjnych powinności”.

Przez wzgląd na zasadę adekwatności dostępnych jednostkom samorządu terytorialnego środków finansowych do przypadających im zadań wysokość wpłat na część równoważącą nie powinna być ustalona w wysokości, która prowadzi do uniemożliwienia prawidłowego wykonywania przez jednostki samorządu przypisanych im prawnie zadań publicznych.

Natomiast, zdaniem wnioskodawcy sposób szacowania wpłat na część równoważącą został ukształtowany tak, iż prowadzi do sytuacji, w której gminy (powiaty) obowiązane do wpłat, pozbawiane są środków odpowiednich do wykonywania ich zadań.

Tytułem przykładu można wskazać sytuację Warszawy, która, aby pozyskać środki na rozbudowę infrastruktury miejskiej, zmuszona była drastycznie podnosić ceny miejskich usług.

Z kolei samorząd Mazowsza obowiązany był w 2010 r. oddać do budżetu państwa 940 mln zł, czyli niemal jedną trzecią swojego budżetu, mimo, że jego wpływy z podatków dochodowych zmalały z powodu kryzysu. Z tego względu, aby utrzymać płynność finansową, samorząd województwa musiał brać pożyczki, a jego rating kredytowy został obniżony o 1 stopień (za: Gazeta Wyborcza, <http://wyborcza.biz/biznes/0,0.html>).

Nawiązując natomiast do sytuacji Gminy Miejskiej Kraków należy podnieść, iż zgodnie z uchwałą Nr VIII/62/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie budżetu Miasta Krakowa na rok 2011 poziom deficytu budżetu Miasta został ustalony na 20.317.766 zł.

Jednocześnie, w § 2 uchwały Rada postanowiła, iż powyższy deficyt zostanie sfinansowany przychodami pochodzącymi z kredytów w kwocie 20.317.766 zł. W korelacji z postanowieniem o ustalonej kwocie deficytu budżetowego w § 12 uchwały Rada ustaliła roczne limity zobowiązań na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu Miasta, w tym: a) zobowiązań z tytułu nowych kredytów zaciąganych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu – do kwoty 20.317.766 zł, b) zobowiązań z tytułu nowych kredytów zaciąganych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek - do kwoty 389.682.234 zł.

Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, iż wpłata na część równoważącą, do której zobowiązana jest Gmina Miejska Kraków – miasto na prawach powiatu w 2011 r. w wysokości 67.105.042 zł pozwoliłaby na pokrycie w całości deficytu budżetowego miasta, jak również znacznej części zobowiązań z tytułu zaciągniętych wcześniej kredytów i pożyczek.

Dowód: odpis uchwały Nr VIII/62/11 z dnia 16.02.2011 r.

Ponadto w tym miejscu wnioskodawca ponownie przywołuje dane obrazujące stosunek wpłat na część równowazącą do dochodów i wydatków Gminy Miejskiej Kraków, z których między innymi wynika, iż z roku na rok wpłaty te „konsumują” coraz wyższy odsetek dochodów własnych:

Wysokość subwencji równowazającej w Krakowie w latach 2004-2011 (w mln zł)

w mln zł		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011-plan	2011-2Q
1	Część równowaząca subwencji ogólnej dla powiatów (tzw. "janosikowe")	22,22	18,42	22,97	29,41	41,22	52,66	64,41	67,11	33,55
2	dochody ogółem	1 809,19	2 018,17	2 327,23	2 809,32	2 990,77	3 160,52	3 384,79	3 535,38	1 692,09
3	dochody własne	678,30	741,65	892,05	1 143,52	1 131,18	1 207,15	1 221,39	1 381,56	663,17
4	wydatki ogółem	1 953,59	2 112,47	2 458,75	3 009,43	3 155,49	3 419,54	3 364,49	3 490,95	1 637,49
5	wydatki bieżące	1 571,12	1 710,98	1 955,99	2 270,29	2 532,02	2 713,13	2 804,26	2 837,73	1 382,01
13	"janosikowe" / dochody własne [1/3]	3,28%	2,48%	2,57%	2,57%	3,64%	4,36%	5,27%	4,86%	2,43%
14	"janosikowe" / wydatki ogółem [1/4]	1,14%	0,87%	0,93%	0,98%	1,31%	1,54%	1,91%	1,92%	2,05%
15	"janosikowe" / wydatki bieżące [1/5]	1,41%	1,08%	1,17%	1,30%	1,63%	1,94%	2,30%	2,36%	2,43%

VII.

Ad. 5 Wniosku.

Zagadnienie zgodności przepisów ustawy o dochodach j.s.t. zawartych w:

- art. 29 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 3-5 art. 21, art. 21a i z art. 29 ust. 2 oraz
- art. 30 ust. 1 w zw. z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i z art. 30 ust. 2

z art. 167 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 9 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Zgodnie z art. 167 ust. 2 Konstytucji, „Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa”.

Natomiast art. 9 ust. 1 EKSL stanowi, iż „Społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień.”.

Przepis art. 167 ust. 2 Konstytucji wymienia podstawowe źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Niemniej Konstytucja nie wyklucza funkcjonowania innych niż dochody własne oraz subwencje i dotacje źródeł finansowania samorządu, o ile ich podstawa prawna zawarta jest w ustawie (art. 167 ust. 3 Konstytucji).

I. W pierwszej kolejności należy podnieść, iż zgodnie z art. 167 ust. 2 Konstytucji, subwencja ogólna jest świadczeniem pochodzącym z budżetu państwa, bowiem o istocie subwencji ogólnej stanowi m.in. jej źródło, którym jest budżet państwa. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, iż subwencja ogólna jest stałym, bezwarunkowym dochodem jednostek samorządu terytorialnego o charakterze ogólnym, przysługującym każdej z tych jednostek bezpośrednio z budżetu państwa, ustalonym na podstawie obiektywnych kryteriów, a więc kreującym roszczenie publicznoprawne (W. Wójtowicz, (red.) *Prawo finansowe*, Warszawa 1997, s. 139).

Związane jest to z zasadą, zgodnie z którą celem subwencji jest uzupełniające wobec dochodów własnych finansowanie samorządu terytorialnego, które to zadanie – zgodnie z założeniem ustrojodawcy – ciąży na państwie. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż subwencja ogólna nie może więc pochodzić ze źródeł innych niż budżet państwa, w tym – z wpłat jednostek samorządu terytorialnego (por. wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., K 30/04).

W związku z tym należy przyznać, iż jakkolwiek ustawodawca może stworzyć system wyrównania poziomego dochodów jednostek samorządu, to nie jest dopuszczalne kreowanie mechanizmu prowadzącego do sytuacji, w której sama subwencja ogólna będzie pochodziła ze źródła innego niż budżet państwa.

Natomiast, jak stanowi art. 7 ustawy o dochodach j.s.t. subwencja ogólna dla gmin i powiatów składa się z trzech części: części oświatowej, wyrównawczej i równoważącej. Zgodnie z art. 19 ustawy o dochodach j.s.t. kwotę przeznaczoną na części subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 7 ust. 1, określa ustawa budżetowa. W skład tej kwoty wchodzi, obok środków stanowiących środki budżetu państwa *sensu stricto*, także kwoty wpłat dokonywane przez jednostki samorządu terytorialnego do budżetu państwa. Zgodnie bowiem z art. 29 ust. 1 i art. 30 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. gminy/powiaty, których średnie dochody podatkowe przekraczają średnie dochody podatkowe w skali kraju, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin/powiatów. A zatem z formalnego punktu widzenia środki składające się na całkowitą kwotę subwencji ogólnej pochodzą z dwóch źródeł: państwowego i samorządowego.

Ponadto warto wspomnieć, iż na podstawie kwestionowanych przepisów ustawy o dochodach j.s.t. część równoważąca subwencji ogólnej jest dzielona między gminy, w celu uzupełnienia dochodów, w związku ze zmianą finansowania zadań. Na podstawie art. 21 ustawy o dochodach j.s.t. część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin ustala się w wysokości stanowiącej sumę łącznej kwoty wpłat gmin, określonych w art. 29 tej ustawy oraz łącznej kwoty uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej, nieprzekazanej gminom, których wskaźnik G jest wyższy niż 150% wskaźnika G_g. Oznacza to, iż przyznana część subwencji jest w istocie rezultatem redystrybucji dochodów podatkowych gminy w ramach wyrównania poziomego. W literaturze podnosi się w związku z tym, że opisany instrument nie sprzyja samodzielności finansowej gmin (por. W. Miemiec, *op. cit.* s. 63).

Na podobnych zasadach ustalana jest część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów.

Warto przy tym zwrócić uwagę na treść art. 35 ustawy o dochodach j.s.t., odnoszącym się do strony technicznej dokonywania wpłat, który w ustępie drugim

stanowi, iż w przypadku, gdy jednostka samorządu terytorialnego, mimo ciążącego na niej obowiązku, nie dokonała w terminie - w całości lub w części - wpłat określonych w art. 29-31, minister właściwy do spraw finansów publicznych wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania z tytułu wpłat wraz z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowych. Z kolei art. 35 ust. 5 przewiduje, iż do egzekucji wpłat określonych w art. 29-31 stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Zatem w przypadku tego transferu ustawodawca reguluje wszystkie sytuacje istotne, lecz przede wszystkim dla interesów fiskalnych państwa.

W konsekwencji należy stwierdzić, iż na gruncie ustawy o dochodach j.s.t. subwencja ogólna nie pochodzi w całości z budżetu państwa, co zdaniem wnioskodawcy wypacza wskazaną wyżej istotę tej instytucji i prowadzi do wniosku, że art. 29 ust. 1 oraz art. 30 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. są niezgodne z art. 167 ust. 2 Konstytucji.

II. Jednocześnie należy podnieść, iż w literaturze przedmiotu (zob. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2009, s. 231) zwraca się uwagę, iż na gruncie art. 167 ust. 2 Konstytucji można zidentyfikować zasadę „podstawowego charakteru” dochodów własnych samorządu w zakresie finansowania zadań własnych. Zasada ta oznacza, że podstawowym źródłem finansowania jednostek samorządu terytorialnego powinny być ich dochody własne, natomiast tzw. dochody transferowe, czyli środki przekazywane z budżetu państwa (przede wszystkim subwencje i dotacje), powinny mieć charakter uzupełniający (por. W. Miemieć, uwaga III do art. 167 Konstytucji [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku* (red. J. Boć), Wrocław 1998, s. 265).

Za trafnością sądu o obowiązywaniu reguły „podstawowego charakteru” dochodów własnych samorządu przemawiają: - redakcja art. 167 ust. 2 Konstytucji, który w na pierwszym miejscu wymienia dochody własne, - a po drugie zasady decentralizacji władzy publicznej i samodzielności jednostek samorządu. Warto w tym miejscu przywołać stanowisko Ministerstwa Finansów, autora pierwotnego kształtu projektu ustawy o dochodach j.s.t. oraz koordynatora jej ostatecznej wersji, zgodnie z którym rozwiązania przyjęte w ustawie miały zmierzać do dalszej decentralizacji zadań i środków publicznych, a tym samym zwiększenia udziału samorządów w dysponowaniu środkami publicznymi oraz zwiększenia ekonomicznej odpowiedzialności j.s.t. poprzez zwiększenie udziału dochodów własnych w ogólnych środkach finansowych (por. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, ABC 2004, el.-Lex Omega).

Tymczasem, nawet pobieżna analiza danych liczbowych dotyczących finansowania jednostek samorządu terytorialnego prowadzi do wniosku, iż subwencje i dotacje stanowią przeszło połowę dochodu gmin, z czego subwencje – około 40%. Natomiast w przypadku powiatów odsetek ten sięga ok. 80%, z czego subwencje – około 60%.

W szczególności bowiem, jak wynika z danych Ministerstwa Finansów:

- W strukturze dochodów gmin w I kwartale 2010 r., dochody własne wynosiły 42,3%, dotacje 15,3% i subwencja 42,5%;
- W strukturze dochodów powiatów w I kwartale 2010 r., dochody własne wynosiły 22, 5%, dotacje 19,3% i subwencja 58,2%.(za: *Sytuacja finansowa jednostek samorządu*

terytorialnego w I kwartale 2010 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa Czerwiec 2010, s. 16 i 21).

- Natomiast w strukturze dochodów ogółem jednostek samorządu terytorialnego za III kwartały 2010 r. stanowiły:
 - dochody własne 47,1%;
 - dotacje i subwencja ogólna – 52,9%
- W porównaniu do III kwartałów 2009 r. udział dochodów własnych i dotacji w strukturze dochodów ogółem zmniejszył się o 0,5 punktu procentowego.
(za: *Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego za III kwartały 2010 r.*, Ministerstwo Finansów).

W związku z powyższym wnioskodawca podziela opinię, iż aktualnie obowiązujący system finansowania jednostek samorządu terytorialnego narusza wskazaną wyżej dyrektywę konstytucyjną, zgodnie z którą to dochody własne – a nie subwencje i dotacje, czy środki przekazywane z innych źródeł – powinny stanowić podstawę dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast kwota subwencji i dotacji w strukturze dochodów ogółem jednostek samorządu terytorialnego w wysokości przeszło 50% oznacza, iż te źródła finansowania samorządu nie mają wyłącznie roli uzupełniającej, lecz zastępują źródła dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego.

Warto ponownie nawiązać do uzasadnienia wyroku z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04, w którym Trybunał Konstytucyjny, nie dyskwalifikując co do zasady instytucji wpłat wyrównawczych, odnotował, że instytucja ta powinna mieć charakter wyjątku i nie można z niej tworzyć „systemu przeciwnego do tego, który został ustanowiony przez art. 167 ust. 2 Konstytucji, tzn. systemu korygowania tego, do pierwotnie władze centralne dały samorządom wywiązując się ze swoich konstytucyjnych powinności”.

Zatem, wpłaty na część równoważącą winny mieć wyłącznie charakter uzupełniający wobec świadczeń przekazywanych słabszym finansowo samorządom z budżetu państwa i nie powinny nawet w części zastępować mechanizmu finansowania, o którym mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji.

W związku z tym wnioskodawca za niezgodną z art. 167 ust. 2 Konstytucji uznaje regulację, która jako zasadę wprowadza podstawowe finansowanie działalności samorządu terytorialnego ze środków innych niż dochody własne.

VIII.

Ad. 6 Wniosku.

Zagadnienie zgodności przepisów ustawy o dochodach j.s.t. zawartych w art. 32 ust. 3 w zw. z art. 29 ust. 1 i z art. 20 ust. 3-5 oraz w zw. z art. 30 ust. 1 i z art. 22 ust. 3-5 z zasadą zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 168 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 9 ust. 3 EKSL.

Zgodnie z art. 168 Konstytucji „jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie.” Z normy tej wyprowadza się zasadę ograniczonego władztwa podatkowego jednostek samorządu terytorialnego. Zatem jednostki te nie są całkowicie autonomiczne w ustalaniu obciążeń podatkowych, gdyż ich samodzielność w tym zakresie jest ograniczona.

Niemniej, na podstawie przyznanej przez ustawodawcę kompetencji, jednostki samorządu terytorialnego, w drodze aktów prawa miejscowego, mogą decydować o wprowadzaniu lub likwidacji obciążeń podatkowych, jak i wysokości obciążeń już istniejących, poprzez ustalanie stawek podatkowych, ulg podatkowych czy zwolnień od podatku (por. M. Kotulski, *Samodzielność samorządu terytorialnego w aspekcie decentralizacji finansów publicznych*, Kwartalnik Prawa Publicznego z 2004, Nr 1, poz.123).

Z kolei art. 9 ust. 3 EKSL stanowi, iż „ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą. Procedury lub działania tego typu nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych.”

Jednocześnie należy podnieść, iż wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, określana także jako zasada lojalności państwa wobec obywatela, „wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania” (tak: wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r. sygn. K 27/00, OTK 2001/2/29). Zasada ta chroni zatem pewność i bezpieczeństwo prawne, zakazując arbitralnych zmian prawa.

Przy czym, zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (m.in. wyrok z dnia 12 marca 2007 r. sygn. K 54/05, wyrok z dnia 18 grudnia 2008 r. sygn. K 19/07) zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa obowiązuje również w stosunkach między jednostkami samorządu terytorialnego a państwem.

Przywołując powyższe wzorce kontroli wnioskodawca wskazuje, iż w kontekście obowiązków wynikających dla ustawodawcy z zasady zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, instytucja wpłat na część równoważącą, a w szczególności sposób szacowania wysokości dochodów podatkowych na potrzeby ustalania wysokości tych wpłat narusza zasadę ograniczonego władztwa podatkowego jednostek samorządu terytorialnego.

Jak wiadomo wpływy z podatków i opłat lokalnych stanowią istotny element dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 167 ust. 2 Konstytucji. Dlatego kompetencja przyznana radzie gminy, na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz.613 ze zm.) do podejmowania uchwał w sprawach podatków i opłat, takich jak podatek od nieruchomości, od środków transportowych i od posiadania psów oraz opłat: targowej, miejscowej i administracyjnej, a także w sprawach podatku rolnego i leśnego, w zakresie upoważnień zawartych w ustawie z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym i w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, nie powinna być ograniczana przez mechanizm wpłat na część równoważącą. Taki nakaz dla ustawodawcy wypływa, zdaniem wnioskodawcy, z przepisu art. 168 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 3 EKSL.

Tymczasem, w ocenie wnioskodawcy, samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego, wyrażająca się między innymi w ograniczonym władztwie podatkowym, jest, na skutek obecnie ukształtowanego sposobu szacowania wysokości dochodów podatkowych na potrzeby ustalania gmin zobowiązanych do świadczenia wpłat na część równoważącą, nadmiernie ograniczana.

Należy wskazać, iż przepisy art. 32 ustawy o dochodach j.s.t. określają ogólne, jednolite zasady ustalania dochodów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego, służących obliczeniu wskaźników, na podstawie których ustalana jest wysokość części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin, powiatów i województw, a także wysokość rocznych wpłat do budżetu państwa.

Ustęp 3 art. 32 ustawy o dochodach j.s.t. stanowi, iż „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.”

Zatem ustawodawca przyjmuje, iż skutki finansowe wynikające z uchwał organów j.s.t. określających np. niższe, niż ustawowe, stawki podatków, nie mają wpływu na wysokość wpłat na część równoważącą, gdyż podstawą ustalania wysokości tych wpłat są dochody jakie gmina „może” uzyskać, a nie dochody realnie pobrane według stawek określonych w obowiązujących w gminie aktach prawa miejscowego.

Ustawodawca nie bierze pod uwagę faktu, iż sytuacja gospodarcza w danej gminie może wręcz wymagać obniżenia wysokości danin lokalnych, np. w związku z klęską żywiołową, a wtedy zastosowanie przez radę gminy górnych stawek podatkowych

spowoduje, że ustalone w ten sposób podatki będą bądź nie do udźwignięcia przez członków wspólnoty lokalnej, bądź też ich ściągalność będzie ograniczona. Tytułem przykładu można wskazać, iż Rada Miasta Krakowa uchwałą NR CV/1416/10 z dnia 7 lipca 2010 r. zwolniła od podatku od nieruchomości grunty i budynki położone w Krakowie, które zostały dotknięte skutkami powodzi w 2010 r. Niemniej, niższe wpływy z tego podatku, wynikające z zastosowania zwolnienia, nie oznaczają jednak, że w 2012 r. Gmina Miejska Kraków będzie mogła domagać się zmniejszenia wpłat na część równoważącą.

Co prawda wspomniany przepis art. 32 ust. 3 ustawy o dochodach j.s.t. ani nie zakazuje gminom kształtowania wysokości podatków i opłat lokalnych na niższym poziomie, czy też stosowania ulg i zwolnień podatkowych, ani też nie nakazuje stosowania górnych stawek podatkowych, niemniej swoboda decyzyjna władz samorządowych w tej mierze jest ograniczona. W ten sposób organy gmin, uwzględniając kontekst prawny ewentualnych decyzji o zastosowaniu preferencji podatkowych, powstrzymać się będą od podejmowania rozstrzygnięć, w ramach przysługującego im władztwa podatkowego, ustalając wysokość podatków i opłat lokalnych na najwyższym poziomie określonym przez ustawę.

Taki zabieg ustawodawcy, przekreślający możliwość prowadzenia przez gminę racjonalnej polityki podatkowej, prowadzi do drastycznego ograniczenia prawa, o którym mowa w art. 168 Konstytucji, a w efekcie narusza istotę władztwa podatkowego gminy, wyrażającego się m.in. w możliwości ustalania wysokości podatków czy stosowania zwolnień bądź ulg podatkowych, czy wręcz całkowitej rezygnacji z pobierania danego podatku lub opłaty lokalnej.

Reasumując, wnioskodawca uważa, iż mechanizm wyrównania poziomego, ukształtowany na gruncie obecnie obowiązujących przepisów ustawy o dochodach j.s.t. prowadzi do sytuacji, w której nie wszystkie gminy/powiaty względnie bogate (np. ze względu na dochody z majątku gminy albo ze względu na dochody z kar pieniężnych i grzywien, które nie są wliczane do dochodów podatkowych) są zobowiązane do dokonywania wpłat na część równoważącą, natomiast nie wszystkie gminy/powiaty rzeczywiście biedniejsze są beneficjentami środków z części równoważącej subwencji ogólnej. Dzieje się tak dlatego, iż przepisy ustawy o dochodach j.s.t. nakazują wliczać do dochodów podatkowych, uwzględnianych przy stosowaniu wyrównania poziomego, tylko niektóre dochody własne gmin/powiatów. Ponadto sposób obliczania wysokości obowiązkowych wpłat na część równoważącą nie uwzględnia również wydatków gmin i powiatów.

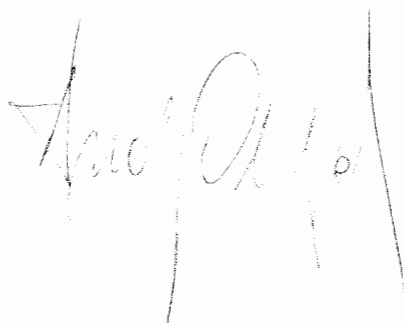
Jak podnosi się w literaturze przedmiotu (por. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, *Ustawa o dochodach...*) według Ministerstwa Finansów, autora pierwotnego kształtu projektu ustawy o dochodach j.s.t. oraz koordynatora jej ostatecznej wersji, rozwiązania przyjęte w ustawie miały zmierzać do dalszej decentralizacji zadań i środków publicznych, a tym samym zwiększenia udziału samorządów w dysponowaniu środkami publicznymi oraz zwiększenia ekonomicznej odpowiedzialności j.s.t. poprzez zwiększenie udziału dochodów własnych w ogólnych środkach finansowych.

Zdaniem wnioskodawcy ustawodawca w uchwalonej wersji ustawy o dochodach j.s.t. nie zrealizował w pełni powyższych celów, bowiem instytucja wpłat na cześć równoważącą subwencji ogólnej pozostaje przykładem centralizacji środków publicznych.

Wnioskodawca zastrzega sobie możliwość powołania dalszych dowodów w sprawie.

Jednocześnie, na zasadzie § 27 ust. 1 uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M.P. z 2006 r. Nr 72, poz.720) wnoszę o rozważenie łącznego rozpatrzenia niniejszego wniosku wraz z wnioskiem Rady Miasta Stołecznego Warszawy, który został zarejestrowany w Trybunale Konstytucyjnym do sygnatury akt K 14/11.

W świetle podniesionych wyżej okoliczności skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego niniejszego wniosku jest konieczne i uzasadnione.

**Załączniki:**

- 1 x odpis uchwały RMK
Nr XIX/220/11 z dnia 28.06.2011 r.
- 1 x odpis fragmentu budżetu
Miasta Krakowa na rok 2011 (str.16)
- 1 x odpis uchwały RMK
Nr VIII/62/11 z dnia 16.02.2011 r.

Otrzymują:

- 4 x Trybunał Konstytucyjny
- 1 x a/a