

Warszawa, dnia 30 sierpnia 2010 r.

Trybunał Konstytucyjny

Al. J.Ch. Szucha 12a
00-918 Warszawa

Wnioskodawca:

Rada Miasta Stołecznego Warszawy
Plac Defilad 1, 00-901 Warszawa

Umocowany przedstawiciel Wnioskodawcy:

r.pr. adw. prof. dr hab. Hubert Izdebski
Spółka Prawnicza I & Z s.c.
ul. Wiśniowa 57-6, 02-520 Warszawa

Uczestnicy:

- 1) Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Wiejska 4/6/8, 00-902 Warszawa
- 2) Prokurator Generalny
ul. Barska 28/30, 02-315 Warszawa

W N I O S E K
do Trybunału Konstytucyjnego

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z uchwałą nr LXXIV/2284/2010 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 18 marca 2010 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, zmienioną uchwałą nr LXXXVI/2532/2010 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 15 lipca 2010 r. - działając, w imieniu Rady Miasta Stołecznego Warszawy na podstawie pełnomocnictwa udzielonego w § 1 uchwały nr LXXXVI/2531/2010 tejże Rady z dnia 15 lipca 2010 r. w sprawie

reprezentowania Rady m.st. Warszawy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym -

w n o s z ę o stwierdzenie, że:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- są niezgodne z zasadą adekwatności, wynikającą z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 9 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego;

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

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

UZASADNIENIE

I. Uzasadnienie dopuszczalności wniosku

1. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszym wniosku jest zespół przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2008 r., Nr 88, poz. 539 z późn.zm.; dla której dalej przyjmuje się określenie „ustawa o dochodach”), określających obowiązek miast na prawach powiatu, w tym miasta stołecznego Warszawy, dokonywania corocznych wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i powiatów (tzw. wpłat wyrównawczych). W dniu składania wniosku wszystkie zaskarżone przepisy posiadają moc obowiązującą.

Jako wzorzec kontroli Wnioskodawca wskazuje przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607 z późn. zm.; dalej: „EKSL”), będącej, ze względu na brzmienie art. 241 Konstytucji RP, umową międzynarodową o statusie ratyfikowanej umowy międzynarodowej, której ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.

W konsekwencji, z uwagi na brzmienie art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji, kontrola zgodności powyższych norm mieści się w zakresie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

2. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, legitymację do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji, posiadają m.in. organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.

W niniejszej sprawie Wnioskodawcą jest Rada Miasta Stołecznego Warszawa, będąca organem stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest miasto stołeczne Warszawa (art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy – Dz.U. Nr 41, poz. 361 z późn.zm.). Źródłem zaskarżenia jest uchwała nr

LXXIV/2284/2010 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 18 marca 2010 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, zmieniona uchwałą nr LXXXVI/2532/2010 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 15 lipca 2010 r. zmieniającą uchwałę 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.

3. Zgodnie z art. 191 ust. 2 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych jego zakresem działania.

W przekonaniu Wnioskodawcy, zaskarżone niniejszym wnioskiem przepisy bez wątpienia dotyczą spraw objętych zakresem działania Rady Miasta Stołecznego Warszawy. Stanowią one bowiem element mechanizmu określającego kształt dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności Wnioskodawcy – na który to mechanizm składa się przede wszystkim całość przepisów ustawy, z wyjątkiem dotyczących wyłącznie samorządu województw. Przepisy te nakładają na Miasto Stołeczne kompetencję (powinność) dokonywania corocznych wpłat do budżetu państwa w ramach wspomnianego mechanizmu – z dochodów uzyskiwanych przez Miasto i przewidywanych w jego budżecie. Obowiązywanie tych przepisów godzi w interes majątkowy miasta stołecznego Warszawy, co także przemawia za dopuszczalnością wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok TK z dnia 23 marca 2010 r., sygn. akt K 19/09). Zaskarżone uregulowania mają niewątpliwy wpływ na sytuację majątkową Miasta – co zostanie dalej wykazane także z wykorzystaniem odpowiednich danych liczbowych.

4. Mając na uwadze powyższe, niniejszy wniosek spełnia formalne wymagania stawiane wnioskowi organów jednostek samorządu terytorialnego do Trybunału Konstytucyjnego.

II. Treść zaskarżonych przepisów

1. Zaskarżone niniejszym wnioskiem przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadzają obowiązek gmin i powiatów, posiadających cechy określone przez ustawodawcę, corocznego dokonywania wpłat do budżetu państwa, które to wpłaty tworzą następnie pulę środków przeznaczonych na sfinansowanie części subwencji ogólnej dla gmin i powiatów (tzw. części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów).

W odniesieniu do miasta stołecznego Warszawy – będącego gminą o statusie miasta na prawach powiatu (art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy; Dz.U. nr 41, poz. 361 ze zm.) – zastosowanie znajdują przepisy określające powinność dokonywania wpłat wyrównawczych zarówno przez gminy, jak i przez powiaty. Z tych przyczyn obie grupy przepisów są przedmiotem zaskarżenia w niniejszym wniosku. W większości przypadków zarzuty kierowane wobec unormowań dotyczących gmin odnoszą się odpowiednio do unormowań dotyczących powiatów.

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

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

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

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

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

Powyższe przepisy posługują się terminami „dochody podatkowe gminy” oraz „rok bazowy”.

„Dochodami podatkowymi gminy”, uwzględnianymi przy kalkulacji wskaźników *G* i *Gg* są – zgodnie z definicją sformułowaną w art. 20 ust. 3 ustawy o dochodach – łączne dochody z tytułu: podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od środków transportowych, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, wpływów z opłaty skarbowej, wpływów z opłaty eksploatacyjnej, udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych.

„Rokiem bazowym” – zgodnie z definicją sformułowaną w art. 2 pkt 3 ustawy o dochodach – jest „rok poprzedzający rok budżetowy” (rok, na który jest uchwalana ustawa budżetowa – art. 2 pkt 2 ustawy o dochodach).

Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach, podstawę do wyliczenia wskaźników *G* i *Gg* stanowią dochody wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego, wymaganych przepisami prawa. Ponadto, zgodnie z art. 32 ust. 3 ustawy o dochodach, do którego odsyła art. 20 ust. 4 i 5 ustawy o dochodach, dla obliczeń wskaźników *G* i *Gg* przyjmuje się dochody, które jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać z podatku rolnego, stosując do ich obliczenia średnią cenę skupu żyta, a z podatku leśnego – średnią cenę sprzedaży drewna, ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, a w przypadku innych podatków, stosując do ich obliczenia górne granice stawek podatków obowiązujących w danym roku. 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.

3. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o dochodach, „powiaty, w których wskaźnik *P* jest większy niż 110% wskaźnika *Pp*, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów”.

W myśl art. 30 ust. 2 ww. ustawy, „kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców powiatu przez kwotę wynoszącą:

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

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

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

Sposób kalkulacji wskaźników „P” i „Pp” jest określony w art. 22 ust. 4 i 5 ustawy o dochodach. Wskaźnik P (tzw. wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w powiecie) oblicza się dzieląc kwotę dochodów podatkowych powiatu, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców powiatu. Wskaźnik Pp (tzw. wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich powiatów) oblicza się dzieląc sumę dochodów podatkowych wszystkich powiatów, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców kraju.

„Dochodami podatkowymi powiatu” uwzględnianymi przy kalkulacji wskaźników P i Pp są – w myśl art. 22 ust. 3 ustawy o dochodach – łączne dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych.

„Rokiem bazowym” – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 3 ustawy o dochodach – jest „rok poprzedzający rok budżetowy” (rok, na który jest uchwalana ustawa budżetowa – art. 2 pkt 2 ustawy o dochodach).

Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach, podstawę do wyliczenia wskaźników P i Pp stanowią dochody wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego, wymaganych przepisami prawa.

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

Oznacza to, że część równoważąca subwencji ogólnej jest redystrybuowana poziomo – horyzontalnie, w ramach tego samego szczebla. Wpłaty gmin, które mają być najbogatsze, rozdysponowywane są wśród gmin, które uważa się za najbiedniejsze; podobnie jest z wpłatami powiatów. Wymaga to jednak precyzyjnego określenia obiektywnych kryteriów stanu finansowego odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego, a już bez żadnych wątpliwości stworzenia takiego instrumentarium prawnego, aby ta sama gmina lub powiat nie zaliczała się do kategorii i najbogatszych, i najbiedniejszych. Z przepisów art. 21a ust. 1, art. 23a ust. 1 i 3-5 oraz art. 26 (dotyczącego rezerwy subwencji ogólnej w budżecie państwa z przeznaczeniem na dofinansowanie inwestycji drogowych (dla miast na prawach powiatu w odniesieniu do dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych) wynika jednak, że jednostka samorządu terytorialnego, która dokonuje wpłat do budżetu państwa na subwencję równoważącą może jednocześnie otrzymywać środki z tej subwencji; jak będzie dalej o tym mowa, sytuacja taka jest w praktyce powszechna.

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

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

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

6. Część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin, o łącznej kwocie ustalonej według wymienionych regulacji, dzieli się między gminy w sposób określony w art. 21a ustawy o dochodach.

Zgodnie z ust. 1 powyższego przepisu, ogólną kwotę przeznaczoną na część równoważącą subwencji należy podzielić na trzy części:

- 50% – z przeznaczeniem dla gmin „miejskich”, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe (w roku poprzedzającym rok bazowy) w przeliczeniu na jednego mieszkańca były wyższe od 80% średnich wydatków wszystkich gmin miejskich;
- 25% – z przeznaczeniem dla gmin „wiejskich” i „miejsko-wiejskich”, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe były wyższe od 90% średnich wydatków wszystkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich;
- 25% – z przeznaczeniem dla gmin „wiejskich” i „miejsko-wiejskich”, w których suma dochodów (za rok poprzedzający rok bazowy) z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz dochodów z podatku rolnego i leśnego, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, jest niższa od 80% średnich dochodów z tych samych tytułów we wszystkich gminach wiejskich i miejsko-wiejskich.

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

7. Część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów dzieli się między powiaty w sposób określony w art. 23a ustawy o dochodach.

Zgodnie z ust. 1 powyższego przepisu, ogólną kwotę przeznaczoną na część równoważącą subwencji dzieli się na pięć części:

- 9% – dla powiatów, które w roku poprzedzającym rok bazowy nie były objęte obowiązkiem dokonywania wpłat wyrównawczych lub dla których kwota taka była niższa niż 1 mln zł – z uwzględnieniem wydatków na rodziny zastępcze;
 - 7% – dla powiatów wskazanych przez ministra właściwego do spraw pracy, w których w roku budżetowym nie działa powiatowy urząd pracy, a zadania tej jednostki są realizowane przez inny powiat;
 - 30% – dla powiatów, w których długość dróg powiatowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w powiecie jest wyższa od średniej długości dróg powiatowych w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca w kraju;
 - 30% – dla miast na prawach powiatu, w zależności od długości znajdujących się w ich granicach dróg wojewódzkich i krajowych;
 - 24% – dla powiatów, w których kwota planowanych dochodów na rok budżetowy jest niższa od kwoty planowanych dochodów w roku bazowym.
- Sposób rozdzielania ww. kwot określają art. 23a ust. 2–5 ustawy o dochodach.

III. Uzasadnienie zarzutów

1. Uwagi ogólne

1.1. Już na wstępie Wnioskodawca pragnie podkreślić, że jego celem nie jest kwestionowanie samej instytucji wpłat wyrównawczych. Wnioskodawca zdaje sobie bowiem sprawę, że na gruncie Konstytucji - w której preambule jest mowa o „*obowiązku solidarności z innymi*” i która w art. 3 określa Rzeczpospolitą jako państwo jednolite - oraz aktów prawa międzynarodowego nie istnieje zakaz wprowadzenia regulacji nakładającej obowiązek przekazywania przez bogatsze społeczności lokalne wpłat wyrównawczych, których celem jest zasilanie zasobów finansowych społeczności biedniejszych.

W szczególności, na dopuszczalność, a nawet potrzebę, wprowadzenia mechanizmu wyrównawczego (*financial equalisation*) wskazuje wyraźnie art. 9 ust. 5 EKSL, zgodnie z którym „*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*”.

Nie jest jednak tak, że formy prawne, w jakich funkcjonuje instytucja wpłat wyrównawczych, mogą przybierać dowolną postać – i w niniejszym wniosku kwestionuje się zgodność z odpowiednimi przepisami Konstytucji, wraz z postanowieniami EKSL, konkretnej postaci wpłat wyrównawczych unormowanej w zaskarżanych przepisach.

Pewne ograniczenia formułuje już sam cytowany wyżej art. 9 ust. 5 EKSL, wskazując m.in., że adresatem działań wyrównawczych powinny być wyłącznie społeczności lokalne, które można określić jako „*finansowo słabsze*”, a także, iż celem tych działań powinno być wyłącznie korygowanie „*skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków*” ponoszonych przez te społeczności.

Ponadto, szczegółowe dyrektywy związane z prawnym określeniem kształtu mechanizmów wyrównawczych są sformułowane w Zaleceniu Rec(2000)14 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie podatków lokalnych, wyrównania finansowego i subwencji dla władz lokalnych, przyjętej w dniu 6 września 2000 r., a także w Zaleceniu Rec(2005)1 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie zasobów finansowych władz lokalnych i regionalnych, przyjętej w dniu 19 stycznia 2005 r. Powołane Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy - jako akty stanowiące standardy *soft law* - nie są ratyfikowanymi

umowami międzynarodowymi i nie mogą stanowić bezpośredniego wzorca kontroli konstytucyjności prawa w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Niemniej jednak tego typu akty pomyślane są „jako wytyczne kierunki interpretacyjne prawa – zarówno jeśli chodzi o przedmiot, jak i rekonstrukcję wzorca. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny, dokonując kontroli konstytucyjności, powinien je uwzględniać” (wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07; por. też zdania odrębne Sędziego TK E. Łętowskiej i Sędziego TK M. Safjana do wyroku TK z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06).

1.2. W przekonaniu Wnioskodawcy, unormowania konstytucyjne, odczytywane z uwzględnieniem dyrektyw formułowanych przez akty prawa międzynarodowego, uzasadniają wprowadzenie środków wyrównawczo-korekcyjnych wyłącznie w sytuacji, gdy z obiektywnych przyczyn zagrożony jest zrównoważony rozwój w ramach zbioru wspólnot lokalnych. Celem tego typu mechanizmów powinno być racjonalne zbalansowanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w sytuacji, gdy część jednostek nie jest w stanie zapewnić realizacji wszystkich przypisanych im prawnie zadań.

1.3. Jak zostało podniesione, nie jest intencją Wnioskodawcy kwestionowanie samej idei horyzontalnego wyrównania sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Niemniej jednak, w przekonaniu Wnioskodawcy, przepisy określające szczegółowe reguły identyfikowania podmiotów zobowiązanych do dokonywania wpłat wyrównawczych, podmiotów uprawnionych do ich otrzymywania, a także kalkulacji tych wpłat oraz określające zasady dysponowania wpłatami wyrównawczymi nie spełniają standardów wyznaczonych przez ustawę zasadniczą i akty prawa międzynarodowego.

1.3.1. Koncepcja samorządu terytorialnego opiera się na tzw. zasadzie samodzielności wykonywania zadań publicznych przez jednostki tego samorządu (zob. m.in. wyrok TK z dnia 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98). Samodzielność jednostek samorządu jest warunkiem *sine qua non* decentralizacji władzy publicznej w formie samorządu terytorialnego (por. W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005, s. 32). Skoro bowiem Konstytucja wskazuje w art. 16 ust. 2 zdanie drugie, że przysługującą samorządowi część zadań publicznych wykonuje on „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”, to prawidłowe wypełnienie tej dyspozycji konstytucyjnej wymaga od ustawodawcy wyznaczenia prawnych ram samodzielności jednostek samorządu. Sama Konstytucja potwierdza *expressis verbis* nakaz zapewnienia jednostkom samorządu samodzielności, stanowiąc w art. 165 ust. 2, że „samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”.

„Samodzielność” można określić jako „taką sytuację danego podmiotu, w obrębie której podmiot ten, opierając się na chroniących jego interesy prawne normach prawnych, może skutecznie żądać czegoś od państwa lub może coś zdziałać w sposób przez państwo niekwestionowany” (E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 43). Samodzielność jest gwarancją konstytucyjnego nakazu zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji).

Istotnym elementem samodzielności jednostek samorządu jest samodzielność finansowa. Decentralizacji władzy publicznej w formie samorządu terytorialnego nie można dokonywać wyłącznie przez wydzielenie fragmentu zadań publicznych i powierzenie ich wykonywania jednostkom samorządu. Wykonywanie istotnej części zadań publicznych – we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność – wymaga, aby społeczności lokalne dysponowały odpowiednimi środkami finansowymi.

Konstytucja określa szczegółowe gwarancje samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 167 Konstytucji: „1. Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. 2. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. 3. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie. 4. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”. Przepisy art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji odczytuje się jako sformułowanie zasady adekwatności środków do zadań, w jakie wyposaża się jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto, art. 168 Konstytucji stanowi, że „jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie”.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98, Trybunał Konstytucyjny podkreślił: „Jednym z istotnych elementów samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest samodzielność finansowa, tzn. prawo samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej – pobierania dochodów określonych w ustawach (władztwo dochodowe) oraz dysponowania nimi – w granicach określonych przez ustawy – dla realizacji prawnie określonych zadań (władztwo wydatkowe). Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego wymaga zapewnienia im dochodów umożliwiających realizację zadań publicznych przypisanych tym jednostkom”. Z kolei w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 4 października 1995 r., sygn. akt K 8/95, Trybunał wyjaśnił, że na ustawodawcy ciąży pozytywny obowiązek „ustanowienia regulacji zapewniających gminom dochody własne w sposób rzeczywisty. Konsekwencją tego obowiązku jest też zakaz dokonywania takich zmian w ustawodawstwie, które prowadziłyby do faktycznego przekreślenia dochodów własnych gmin”. Zdaniem TK, istotą samodzielności jest „zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie zadań publicznych tym jednostkom przypisanych, pozostawienie im swobody kształtowania swoich wydatków (z uwzględnieniem jednak zastrzeżeń ustawowych) oraz stworzenie odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie” (wyrok z dnia 24 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97).

1.3.2. Na gruncie Konstytucji RP wprowadzanie ograniczeń samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie jest niedopuszczalne. Normy wprowadzające takie ograniczenia powinny jednak spełniać określone wymagania. Chodzi zarówno o wymagania formalne w postaci zasady wyłączności ustawy, jak też o wymagania materialne, mianowicie zasadę proporcjonalności, a w szczególności zasadność z punktu widzenia konieczności ochrony konstytucyjnie chronionych wartości (por. orzeczenie TK z dnia 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96).

A) Instytucję wpłat wyrównawczych należy postrzegać jako mechanizm wyjątkowy. Podkreślił to Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04. Mechanizm, o którym mowa, jest bowiem odstępstwem od reguły, zawartej w art. 167 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którą finansowanie samorządu terytorialnego powinno się odbywać w ramach dochodów własnych oraz świadczeń pochodzących z budżetu państwa (subwencje, dotacje). Wyrównanie ewentualnych dysproporcji sytuacji finansowej jednostek samorządu powinno w pierwszym rzędzie następować poprzez odpowiednią alokację źródeł dochodów własnych, a uzupełniając w formie subwencji lub dotacji z budżetu państwa. Trybunał w uzasadnieniu powyższego wyroku podkreślił: „To, że wpłaty wyrównawczo-korekcyjne są wyjątkiem od reguł zawartych w art. 167 ust. 2 Konstytucji, nie jest równoznaczne ze zwolnieniem ich z rygorów, o których mowa w art. 167 ust. 1, 3 i 4

Konstytucji. Przeciwnie, rozwiązania wyjątkowe w jednej sferze systemowej muszą być poddane tym silniej rygorom wynikającym z innych zasad konstytucyjnych zawartych w art. 167 Konstytucji. [...] Stąd też odstępstwo od reguły w jednej sferze musi być zrównoważone poprzez wzmocnienie rygorów w innych sferach tego samego systemu”.

W konsekwencji, obowiązek wpłat wyrównawczych powinien być ustalany wyłącznie, jak to ujął Trybunał Konstytucyjny, „w zakresie niezbędnym”, a zatem stanowić *ultima ratio* w sytuacji, gdy mechanizmy finansowania określone w art. 167 ust. 2 Konstytucji nie pozwalają z obiektywnych przyczyn na zapewnienie wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego prawidłowego wykonywania powierzonych im zadań publicznych. Również w literaturze podnosi się, iż mechanizmy wyrównawcze „powinny [...] występować w jak najmniejszej skali, gdyż w istocie tego rodzaju dwukierunkowe transfery wewnątrz sektora finansów publicznych świadczą o słabości podstawowych konstrukcji w zakresie dotowania i subwencjonowania samorządów” (E. Kornberger-Sokołowska, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*. Tom 2: *Finanse i budżety samorządów*, red. S. Dolata, Opole 2000, s. 83).

B) Wyjątkowy charakter wpłat wyrównawczych należy rozpatrywać w kontekście celu tej instytucji. Regulacje prawne określające kształt omawianego mechanizmu powinny być podporządkowane realizacji tego celu. W przeciwnym razie – jeżeli okaże się, iż wpłaty wyrównawcze nie realizują celu legitymującego funkcjonowanie tej instytucji – można im postawić zarzut niekonstytucyjności.

Zasadność wprowadzenia instytucji wpłat wyrównawczych wynika ze zróżnicowania możliwości dochodowych, a także potrzeb wydatkowych jednostek samorządu terytorialnego. Jest to nieuniknioną konsekwencją decentralizacji władzy publicznej w formie samorządu terytorialnego. Wynika z niejednakowego rozkładu źródeł dochodów samorządowych, a także z niejednakowych potrzeb wydatkowych (por. E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów...*, s. 178). W państwie jednolitym (art. 3 Konstytucji) występuje konieczność zapewnienia względnie zrównoważonego rozwoju na całym jego terytorium. Wpłaty wyrównawcze powinny zatem stanowić środek służący łagodzeniu skutków nierównej sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz zwiększaniu potencjału dochodowego samorządów finansowo słabszych. Przesądza to o istnieniu interesu publicznego, legitymującego wkroczenie ustawodawcy w samodzielność finansową tych jednostek samorządu terytorialnego, które z obiektywnych przyczyn znajdują się w sytuacji korzystniejszej z punktu widzenia źródeł dochodów.

Kluczowe jest więc, co podniesiono już w związku z przedstawianiem treści przedmiotowych przepisów, stworzenie przez ustawodawcę właściwych i adekwatnych kryteriów, które pozwalałyby na określenie, które jednostki samorządu są, z punktu widzenia celu regulacji, „bogatsze”, a które „biedniejsze”. Kryteria, o których mowa, powinny nawiązywać – po pierwsze – do obiektywnych potrzeb wydatkowych jednostek samorządu, związanych z koniecznością realizowania zadań publicznych oraz – po drugie – do ich potencjału finansowego, w zakresie w jakim jest on związany z czynnikami o charakterze obiektywnym, takimi jak miejsce położenia, zasoby majątkowe, dostęp do surowców, struktura społeczna, liczba mieszkańców, poziom rozwoju gospodarczego, wymagania infrastrukturalne itp. (preambuła do Zalecenia Rec(2005)1 Komitetu Ministrów Rady Europy oraz pkt 2 lit. a załącznika do Zalecenia Rec(2000)14 Komitetu Ministrów Rady Europy). Tylko łączne uwzględnienie obu powyższych czynników (możliwości dochodowe i potrzeby wydatkowe) pozwala na obiektywne i relewantne – z punktu widzenia celu wpłat wyrównawczych – ustalenie zobowiązanych i beneficjentów wpłat wyrównawczych.

Należy szczególnie podkreślić, że celem wpłat wyrównawczych powinna być redukcja nierówności wynikających z przyczyn obiektywnych. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 5 EKSL, wyrównanie powinno służyć wyłącznie „*korygowaniu skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą*”.

Wynikają z tego, zdaniem Wnioskodawcy, dwa wnioski.

Po pierwsze, nie jest dopuszczalne wykorzystywanie instytucji wpłat wyrównawczych jako środka mającego na celu eliminowanie nierówności, które są skutkiem ewentualnych niegospodarnych rozstrzygnięć podejmowanych przez organy jednostek samorządu. Należy mieć przy tym na uwadze, że efekty działań organów jednostek samorządu terytorialnego – w tym działań w zakresie polityki finansowej – polegają regularnej weryfikacji w ramach wspólnot lokalnych, realizowanej w oparciu o zasadę wyborów powszechnych do organów jednostek samorządu (por. art. 169 ust. 2 Konstytucji), a zarazem stosuje się zinstytucjonalizowane instrumenty kontroli i nadzoru nad gospodarką finansową jednostek samorządu (przewidziane w art. 203 ust. 2 Konstytucji oraz w ustawodawstwie dotyczącym regionalnych izb obrachunkowych). W konsekwencji, to wyżej wymienione instrumenty prawne powinny w pierwszym rzędzie służyć eliminacji przyczyn ewentualnych niegospodarnych decyzji władz lokalnych. Nie jest konstytucyjnie dopuszczalne „przerzucanie” na inne jednostki samorządu kosztów tego typu decyzji, niezwiązanych z czynnikami obiektywnymi, które utrudniają osiągnięcie stabilnej sytuacji finansowej.

Po drugie, ustawodawca nie powinien pozbawiać jednostek samorządu terytorialnego środków wygenerowanych wskutek starań i inicjatyw społeczności lokalnych, osłabiając tym samym funkcję dochodów własnych. Innymi słowy, „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 i pozbawieniu go efektów własnych działań i aktywności zmierzających do zwiększenia wpływów płynących ze źródeł dochodów własnych” (wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04). Bogatsze jednostki samorządu terytorialnego – których silniejsza pozycja finansowa wynika z rzetelności działań władz lokalnych oraz z inicjatyw samych społeczności lokalnych – nie powinny być „karane” za to, że wypracowały wyższy dochód od innych jednostek samorządu.

O tym, że mechanizmy wyrównawcze nie powinny prowadzić ani do „karania za starania”, ani do „nagradzania za niedbalstwo”, wspomina pkt 55 części I załącznika do Zalecenia Rec(2005)1 Komitetu Ministrów Rady Europy.

System wpłat wyrównawczych nie powinien prowadzić również do eliminacji swoistej konkurencji między jednostkami samorządu terytorialnego, stanowiącej jedną z cech decentralizacji władzy publicznej, zakładającej samodzielność finansową jednostek samorządu. Wszakże ustrojodawca, wskazując dochody własne jako podstawowe źródło dochodów jednostek samorządu (art. 167 ust. 2 Konstytucji), zakładał, że między jednostkami będą istniały różnice w zakresie sytuacji finansowej. Różnice te wynikać mogą z różnego poziomu gospodarności przedstawicieli wspólnot terytorialnych oraz piastunów lokalnych organów władzy publicznej, ich indywidualnych zdolności i dążeń do polepszenia sytuacji finansowej. Jest to naturalne w państwie opartym na zasadzie pomocniczości (o której mowa w preambule Konstytucji) oraz wobec założenia, że zasadniczy podział terytorialny państwa powinien uwzględniać m.in. więzi gospodarcze (art. 15 ust. 2 Konstytucji), które przecież mogą kształtować się odmiennie w ramach poszczególnych wspólnot. Ponadto, z samej istoty dochodów własnych (art. 167 ust. 2 Konstytucji), opierających się m.in. na pewnym władztwie podatkowym jednostek samorządu (art. 168 Konstytucji), wynika, że niektóre jednostki samorządu będą z tego tytułu osiągały wpływy wyższe, a inne – niższe (por. wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04). Pewien poziom „konkurencji” między jednostkami samorządu terytorialnego jest cechą charakterystyczną decentralizacji oraz

płynącej z niej samodzielności jednostek samorządu (A. Borodo, *Niektóre współczesne problemy prawne finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 6, s. 13). Ponadto, system wpłat wyrównawczych nie powinien prowadzić do całkowitego zrównania sytuacji finansowej jednostek samorządu, a jedynie do eliminacji drastycznych nierówności.

1.4. Powyższe założenia, znajdujące oparcie w Konstytucji i aktach prawa międzynarodowego publicznego, stanowią przesłanki prowadzące do sformułowania szczegółowych zarzutów Wnioskodawcy.

2. Niezgodność art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5, art. 21, art. 21a i z art. 29 ust. 2 oraz 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 jednostek samorządu terytorialnego z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 2 Konstytucji w związku z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, w związku z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego

2.1. Przedmiotem zaskarżenia zawartego w pkt 1 *petitum* wniosku jest zespół przepisów ustawowych określających sposób kalkulacji wysokości wpłat wyrównawczych dokonywanych przez gminy i powiaty (a więc także miasta na prawach powiatu), jak również sposób rozdysponowywania środków pochodzących z tych wpłat. Przepisy te tworzą zbiór kryteriów pozwalających na zidentyfikowanie jednostek zobowiązanych do wpłat, wysokości dokonywanych wpłat, jak też beneficjentów tych wpłat, tj. jednostek uprawnionych do tzw. części równoważącej subwencji ogólnej. W przekonaniu Wnioskodawcy, unormowania te prowadzą – z przyczyn przedstawionych poniżej – do niekonstytucyjności mechanizmu wpłat wyrównawczych w kształcie uformowanym przez ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Wnioskodawca uznał, że prawidłowym sposobem określenia przedmiotu zaskarżenia jest wskazanie przepisów nakładających sam obowiązek dokonywania wpłat (art. 29 ust. 1 i art. 30 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) w związku z odpowiednimi przepisami ustawy, które definiują cechy jednostek zobowiązanych do wpłat, wysokość wpłat, a także zasady ich rozdysponowywania.

2.2. Zasada proporcjonalności - i wiążący się z nią zakaz nadmiernej ingerencji - jest najczęściej wiązana z regulacjami ograniczającymi wolności lub prawa jednostek. Jej bezpośrednim źródłem jest wtedy art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten jest jednak adresowany wyłącznie do podmiotów niepublicznych, a zatem nie ma co do zasady zastosowania w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego (wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02).

Niemniej jednak, nakaz proporcjonalności obejmuje działania ustawodawcy również w innych sferach, niezwiązanych bezpośrednio z sytuacją jednostki. Wówczas źródłem tej reguły jest art. 2 Konstytucji, wyrażający zasadę demokratycznego państwa prawnego – przy czym przed wejściem w życie Konstytucji RP z odpowiednika tego przepisu, tj. z art. 1 Konstytucji RP z dnia 22 lipca 1952 r. w związku z art. 77 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Trybunał Konstytucyjny dekodował wszelkie aspekty proporcjonalności, obecnie unormowane odrębnie w odniesieniu do wolności i praw człowieka i obywatela w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Powyższą tezę potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (m.in. wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08, w którym Trybunał odniósł zasadę proporcjonalności, wywiedzioną z art. 2 Konstytucji, do oceny regulacji dotyczących sytuacji prawnej organu państwa). W uzasadnieniu tego orzeczenia, Trybunał Konstytucyjny odnotował, że „by 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”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „Wywiedziona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności szczególnie 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”.

Analogiczny „test proporcjonalności” jest stosowany przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach dotyczących przepisów ograniczających samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego (m.in. orzeczenie z dnia 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96; orzeczenie z dnia 13 maja 1997 r., sygn. akt K 20/96).

W przekonaniu Wnioskodawcy, zasada proporcjonalności – w zakresie dotyczącym wpłat wyrównawczych – jest współokreślana również przez powoływany i zacytowany art. 9 ust. 5 EKSL. W szczególności, przepis ten określa cele, które mogą legitymizować wprowadzenie omawianej instytucji do porządku krajowego.

Z powyższych przyczyn, jako wzorzec kontroli Wnioskodawca wskazuje zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 2 Konstytucji w związku z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, w związku z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

2.3. W przekonaniu Wnioskodawcy, zaskarżone przepisy ingerują w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego w sposób, który nie jest konieczny dla realizacji założonego przez ustawodawcę celu. Nie wypełniają one tym samym przesłanki niezbędności. Zdaniem Wnioskodawcy, wyrównanie poziomu finansowego jednostek samorządu terytorialnego jest możliwe do osiągnięcia w inny sposób, mniej dolegliwy dla silniejszych finansowo jednostek samorządu terytorialnego, do których zalicza się Wnioskodawca.

2.3.1. W uzasadnieniu wyroku z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04, Trybunał wskazał na wyjątkowy charakter instytucji wpłat wyrównawczych. Ponadto, w literaturze wskazuje się, że „wprowadzenie wpłat wyrównawczych może być uzasadnione przejściowo zjawiskiem rażącej niewspółmierności potencjału finansowego poszczególnych samorządów. Jako wyjątek od zasady korekta taka powinna mieć charakter przejściowy i dostosowawczy – w celu dokonania w przyszłości odpowiedniej zmiany w tych dochodach jednostek samorządu, o których mowa w art. 167 ust. 2” (T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2009, s. 244–245).

W konsekwencji, przesłanka konieczności ingerencji w samodzielność finansową jest spełniona pod warunkiem, że instytucja wpłat wyrównawczych –
po pierwsze – ma charakter przejściowy,

po wtóre – służy eliminacji wyłącznie „rażących” nierówności w sytuacji finansowej jednostek samorządu.

Odnosząc się do pierwszego z wymienionych warunków, trudno uznać, że omawiana instytucja ma charakter przejściowy czy dostosowawczy. Funkcjonuje ona – tyle że na podstawie kolejnych ustaw – od prawie dwudziestu lat, rychło od czasu przywrócenia w ogóle samorządu terytorialnego.

Co do drugiego z wyżej wymienionych warunków, należy przyjąć, że eliminacja nierówności w zakresie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego powinna w pierwszym rzędzie następować w formie subwencji z budżetu państwa, a nie w formie wpłat wyrównawczych. Jedną z zasadniczych funkcji subwencji ogólnej z budżetu państwa jest bowiem redukcja nierówności między jednostkami samorządu (w literaturze wskazuje się wręcz, że na plan pierwszy wysuwa się tzw. funkcja alimentacyjna subwencji – por. J. Gliniecka, *Subwencje i dotacje jako dochody zasilające budżety jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Ius suum quique. Studia prawnofinansowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wacławowi Gronowskiemu*, red. W. Konieczny, Warszawa 2005, s. 60).

Można zatem mówić o wynikającej z Konstytucji zasadzie subsydiarności wpłat wyrównawczych. Tę cechę omawianej instytucji akcentują także powołane Zalecenia Rec(2000)14 oraz Rec(2005)1 Komitetu Ministrów Rady Europy, wskazując, iż wyrównanie „horyzontalne” powinno co do zasady następować dopiero wówczas, gdy niewystarczające okazują się instrumenty wyrównawcze o charakterze „wertikalnym”, tj. środki z budżetu centralnego (por. też A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2008, s. 23–24). Również zdaniem Trybunału Konstytucyjnego (powołującego się w tym zakresie na poglądy doktryny), „pozioma redystrybucja dochodów podatkowych ma uzupełniające znaczenie w stosunku do pionowego podziału tych dochodów i powinna występować wtedy, gdy pionowy podział dochodów nie jest wystarczający [...]” (orzeczenie z dnia 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96).

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

Z punktu widzenia powyższych dyrektyw szczególnie istotne jest racjonalne i przejrzyste ustalenie kryteriów, których spełnienie uprawnia samorząd do uzyskania świadczenia z puli stworzonej z wpłat wyrównawczych – tak, aby wyeliminować sytuacje, w których środki te trafiałyby do samorządów niepotrzebujących bezwzględnie wsparcia finansowego. Zgodnie z art. 9 ust. 5 EKSŁ, celem wyrównania powinno być wyłącznie uzupełnienie niedoborów dochodów własnych przeznaczonych na wydatki, ponoszone przez społeczności lokalne. W uzasadnieniu wyroku z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ustanowienie obowiązku wpłat oraz ich wysokość powinny nawiązywać do sytuacji finansowej jednostek samorządu, by w rezultacie okrojenie dochodów samorządów bogatszych następowało jedynie w zakresie niezbędnym.

W przekonaniu Wnioskodawcy, przepisy regulujące analizowaną instytucję nie spełniają powyższych standardów. Zaprezentowany w ustawie sposób identyfikacji beneficjentów części równoważącej subwencji ogólnej nie pozwala bowiem na określenie, które jednostki samorządu terytorialnego pozostają w rzeczywistości „rażąco” nierównej sytuacji finansowej.

A. Zgodnie z art. 21a ust. 1 ustawy o dochodach, ogólną kwotę przeznaczoną na część równoważącą subwencji przeznacza się (w odpowiednich proporcjach) na gminy ponoszące wyższe od przeciętnych wydatki na dodatki mieszkaniowe, a także na gminy, które uzyskały odpowiednio niskie dochody z niektórych źródeł (podatku rolnego i leśnego oraz udziału we wpływach z podatków dochodowych).

Przyjęte w powyższym przepisie kryteria identyfikacji gmin uprawnionych do świadczenia wyrównawczego nie pozwalają na uznanie, że do grupy tej należą wyłącznie gminy słabsze finansowo z punktu widzenia celu analizowanej regulacji prawnej. Odwołanie się przez ustawodawcę do niektórych tylko wydatków (na dodatki mieszkaniowe – art. 21a ust. 1 pkt 1 i 2) – bez uwzględnienia dochodów – oraz do niektórych tylko dochodów (szczególnie chodzi o pominięcie w art. 21a ust. 1 pkt 3 podatku od nieruchomości, stanowiącego znaczący element dochodu licznych gmin) – bez uwzględnienia wydatków – nie odzwierciedla w sposób pełny sytuacji finansowej beneficjentów wpłat wyrównawczych. Wątpliwości związane z tym, że jedynym kryterium wydatków gmin na pomoc społeczną jest poziom wydatków na wypłatę dodatków mieszkaniowych były podnoszone jeszcze na etapie prac nad projektem analizowanej ustawy (por. W. Wojnowska-Ciodyk, B. Pawłowski, *Opinia prawna do rządowego projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (druk nr 1732), Warszawa, 28 sierpnia 2003 r., s. 6).

Wnioskodawca jest zdania, iż zakaz nadmiernej ingerencji w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego przemawia za tym, aby beneficjentami wpłat wyrównawczych były wyłącznie samorządy, których sytuacja finansowa nie pozwala na właściwe realizowanie nałożonych na nie zadań publicznych. W tym celu regulacje określające cechy gmin uprawnionych do części równoważającej powinny nawiązywać zarówno do dochodów, jak i obiektywnych potrzeb wydatkowych tych gmin, innymi słowy – do obu czynników współokreślających sytuację finansową gmin.

W szczególności wskazanie, że beneficjentami wpłat są gminy, które ponoszą wydatki określonego rodzaju w ramach sfery polityki społecznej, bez uwzględnienia dochodów tych gmin (art. 21a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o dochodach), nie gwarantuje, że część równoważąca trafi wyłącznie do tych gmin, które rzeczywiście nie są w stanie ponieść kosztów realizacji wymienionego zadania publicznego. Co więcej, obowiązujące przepisy prowadzą do sytuacji – nieuzasadnionej z punktu widzenia celu analizowanej instytucji – w której istnieją jednostki samorządu będące zarazem płatnikami, jak i beneficjentami wpłat wyrównawczych, a zatem – z punktu widzenia celów analizowanej regulacji – pozostają zarówno gminami silniejszymi, jak i słabszymi finansowo; teza ta zostanie poparta konkretnymi danymi liczbowymi w dalszym toku uzasadnienia wniosku. Nie można wykluczyć, że w konkretnych okolicznościach wysokie wydatki na dodatki mieszkaniowe nie powodują zachwiania stabilności finansowej gminy, uzyskującej wysokie dochody własne. Z kolei nie jest też wykluczone, że istnieją gminy uzyskujące niskie dochody ze źródeł wskazanych w art. 21a ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach, posiadając jednocześnie wysokie dochody ze źródeł niewymienionych w tym przepisie, np. z podatku od nieruchomości czy z mienia komunalnego.

Przyjęty w zaskarżonej ustawie mechanizm wyrównawczy jest oparty na błędnej konstrukcji logicznej obliczania wysokości subwencji. Algorytm nie identyfikuje w pierwszej kolejności niezbędnych, minimalnych potrzeb wydatkowych jednostek samorządu terytorialnego (które należy wyrównywać), lecz określa w pierwszej kolejności wysokość dostępnych środków wynikającą z niezrównoważonego podziału dochodów. Wysokość subwencji do rozdysponowania pomiędzy beneficjentów powinna być obliczana w oparciu o obydwa kryteria i w odwrotnej kolejności, w pierwszej identyfikującej niezbędne potrzeby, w kolejnej określającej ewentualne możliwości ich wyrównania.

Dodatkowo należy wskazać, że podział subwencji określony art. 21a ust. 1 ustawy o dochodach powoduje, że dystrybucja środków finansowych następuje pomiędzy poszczególne rodzaje gmin według proporcji określonych w ustawie i według odrębnych kryteriów ustalonych dla tych rodzajów gmin: 50% dla gmin miejskich, 25% dla gmin wiejskich, 25% dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Sposób obliczania wysokości subwencji oparty o kryteria dochodowe nie uwzględnia wspomnianego podziału. Sposób podziału subwencji różnicuje beneficjentów ze względu na rodzaj gminy, podczas gdy przy określaniu płatników takie zróżnicowanie nie obowiązuje.

B. Analogiczne zastrzeżenia odnoszą się do przepisów określających powiaty upoważnione do części równoważącej subwencji ogólnej.

Kryteria, jakimi posługuje się art. 23a ustawy o dochodach – takie jak wydatki na rodziny zastępcze, długość dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych, brak działania powiatowego urzędu pracy, kwota planowanych dochodów na rok budżetowy – mają charakter selektywny, ale i przypadkowy, nie pozwalając na przyjęcie, że beneficjentami części wyrównawczej subwencji są wyłącznie powiaty znajdujące się w relatywnie słabej kondycji finansowej.

Przepisy te nie nakazują uwzględniania wszystkich czynników pozwalających na określenie w sposób obiektywny sytuacji finansowej powiatu, co prowadzi – podobnie jak w przypadku gmin – do tego, że istnieją powiaty będące zarówno płatnikami, jak i beneficjentami wpłat wyrównawczych (należy do nich także, o czym będzie mowa dalej, miasto stołeczne Warszawa, choć w stopniu mniejszym niż inne duże miasta). W ten sposób, te same jednostki samorządu terytorialnego, wbrew celowi instytucji wpłat na subwencję równoważącą, należą jednocześnie do kategorii „najbogatszych” i do kategorii „najbiedniejszych”.

2.3.2. Jak już wskazywano, instytucja wpłat wyrównawczych oznacza wyjątek od konstytucyjnej regulacji określającej źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 2 Konstytucji). Mechanizm ten powinien więc być uruchamiany zgodnie z zasadą subsydiarności, powinien być ukształtowany jako *ultima ratio* i wykorzystywany wówczas, gdy państwo nie jest w stanie – w drodze świadczeń z budżetu państwa (przede wszystkim subwencji) – dokonać redukcji rażących dysproporcji sytuacji finansowej jednostek samorządu.

W przepisach normujących wpłaty wyrównawcze brakuje nawiązania do stanu finansów państwa. Pewien „automatyzm” związany z ustalaniem zobowiązanych i beneficjentów wpłat wyrównawczych w oparciu o kryteria określone w ustawie o dochodach prowadzi do sytuacji, że nawet wówczas, gdyby stan finansów państwa pozwalał na wyższe subwencjonowanie jednostek samorządu terytorialnego, obowiązek dokonywania wpłat wyrównawczych nie ulegnie redukcji. W ten sposób dochodzi do naruszenia zasady, zgodnie z którą wpłaty wyrównawcze powinny być instytucją wyjątkową i niezbędną, tzn. stosowaną wówczas, gdy stan finansów państwa nie pozwala na eliminację dysproporcji przy użyciu zwyczajnych środków konstytucyjnych, takich jak subwencja z budżetu centralnego.

2.4. Zdaniem Wnioskodawcy, zaskarżone przepisy naruszają również drugą z wymienionych przesłanek proporcjonalności ingerencji – mianowicie skuteczność. Kwestionowana regulacja nie jest bowiem efektywna, tj. nie umożliwia osiągnięcia celów zamierzonych przez ustawodawcę. Celem ustawodawcy – któremu odpowiada interes publiczny uzasadniający określone ograniczenie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego – jest bowiem wyrównanie potencjału finansowego jednostek

samorządu, poprzez ograniczenie dochodów bogatszych społeczności lokalnych na rzecz wzmocnienia stabilności finansowej społeczności biedniejszych.

2.4.1. Dla prawidłowego funkcjonowania analizowanej instytucji konieczne jest istnienie właściwych kryteriów, pozwalających na określenie, które jednostki samorządu są uprawnione, a które zobowiązane do wpłat wyrównawczych. Kryteria te powinny odwoływać się do okoliczności obiektywnych, pozwalających na rzetelną ewaluację kondycji finansowej jednostek samorządu. Powinny więc nawiązywać zarówno do potrzeb wydatkowych jednostek samorządu, jak też do ich potencjału dochodowego.

Przedmiotowe unormowania ustawy o dochodach nie spełniają powyższego wymagania. Z jednej bowiem strony, przepisy określające kryteria, po spełnieniu których aktualizuje się obowiązek dokonywania wpłat, odwołują się przede wszystkim do dochodów podatkowych gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca (wskaźnik G), bez jednoczesnego uwzględnienia jej potrzeb wydatkowych (art. 29 w związku z art. 20 ust. 4 ustawy o dochodach). Z drugiej zaś strony, przepisy pozwalające na identyfikację beneficjentów wpłat przyjmują jako podstawę wyliczeń niektóre tylko wydatki (na dodatki mieszkaniowe), bez jednoczesnego uwzględnienia dochodów gminy (art. 21a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o dochodach), bądź też niektóre tylko dochody, bez jednoczesnego uwzględnienia wydatków gminy (art. 21a ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach).

Analogiczne zastrzeżenia odnosić należy do regulacji dotyczących powiatów. Obowiązek dokonywania wpłat wyrównawczych zależy wyłącznie od dochodów podatkowych powiatu (art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 4 ustawy o dochodach). Również przepisy wskazujące cechy beneficjentów tych wpłat przyjmują jako podstawę wyliczeń czynniki, które nie obrazują w sposób pełny sytuacji finansowej powiatu (art. 23a ust. 1 ustawy o dochodach).

Brak nawiązania do pełnej sytuacji finansowej gminy i powiatu (uwzględniającej zarówno wydatki, jak i dochody) oraz symetrii w zakresie oceny „siły” i „słabości” finansowej gmin i powiatów prowadzi do tego, że – z jednej strony – obowiązek wpłat ciąży na jednostkach o niekoniecznie silnej kondycji finansowej oraz – z drugiej strony – że z wpłat wyrównawczych korzystają jednostki niekoniecznie potrzebujące wsparcia. Tytułem przykładu można wskazać, że z punktu widzenia ustawy gminą „bogatszą” (obowiązana do świadczenia wpłat) będzie także gmina o wysokim potencjale dochodowym na jednego mieszkańca, która zarazem ponosi szczególnie wysokie wydatki na realizację zadań publicznych. Z drugiej strony, jako gminę „biedniejszą” (uprawnioną do świadczenia pochodzącego z wpłat) ustawa nakazuje zakwalifikować gminę o wysokich wydatkach na dodatki mieszkaniowe, której dochody podatkowe pozwalają na samodzielne sfinansowanie powyższego zadania publicznego.

Powyższa niespójność prowadzi do następstw niezgodnych z celem analizowanej instytucji prawnej, polegających na tym, że istnieją jednostki samorządu terytorialnego, które są zarówno zobowiązane do dokonywania wpłat, jak i uprawnione do otrzymywania świadczeń pochodzących z tychże wpłat. W konsekwencji, ustawodawca kwalifikuje te jednostki jako jednocześnie i silniejsze, i słabsze finansowo. Tymczasem cel analizowanej instytucji – zasilenie budżetów jednostek biedniejszych przez jednostki bogatsze – nakazuje ustawowe zdefiniowanie precyzyjnej „linii demarkacyjnej”, która pozwalałaby na rozłączne zakwalifikowanie wszystkich jednostek albo jako biedniejszych, albo jako bogatszych.

2.4.2. Sposób ustalania potencjału dochodowego jednostek zobowiązanych do wpłat wyrównawczych budzi dodatkowe zastrzeżenia.

Ustawodawca nawiązał do kryterium „dochodu podatkowego” jednostek, definiując to pojęcie poprzez wyliczenie wyłącznie niektórych źródeł dochodów własnych gmin i

powiatów (art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 4 i art. 20 ust. 3 ustawy o dochodach; art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 4 i art. 22 ust. 3 ustawy o dochodach).

Przede wszystkim, ustawodawca z niejasnych przyczyn zdecydował się na wyłączenie z definicji „dochodu podatkowego” – na potrzeby kalkulacji wskaźników G i Gg – dochodów podatkowych osiąganych przez gminy z innych źródeł podatkowych niż wymienione w art. 20 ust. 3 ustawy o dochodach (por. A. Borodo, *Subwencje wyrównawcze jednostek samorządu terytorialnego – propozycje reform* [w:] *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej*, red. E. Chojna-Duch, Warszawa 2006, s. 296). Chodzi m.in. o podatek od spadków i darowizn, opłatę targową i miejscową. Wpływy z tych opłat nie są uwzględniane przy szacowaniu sytuacji finansowej gminy, co w konkretnych okolicznościach może prowadzić do nieusprawiedliwionego oszacowania sytuacji finansowej gminy.

Ponadto, z punktu widzenia celu analizowanej regulacji niezasadne jest pominięcie innych dochodów osiąganych przez gminy i powiaty, takich jak m.in. dochody z majątku gminnego i powiatowego (por. art. 4 ust. 1 pkt 4 oraz art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach). Dochody te, mimo ich prywatnoprawnego charakteru, niewątpliwie stanowią element „dochodów własnych” w rozumieniu art. 167 ust. 2 Konstytucji (por. P. Sarnecki, uwaga 2 do art. 167 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005, s. 1; por. też A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, s. 58). Dochody z majątku komunalnego wynoszą ok. 8% dochodów własnych gmin (A. Pomorska, *Dochody własne gmin w świetle rozwiązań normatywnych i praktyki* [w:] *Ius suum quique...*, s. 95; zob. też *Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego za 3 kwartały w latach 2008–2009*, Ministerstwo Finansów, grudzień 2009, s. 21), co nie jest bez znaczenia dla ogólnej oceny sytuacji finansowej gmin.

Dodać trzeba, że w pkt 1 lit. e części I załącznika do Zalecenia Rec(2005)1 Komitetu Ministrów Rady Europy wskazano, że jakkolwiek zdolność finansową (*financial capacity*) jednostek samorządu należy ustalać przede wszystkim w oparciu o dochody podatkowe, to nie można nie uwzględniać tego, że istnieją jednostki osiągające znaczne dochody o charakterze niefiskalnym (np. dochody inwestycyjne czy pochodzące z majątku). Przy ewaluacji sytuacji finansowej jednostek samorządu powinny być więc brane pod uwagę co do zasady wszystkie dochody, bez względu na źródło ich pochodzenia (pkt 53 załącznika do Zalecenia Rec(2005)1 Komitetu Ministrów Rady Europy).

Ocena sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, dokonywana na potrzeby tak wyjątkowej instytucji, jaką stanowią wpłaty wyrównawcze, powinna w większym stopniu uwzględniać całość sytuacji finansowej tych jednostek, a nie tylko możliwości związane z, nie wszystkimi do tego, dochodami podatkowymi. Na gruncie obecnie obowiązującej regulacji nie można wykluczyć sytuacji, w której gmina uzyskująca wysokie dochody z nieruchomości komunalnych, a jednocześnie relatywnie niskie dochody podatkowe będzie zwolniona z obowiązku dokonywania wpłat wyrównawczych. Skoro zaś dochody z majątku komunalnego współokreślają sytuację finansową gminy – zakres jej dochodów własnych w rozumieniu tak ustawowym, jak i konstytucyjnym – to ich nieuwzględnienie w katalogu kryteriów pozwalających na identyfikację gmin obowiązanych do jest niespójne z celem analizowanej regulacji.

2.4.3. Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o dochodach, podstawowym wyznacznikiem sytuacji finansowej gminy zobowiązanej do uiszczenia wpłaty wyrównawczej jest wskaźnik G. Jeżeli przekracza on 150% wskaźnika Gg, wówczas gmina powinna przekazać wpłatę. Sposób kalkulowania wskaźników G i Gg jest opisany w art. 20 ust. 4–5 ustawy o dochodach.

Powyższe wskaźniki są ustalane w oparciu o dochody gmin „za rok poprzedzający rok bazowy”. Rokiem bazowym jest zaś, zgodnie z definicją ustawową (art. 2 pkt 3 ustawy o

dochodach), rok poprzedzający rok budżetowy. W konsekwencji, ocena sytuacji finansowej gmin pod kątem obowiązku uiszczania wpłat wyrównawczych jest dokonywana w oparciu o dane sprzed dwóch lat. Przykładowo, jeżeli rokiem budżetowym jest rok 2010, to ocena sytuacji finansowej gminy na potrzeby ustalenia obowiązku wpłat jest dokonywana na podstawie danych z roku 2008.

Do „roku poprzedzającego rok bazowy” odwołują się również przepisy określające beneficjentów części równoważącej subwencji ogólnej (art. 21a ust. 1 ustawy o dochodach).

W przekonaniu Wnioskodawcy, sposób ustalania sytuacji finansowej gmin prowadzi do wyników nieobiektywnych, niesłużących realizacji celu analizowanej instytucji. W obliczu możliwych fluktuacji uwarunkowań gospodarczo-ekonomicznych (w szczególności, skutków recesji gospodarczej lub kryzysu finansów publicznych) może dojść do sytuacji, w której gminy, dwa lata przed dokonaniem oceny ich sytuacji finansowej mogące – z punktu widzenia celu ustawy – kwalifikować się jako gminy słabsze czy silniejsze finansowo, mogą w okresie dokonywania oceny (skutkującej ustaleniem prawa do części równoważącej bądź obowiązku wpłat na zasilenie tej części) nie spełniać już tych warunków. W konsekwencji, istnieje zagrożenie, że gmina, której sytuacja finansowa przed dwoma laty była bardziej stabilna, poniesie nieproporcjonalny i niesprawiedliwy uszczerbek wskutek nałożenia obowiązku dokonania wpłaty wyrównawczej – i, w celu wykonania ustawowego obowiązku wpłaty, będzie zmuszona ograniczyć zakres lub intensywność wykonywanych zadań publicznych lub, co więcej, zaciągnąć kredyt umożliwiający dokonanie wpłaty. Z drugiej strony, możliwe jest, że gmina, której sytuacja finansowa poprawiła się w ciągu dwóch lat, uzyska przywilej nieuprawniony z punktu widzenia celu ustawy.

Podnieść także należy, że istotny składnik dochodów gmin (ale też i powiatów), mianowicie udział w podatku dochodowym od osób fizycznych, uległ w ostatnim okresie zmniejszeniu ze względu na rozstrzygnięcia ustawodawcy w zakresie stawek tego podatku oraz wprowadzeniu tzw. ulgi rodzinnej. Wobec przesunięcia o dwa lata podstawy do ustalenia kwoty przedmiotowych wpłat, są one dokonywane w wysokości nieodpowiadającej aktualnym dochodom, na których wielkość mają wpływ powołane rozstrzygnięcia ustawowe.

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego powinna uwzględniać powyższe okoliczności (zagadnienie to zostało również dostrzeżone w literaturze – zob. m.in. A. Niezgoda, *Zagrożenia dla gospodarki finansowej gmin i powiatów w perspektywie kryzysu finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 10, s. 16). Zawarte w niej unormowania nie prowadzą bowiem w pełni do skutku założonego przez ustawodawcę i nie realizują interesu publicznego uzasadniającego wprowadzenie ograniczenia samodzielności finansowej jednostek samorządu.

Analogiczne zastrzeżenia odnoszą się do powiatów. Wskaźniki P i Pp również obliczane są w oparciu o dochody powiatów „za rok poprzedzający rok bazowy” (art. 22 ust. 4 i 5 ustawy o dochodach).

2.4.4. Instytucja wpłat wyrównawczych została przez ustawodawcę skonstruowana jako źródło zasilające pulę środków przeznaczonych na subwencję ogólną. Istotą zaś subwencji ogólnej jest to, że o przeznaczeniu środków uzyskanych z tego źródła decyduje w zasadzie samodzielnie (w granicach określonych w ustawie) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (E. Ruśkowski, J. Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 117). Znajduje to wyraz m.in. w art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach.

Jakkolwiek możliwość uzyskania części równoważącej uwarunkowana jest m.in. istnieniem wysokich wydatków w pewnych obszarach, ustawodawca nie nałożył na beneficjentów tej części subwencji obowiązku przeznaczenia uzyskanych środków w sposób, który gwarantowałby poprawę ich sytuacji finansowej (np. zobowiązując ich do

przeznaczenia otrzymanych kwot na wydatki inwestycyjne – A. Borodo, *Budżetowe instrumenty wspierania rozwoju gospodarczego jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organów nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, red. J. Małecki, R. Hauser i Z. Janku, Poznań 2007, s. 170). Ponadto, ustawa nie daje podstaw do przyjęcia, że przekazanie środków wyrównawczych jednostkom z tego powodu, że ponoszą one wysokie wydatki na określony cel (np. dodatki mieszkaniowe) doprowadzi w przyszłości do redukcji tych wydatków. Nie ma bowiem przeszkód, aby jednostka spożytkowała przyznane środki w inny, dozwolony prawem sposób.

Do powyższego można dodać stawiany w literaturze zarzut, zgodnie z którym „zasady ustalania i przekazywania części równoważącej dla gmin przyczyniają się do osłabienia motywacji organów samorządu gminnego do kreowania warunków rozwoju społeczno-gospodarczego gmin, do powiększania bazy opodatkowania” (L. Patrzalek, *Rola części regionalnej i części równoważącej subwencji ogólnej w uzupełnianiu dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, red. K. Święch i A. Zalcewicz, Szczecin 2005, s. 532).

W konsekwencji, wprowadzenie instytucji wpłat wyrównawczych w przyjętym w analizowanych przepisach kształcie – jako elementu subwencji ogólnej dla biedniejszych jednostek – nie jest środkiem adekwatnym do osiągnięcia celu analizowanej regulacji. Analiza ustawy o dochodach nie pozwala na przyjęcie, że wpłaty przyczynią się do zmniejszenia wydatków czy powiększenia potencjału dochodowego słabszych finansowo jednostek. A tylko taki cel – w świetle powołanych standardów konstytucyjnych i międzynarodowych – może legitymować funkcjonowanie zaskarżonego mechanizmu.

2.5. Zdaniem Wnioskodawcy, zaskarżone przepisy naruszają również trzecią z wymienionych przesłanek proporcjonalności w odniesieniu do ingerencji w samodzielność finansową jednostek samorządu (tzw. proporcjonalność *sensu stricto*). Nie istnieje bowiem odpowiednia równowaga między efektami analizowanej regulacji a ciężarami nakładanymi przez nią na silniejsze finansowo jednostki samorządu terytorialnego. Intensywność stopnia poświęcenia części samodzielności finansowej jednostek bogatszych nie jest dostatecznie usprawiedliwiona realizacją interesu publicznego, jakim jest ochrona stabilności finansowej jednostek biedniejszych.

2.5.1. Podstawowym wymaganiem, jakie należy stawiać ustawodawcy kreującemu mechanizm wpłat wyrównawczych, jest konieczność zagwarantowania, że mechanizm ten nie doprowadzi do sytuacji odwrotnej do zamierzonej, tzn. takiej, w której jednostki silniejsze finansowo i zdolne do wykonywania przypisanych im zadań publicznych, stawałyby się – wskutek obowiązku dokonywania wpłat – finansowo słabsze od beneficjentów wpłat, tzn. ich potencjał do wykonywania zadań publicznych stawałby się mniejszy od potencjału gmin otrzymujących część wyrównawczą. Zdaniem Wnioskodawcy, wskazywany już brak ustawowej korelacji między dochodami a wydatkami jednostek samorządu w procesie ustalania ich sytuacji finansowej rodzi takie ryzyko.

2.5.2. Jednym z warunków zgodnego z Konstytucją funkcjonowania instytucji wpłat wyrównawczych jest to, że nie powinna ona wydrzącać podstawowego i stymulacyjnego charakteru dochodów własnych jednostek, pozbawiając je efektów własnych działań, gospodarności i aktywności (wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04).

Elementem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest możliwość wpływania na rozwój lokalny w drodze różnorodnych inicjatyw wspólnot terytorialnych oraz rozstrzygnięć podejmowanych przez lokalne organy władzy publicznej,

które to działania mają na celu zwiększenie dochodów własnych i przez to poprawienie sytuacji finansowej danej jednostki samorządowej. Wpłaty wyrównawcze nie powinny być ustalane na takim poziomie, który doprowadzi do ograniczenia stymulacyjnej roli dochodów własnych, powodując „zniechęcenie” podmiotów samorządowych do podejmowania powyższych wysiłków (pkt 42 części I załącznika do Zalecenia Rec(2005)1 Komitetu Ministrów Radu Europy oraz pkt 2 lit. b Zalecenia Rec(2000)14 Komitetu Ministrów Rady Europy; por. też *Limitations of local taxation, financial equalisation and methods for calculating general grants*, Council of Europe 1998, s. 59).

Nieprawidłowo ukształtowany mechanizm wpłat wyrównawczych – a z takim mamy do czynienia na gruncie zaskarżonych przepisów ustawy o dochodach – prowadzi do swoistego „efektu zniechęcającego” wspólnotę samorządową do podejmowania inicjatyw mogących generować wyższe dochody własne. Wynika to ze świadomości, iż zwiększona aktywność może doprowadzić do swoistej „sankcji” za osiągnięcie wyższego dochodu, w postaci powinności uiszczenia wyższych wpłat wyrównawczych.

Jak już wielokrotnie wskazywano, instytucja horyzontalnych wpłat wyrównawczych powinna służyć redukcji dysproporcji wynikającej z przyczyn obiektywnych, związanych przede wszystkim z nierównymi możliwościami dochodowymi jednostek samorządu. Tymczasem, ponadprzeciętne dochody określonych jednostek samorządu mogą w pewnych okolicznościach wynikać nie tyle z lepszych warunków, co z bardziej efektywnej polityki finansowej organów jednostek samorządu, czy z inicjatyw członków wspólnoty lokalnej (A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, s. 148). Zaskarżona regulacja nie uwzględnia tej okoliczności. Prowadzi przez to do osłabienia motywacji do zwiększania wpływów samorządowych.

Nie jest możliwe abstrakcyjne i jednoznaczne określenie kwotowej czy procentowej „granicy”, której przekroczenie uprawniałoby do postawienia tezy, że mechanizm wpłat wyrównawczych pozbawił dochody własne jednostek samorządu ich konstytucyjnej funkcji.

Wnioskodawca pragnie jednak wskazać, że wpłaty wyrównawcze stanowią znaczący odsetek całości wydatków jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku miasta stołecznego Warszawy wpłata ta, według uchwały budżetowej na rok 2010, wynosi 965 963 458 zł, co stanowi około 9,77% wydatków bieżących, około 27,93% wydatków majątkowych oraz około 10,29% dochodów własnych Miasta (pełniejsze dane zostaną przedstawione w dalszym toku wniosku). Zdaniem Wnioskodawcy, tak daleko idąca ingerencja ustawodawcy w samodzielność finansową Warszawy jest zbyt intensywna i nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do efektów analizowanego unormowania.

Wnioskodawca zastrzega sobie przy tym możliwość przedstawienia, niezwłocznie po ich uzyskaniu, odpowiednich danych z wykonania budżetu miasta stołecznego Warszawy za rok 2010 oraz dotyczących budżetu na rok 2011 na tle odpowiednich danych dotyczących innych dużych miast na prawach powiatów (reprezentowanych przez Unię Metropolii Polskich) – w celu dostarczenia dalszych argumentów faktycznych dokumentujących zasadność niniejszego wniosku.

3. Niezgodność art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5 i z art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5 i z art. 30 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z zasadą równości jednostek samorządu terytorialnego, wynikającą z art. 2 w związku z art. 32 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji

3.1. Przedmiotem zaskarżenia w ramach pkt 2 *petitum* niniejszego wniosku są przepisy określające przymioty gmin i powiatów zobowiązanych do uiszczania wpłat wyrównawczych, a także przepisy określające wysokość wpłat. Zdaniem Wnioskodawcy, unormowania te w sposób nieuzasadniony zrównują ze sobą wszystkie gminy i powiaty, nie uwzględniając, konstytucyjnie i ustawowo ugruntowanej, specyfiki miasta stołecznego Warszawy.

3.2. Zasada równości wobec prawa jest wywodzona przede wszystkim z art. 32 Konstytucji. Stanowi również jeden ze standardów demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Reguła ta rozumiana jest jako nakaz, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, były traktowane równo – bez dyskryminowania i faworyzowania (w szczególności, wyroki TK z dnia 21 czerwca 2001 r., sygn. akt SK 6/01, z dnia 24 października 2005 r., sygn. akt P 13/04, i z dnia 11 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 15/06). Nie jest jednak tak, że w każdych okolicznościach podmioty „podobne” muszą być traktowane jednakowo. Ewentualne zróżnicowania w tym zakresie są dopuszczalne, jednak powinny spełniać następujące warunki: po pierwsze – powinny mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści; po drugie – powinny być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, powinna pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; po trzecie – powinny pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W przekonaniu Wnioskodawcy, zasada równości odnosi się również do oceny regulacji prawnych dotyczących jednostek samorządu terytorialnego.

Wnioskodawca zdaje sobie przy tym sprawę z tego, że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące tego zagadnienia nie jest jednoznaczne. W uzasadnieniu wyroku z dnia 14 listopada 2000 r., sygn. akt K 7/00, wskazuje się: „Trybunał Konstytucyjny może stwierdzić niezgodność regulacji prawnej dotyczącej samorządu terytorialnego z zasadą równości wtedy, gdy regulacja ta narusza zasadę równości jednostek. Ten, kto kwestionuje zgodność ustawy dotyczącej samorządu terytorialnego z zasadą równości musi wykazać, że regulacja ta powoduje różnicowanie osób fizycznych lub innych podmiotów <prywatnych> posiadających wspólną cechę istotną, a jednocześnie nie znajduje racjonalnego uzasadnienia, nie spełnia wymogu proporcjonalności lub nie znajduje oparcia w normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych” (zob. też wyrok TK z 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07). Z kolei w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97, Trybunał uznał, że istnieje możliwość podnoszenia zarzutu naruszenia zasady równości w relacjach między gminami, jakkolwiek właściwym wzorcem powinna wówczas raczej klauzula demokratycznego państwa prawnego i zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Można również odnaleźć orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w których zasada równości (wywiedziona bezpośrednio z art. 32 Konstytucji) stanowiła adekwatny wzorzec kontroli regulacji różnicujących status prawny jednostek samorządu terytorialnego (np. wyrok TK z dnia 19 grudnia 2007 r., sygn. akt K 52/05). Ponadto, w orzeczeniu z dnia 17 października 1995 r., sygn. akt K 10/95, orzekając jeszcze na podstawie Małej Konstytucji z 1992 r., Trybunał Konstytucyjny – z jednej strony – odnotował, że zasada równości odnosi się bezpośrednio do obywateli i tylko pośrednio wiąże się z zagadnieniem praw przysługujących gminom, z drugiej jednak strony, Trybunał Konstytucyjny przyjął, że zasadę tę można odnosić do zagadnienia samodzielności gmin. W przekonaniu bowiem Trybunału, można sobie wyobrazić sytuację, w której przepisy pozostające w zgodzie z konstytucyjnymi

standardami samodzielności gmin przez nieuwzględnienie zasady równości okazać się niezgodne z Konstytucją.

Jakkolwiek więc orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie udziela jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, który przepis Konstytucji (art. 2 czy art. 32) stanowi bezpośrednie źródło zasady równości jednostek samorządu terytorialnego, należy przyjąć, że zasada ta wynika z Konstytucji i może stanowić wzorzec oceny regulacji wprowadzających zróżnicowanie w zakresie samodzielności finansowej tych jednostek. Ustawodawca wprowadzając regulacje ograniczające samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego powinien więc kierować się dyrektywami wynikającymi z zasady równości.

W konsekwencji, kierując się ostrożnością procesową, Wnioskodawca wskazał – jako źródło zasady równości jednostek samorządu terytorialnego (w zakresie ich samodzielności finansowej) – art. 2 w związku z art. 32 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

3.3. Z punktu widzenia celu instytucji wpłat wyrównawczych zróżnicowanie sytuacji prawnej jednostek samorządu terytorialnego według kryterium ich potencjału finansowego jest dopuszczalne. Wnioskodawca dostrzega bowiem, iż „wielkość i siła” gmin może uzasadniać wprowadzenie pewnych zróżnicowań w zakresie sytuacji prawnej gmin (zob. wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97), a zatem również w zakresie ich sytuacji finansowej.

Zdaniem Wnioskodawcy, nie jest natomiast uzasadnione jednakowe traktowanie w zakresie obowiązku dokonywania wpłat wszystkich bez wyjątku jednostek samorządu terytorialnego, które spełniają kryteria ustawowe, określone m.in. w art. 29 i art. 30 ustawy o dochodach. Zasada równości nakazuje nie tylko równe traktowanie podmiotów podobnych, lecz również „różne traktowanie podmiotów różnych”, to znaczy takich, co do których – mając na uwadze cel regulacji prawnej – istnieją uzasadnione powody dla odmiennego traktowania. W doktrynie wskazuje się, że „nie tylko nie ma [...] podstawy do wymagania, by w równy sposób były traktowane podmioty czy sytuacje odmienne, ale można też twierdzić, że równe potraktowanie podmiotów lub sytuacji odmiennych narusza zasadę równości. Zaciera ono bowiem obiektywnie istniejące odmienności między tymi podmiotami czy sytuacjami, a takie zacieranie może łatwo prowadzić do dyskryminacji lub uprzywilejowania” (L. Garlicki, *Zasada równości i zakaz dyskryminacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa*, Warszawa 1998, s. 66). W konsekwencji, naruszenie konstytucyjnej zasady równości może płynąć nie tylko ze zróżnicowania podmiotów podobnych, lecz także z jednakowego potraktowania podmiotów, które – z uwagi na uzasadnione wartości konstytucyjne – powinny być potraktowane odmiennie.

3.4. W grupie jednostek samorządu terytorialnego zobowiązanych przez ustawodawcę do przekazywania wpłat wyrównawczych, w oparciu o kryteria określone w art. 29 i art. 30 ustawy o dochodach, można wskazać jednostki, co do których istnieją „obiektywne odmienności” nakazujące ich odrębne traktowanie, polegające w szczególności na konieczności odpowiedniego zniuansowania zakresu obowiązku dokonywania wpłat. Jednakowe potraktowanie wszystkich silniejszych finansowo gmin i powiatów, bez uwzględnienia szczególnego ustrojowego statusu, jakie pełnią niektóre z nich, może bowiem uzasadniać zarzut naruszenia zasady równości w kontekście regulacji ograniczających samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego.

Chodzi o miasto stołeczne Warszawa, będące w świetle prawa gminą mającą status miasta na prawach powiatu. Ustawa o dochodach nie wprowadza szczególnych regulacji odnoszących się do statusu finansowego Warszawy ani do miast na prawach powiatu.

Uzasadnia to, zdaniem Wnioskodawcy, zarzut niekonstytucyjności przepisów wskazanych w pkt 2 *petitum* niniejszego wniosku.

3.5. Szczególny status konstytucyjny Warszawy jest związany przede wszystkim z brzmieniem art. 29 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, „*stolicą Rzeczypospolitej Polskiej jest Warszawa*”. W opinii Wnioskodawcy, zawartość normatywna wymienionej regulacji nie sprowadza się wyłącznie do określenia obszaru geograficznego, który powinien pełnić funkcję stolicy – tym bardziej że, w razie delimitacji warszawskiego obszaru metropolitalnego zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pojęcie „Warszawa” nie będzie tak jednoznaczne jak obecnie, mogąc odnosić się także do warszawskiego obszaru metropolitalnego; nie ulega w każdym razie wątpliwości, że podstawowe funkcje metropolitalne są wykonywane na obszarze miasta stołecznego Warszawy i, wobec braku odrębnych instytucji metropolitalnych, w znacznym stopniu przez miasto stołeczne Warszawę.

„Stolica” jest autonomicznym pojęciem konstytucyjnym, którego treść wiąże się z przypisaniem określonego tym mianem obszarowi geograficznemu – obecnie jest nim miasto stołeczne Warszawa - szczególnej roli ustrojowej, szczególnych zadań i kompetencji. W uzasadnieniu wyroku z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „Warszawa jest miastem o szczególnej specyfice funkcjonalnej. Z jednej strony stanowi swego rodzaju wspólnotę mieszkańców, którą tworzy jako miasto, z drugiej zaś pełni różnorodne funkcje stolicy kraju”. Trybunał Konstytucyjny na tle aktualnego stanu prawnego odnotował również, że „z konstytucyjnego punktu widzenia stolica jako jednostka samorządu terytorialnego jest całością stanowiącą podmiot praw samorządowych”.

Specyfika Warszawy polega przede wszystkim przypisaniu tej jednostce samorządu terytorialnego szczególnych funkcji wynikających z jej stołecznego charakteru. Część z tych funkcji znajduje odzwierciedlenie w powołanej ustawie o ustroju miasta stołecznego Warszawy, zwanej dalej „ustawą warszawską”. W art. 3 ust. 1 tej ustawy wskazano, że Warszawa powinna zapewnić warunki niezbędne do: funkcjonowania w mieście naczelnych i centralnych organów państwa, obcych przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz organizacji międzynarodowych; przyjmowania delegacji zagranicznych; funkcjonowania urządzeń publicznych o charakterze infrastrukturalnym, mających znaczenie dla stołecznych funkcji miasta. Powyższe zadania są przez ustawę kwalifikowane jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, co w konsekwencji oznacza, że miasto stołeczne powinno otrzymywać z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań (por. art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach). W rzeczywistości jednak, co należy z całą mocą podkreślić, Warszawa takich dotacji nie otrzymuje.

Cecha stołeczności generuje po stronie Warszawy konieczność ponoszenia również innych wydatków. Chodzić może przykładowo o wydatki związane z realizacją przez różnorakie grupy społeczne wolności zgromadzeń, co wiąże się z tym, że Warszawa stanowi siedzibę konstytucyjnych organów państwa. Ponadto, stolica państwa wymaga relatywnie wyższych nakładów finansowych na infrastrukturę. W Warszawie realizowane są liczne przedsięwzięcia, które – z racji stołecznego charakteru Warszawy – posiadają znaczenie nie tylko i nie tyle lokalne, co ogólnokrajowe. Tytułem przykładu można wskazać następujące inwestycje, realizowane obecnie: budowa Centrum Nauki Kopernik (ok. 364 800 000 zł), budowa Centrum Sztuki Nowoczesnej (ok. 270 000 000 zł), a ponadto odcinek centralny II linii metra (ok. 4 409 500 000 zł) oraz budowa trasy Mostu Północnego (ok. 1 459 200 000 zł).

Do powyższego należy dodać, że na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 12 października 2007 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012 (Dz.U. Nr 192, poz. 1385),

zastąpionego przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2009 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 8, poz. 52), Warszawa partycypuje – również finansowo – w realizacji licznych, określonych w załącznikach do tych rozporządzeń, przedsięwzięć związanych z przygotowaniem finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz.U. Nr 173, poz. 1219 z późn. zm.), przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć Euro 2012 w zakresie projektowania, budowy, przebudowy lub remontu stadionów i innych obiektów budowlanych niezbędnych do przeprowadzenia turnieju finansuje się m.in. ze środków pochodzących z budżetów jednostek samorządu terytorialnego ustalonych w uchwałach budżetowych, w tym w ramach limitu wydatków na programy wieloletnie.

Ponadto, zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy warszawskiej, miasto stołeczne Warszawa – jako jedyna gmina w Polsce – zostało prawnie zobowiązane do utworzenia jednostek pomocniczych, tj. dzielnic. Zakres zadań dzielnic określa art. 11 ust. 1 i 2 ustawy warszawskiej. Obowiązkiem miasta stołecznego – będącego, jak już wskazywano, jednym podmiotem praw i obowiązków samorządowych – jest zaopatrzenie dzielnic w odpowiednie środki finansowe, na zasadach określonych w art. 12 ust. 3–6 ustawy warszawskiej. Można w pewnym uproszczeniu stwierdzić, że ustawa warszawska kreuje dzielnice – będące formalnie jednostkami pomocniczymi – do rangi swego rodzaju odrębnych podmiotów, wyposażonych w znaczną samodzielność względem Warszawy, jako jednostki samorządu terytorialnego. Dzielnice warszawskie – jakkolwiek dotyczące ich przepisy posługują się terminologią odnoszącą się do innych jednostek samorządu terytorialnego – są więc w pewnym sensie *quasi-gminami* funkcjonującymi w obrębie gminy, jaką jest miasto stołeczne Warszawa (tak określił je Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02). Niemniej jednak – mimo wspomnianej specyfiki – dzielnice nie są osobnym podmiotem uprawnień finansowych przewidzianych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, co oznacza, że nie uczestniczą w systemie korekcyjno-wyrównawczym. Jedynie art. 12 ust. 5 ustawy warszawskiej stanowi, że przekazując do dyspozycji dzielnicy tzw. dodatkowe środki finansowe (o których mowa w art. 12 ust. 4) Rada miasta stołecznego *„uwzględnia potrzebę skuteczności decentralizacji zadań gminy, równomiernego rozwoju wszystkich dzielnic oraz maksymalnej możliwości zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnot w dzielnicach”*.

Stołeczny charakter Warszawy oznacza nie tylko to, że na jej terytorium funkcjonują wszystkie naczelne organy władzy państwowej, lecz również, że Warszawa stanowi siedzibę licznych podmiotów gospodarczych. Warszawa odczuwa negatywne następstwa regulacji określającej mechanizm przyznawania gminom i powiatom kwot udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Otóż w świetle art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach, udział gminy (powiatu) w podatku dochodowym kalkulowany jest według kryterium miejsca zamieszkania podatnika. W konsekwencji, dochody związane z działalnością licznej grupy podatników, którzy prowadzą działalność na terenie miasta stołecznego, jednak posiadają miejsce zamieszkania w innej części kraju, nie przypadają Warszawie.

Jak podkreśla się w literaturze, udział jednostek samorządu w podatku dochodowym stanowi rodzaj „komunalnego podatku dochodowego”. W konsekwencji, omawiana konstrukcja umożliwia gminom prowadzenie różnokierunkowej działalności stymulującej rozwój lokalny, a także zmierzającej do powiększenia własnych dochodów, poprzez zachęcanie potencjalnych podatników podatku dochodowego do podejmowania działalności na jej terenie. Ponadto, wskazuje się na „sprzężenie” między udziałem mieszkańców gminy w podatku dochodowym a wydatkami na cele socjalne, kulturalne i oświatowe, z których korzystają mieszkańcy (zob. A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, s. 125–126).

W przypadku Warszawy jako miasta stołecznego istnieją ograniczone możliwości wykorzystywania stymulującego efektu dążeń do zwiększania liczby podatników i – tym samym – dochodów własnych. Jest faktem powszechnie znanym, że liczne grupy podatników prowadzących działalność w Warszawie – którzy to podatnicy korzystają z warszawskiej infrastruktury, obiektów kulturalnych, oświatowych etc. – ma miejsce zamieszkania w innych gminach i powiatach.

3.6. Zdaniem Wnioskodawcy, wszystkie powyższe okoliczności uzasadniają tezę, że istnieją powody przemawiające za odrębnym potraktowaniem miasta stołecznego Warszawy w zakresie regulacji określających system finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca powinien mieć na uwadze, że Warszawa jest – z jednej strony – jednostką samorządu terytorialnego, jednak – z drugiej strony – pełni szczególną rolę stolicy Państwa.

W szczególności odnosi się to do analizowanej instytucji wpłat wyrównawczych (por. też W. Wojnowska-Ciodyk, B. Pawłowski, jw., s. 7). Zrównanie Warszawy z innymi miastami na prawach powiatu na tej płaszczyźnie prowadzi do nieuzasadnionego odstępstwa od zasady równości jednostek samorządu. Nie uwzględnia bowiem licznych szczególnych cech Warszawy, wynikających m.in. z faktu, że miasto to pełni konstytucyjną funkcję stolicy państwa.

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

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

Trzeba w tym miejscu wskazać, że ustawodawcy niektórych innych państw europejskich, w których funkcjonuje instytucja horyzontalnego wyrównywania sytuacji finansowej (np. Niemiec), uwzględniają cechę stołeczności jednostek podziału terytorialnego, co znajduje wyraz w preferencyjnym potraktowaniu tych jednostek – na przykład (jak w przypadku Berlina) poprzez przyjęcie fikcji prawnej nakazującej przyjmowanie w procesie kalkulacji sytuacji finansowej wyższej niż rzeczywista liczby mieszkańców takiej jednostki.

3.7. W konsekwencji, zaskarżone unormowania są niezgodne z zasadą równości jednostek samorządu terytorialnego w kontekście regulacji ograniczających samodzielność finansową jednostek samorządu, w zakresie w jakim nie uwzględniają specyfiki stolicy

państwa. Istnieją bowiem szczególnie uzasadnione względy, które przemawiają za odrębnym potraktowaniem przez ustawodawcę miasta stołecznego Warszawy w ramach mechanizmu wpłat wyrównawczych – co jednak nie znalazło zastosowania w odniesieniu do analizowanych przepisów ustawy o dochodach.

4. Niezgodność art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z art. 167 ust. 3 Konstytucji

4.1. Przedmiotem zaskarżenia w pkt 3 *petitum* wniosku są, wynikające z powołanych przepisów, normy określające sposób przeznaczenia środków pochodzących z wpłat wyrównawczych dokonanych przez gminy, które to środki pozostały nieprzekazane gminom upoważnionym do części równoważącej subwencji. Przepisy art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 ustawy o dochodach wskazują, że środki takie „*zwiększają rezerwę, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1*”. Ostatni z wymienionych przepisów mówi o rezerwie budżetowej przeznaczonej dla jednostek samorządu terytorialnego, którą to rezerwą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego.

4.2. Zgodnie z art. 167 ust. 3 Konstytucji, „*źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie*”.

Z powyższego przepisu wynika nakaz wyłączności ustawy dla określania źródeł dochodów jednostek samorządu. W uzasadnieniu wyroku z dnia 24 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „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”. Z kolei w wyroku z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04, Trybunał odniósł zasadę wyłączności ustawy również do regulacji dotyczących wpłat wyrównawczych.

4.3. Konstytucja RP w licznych przepisach nakazuje, aby określone zagadnienia były uregulowane w ustawie. Jednym z takich przepisów jest wskazany wyżej art. 167 ust. 3 Konstytucji. Tego typu zabieg ustrojodawcy oznacza, że jego zamysłem było, aby niektóre – najważniejsze z ustrojowego punktu widzenia – kwestie podlegały pełnej regulacji ustawowej. Wynikało to z założenia, że w najdonioślejszych ustrojowo sferach stanowienie norm prawnych powinno odbywać się w pełnym zakresie w ramach procedury demokratycznej, obejmującej publiczną wymianę poglądów oraz różnorakie mechanizmy partycypacyjne, a także, aby norma prawna doszła do skutku w wyniku zastosowania konstytucyjnie określonych instrumentów obejmujących ściśle współdziałanie ze strony organów władzy ustawodawczej (Sejm i Senat), wykonawczej (Prezydent) i – ewentualnie – sądowniczej (Trybunał Konstytucyjny, działający w trybie kontroli prewencyjnej). Ponadto, zastrzeżenie, że pewne zagadnienia powinny być bezwzględnie uregulowane w ustawie ma wymiar gwarancyjny. Wyraża intencję ustrojodawcy, aby realizacja pewnych założeń konstytucyjnych następowała w procedurach, w których szczególnie ograniczona jest swoboda organów stosujących prawo (czyli m.in. organów władzy wykonawczej).

W zakresie materii, co do których Konstytucja w sposób wyraźny ustanawia nakaz regulacji ustawowej, niedopuszczalne jest tworzenie przez ustawodawcę blankietowych przepisów kompetencyjnych, które pozwalałyby beneficjentom kompetencji na dowolne i arbitralne kształtowanie w indywidualnych sytuacjach rozstrzygnięcia danej sprawy (por.

m.in. wyroki TK z dnia 3 czerwca 2008 r., sygn. akt K 42/07, z dnia 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06, z dnia 18 stycznia 2006 r., sygn. akt K 21/05, z dnia 20 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 45/02). Tego typu normy upoważniające nie mogą – w świetle zasady wyłączności ustawy – w sposób blankietowy, nieobwarowany jakimikolwiek materialnoprawnymi dyrektywami (przesłankami), umożliwiać faktycznego zastępowania ustawodawcy przez organy stosujące prawo.

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 (wyrok TK z dnia 7 czerwca 2005 r., sygn. akt K 23/04, orzeczenie TK z dnia 24 czerwca 1997 r., sygn. akt K 21/96). Nie może wszakże dochodzić do sytuacji, w której – działając na podstawie formalnie tylko zadekretowanej kompetencji, nieobwarowanej jakimikolwiek przesłankami – organy stosujące prawo będą *de facto* wkraczały w rolę prawodawcy przez wypełnianie normy prawnej dodatkową, nieprzewidzianą przez prawodawcę, treścią. Zadaniem organów stosujących prawo jest wyłącznie formułowanie normy indywidualnej i konkretnej na podstawie normy generalnej i abstrakcyjnej, stanowiącej wyraz woli demokratycznego prawodawcy. Operacja ta nie jest możliwa wówczas, gdy norma pochodząca od ustawodawcy nie zawiera treści, która w wystarczającym stopniu pozwalałaby na dokonanie subsumpcji i odniesienie tejże normy do oceny sytuacji indywidualnej. Pamiętać należy przy tym również, że cechą demokratycznego państwa prawnego jest podział władzy (art. 10 Konstytucji), co oznacza, że – w braku wyraźnej regulacji konstytucyjnej – organy władzy wykonawczej i sądowniczej nie mogą być upoważnione do „zastępowania” ustawodawcy i „uzupełniania” treści stanowiących przez ustawodawcę norm prawnych.

4.4. Z powyższego punktu widzenia zastrzeżenia budzi norma znajdująca podstawę w art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, art. 21a ust. 3 pkt 6 i art. 21a ust. 4 pkt 6 ustawy o dochodach.

Powyższa norma określa konsekwencje prawne sytuacji, gdy po przekazaniu jednostkom samorządu terytorialnego części równoważającej subwencji pozostają jeszcze pewne niewykorzystane środki, pochodzące przede wszystkim z wpłat wyrównawczych. Środki te tworzą rezerwę przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego, którą to rezerwę dysponuje Minister Finansów w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego. Zaskarżona norma skutkuje oddaniem do dyspozycji Ministra Finansów kwoty utworzonej z wpłat wyrównawczych, nie wskazując przesłanek, jakimi powinien kierować się Minister dysponując tą kwotą. Powyższego wymogu nie spełnia wskazanie pewnych elementów procedury podejmowania rozstrzygnięcia (konieczność porozumienia z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego). Takie rozwiązanie jest, w przekonaniu Wnioskodawcy, niezgodne z zasadą wyłączności ustawy (art. 167 ust. 3 Konstytucji).

Uzupełniająco można dodać, że zasadę wyłączności ustawy w odniesieniu do instytucji wpłat wyrównawczych należy odczytywać również jako gwarancję wyjątkowego charakteru instytucji wpłat wyrównawczych. Skoro więc celem instytucji wpłat wyrównawczych jest wyłącznie dofinansowanie samorządów biedniejszych w sytuacji, gdy nie jest tego w stanie uczynić państwo, to na poziomie ustawy powinien istnieć pełny, precyzyjny i przewidywalny system gwarancji, że całość tych wpłat jest przeznaczona na powyższy cel. Tymczasem analizowane przepisy nie wskazują precyzyjnie, że „resztówki”

wpłat wyrównawczych powinny być wykorzystane w celu, w jakim stworzono sam mechanizm wpłat, tj. dla uzupełnienia substancji finansowej samorządów biedniejszych.

5. Niezgodność art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5, art. 21, art. 21a i z art. 29 ust. 2 oraz 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 jednostek samorządu terytorialnego z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego

5.1. Na gruncie art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji można zidentyfikować zasadę „podstawowego charakteru” dochodów własnych samorządu w zakresie finansowania zadań własnych (T. Dębowska-Romanowska, jw., s. 231).

Zasada ta oznacza, że zasadniczym źródłem finansowania jednostek samorządu terytorialnego powinny być ich dochody własne (zob. też P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 219–220). Tzw. dochody transferowe, czyli środki przekazywane z budżetu państwa (przede wszystkim subwencje i dotacje), powinny mieć charakter uzupełniający (por. W. Miemiec, uwaga III do art. 167 Konstytucji [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 265). Konstytucja nie wyklucza również, o czym była już mowa, dopuszczalności 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). Tego typu źródła finansowania powinny mieć także charakter uzupełniający wobec dochodów własnych oraz wobec subwencji i dotacji.

O zasadności powyższej reguły świadczy nie tylko kolejność wymienienia dochodów własnych w art. 167 ust. 2 Konstytucji. Za wnioskiem takim przemawiają ponadto zasady decentralizacji władzy publicznej i samodzielności jednostek samorządu. System opierający się na założeniu, że podstawowym środkiem finansowania jednostek samorządu miałyby być dochody pochodzące z budżetu państwa, czy ze źródeł innych niż dochody własne, prowadziłby do centralizacji finansów publicznych i nadmiernego ograniczenia samodzielności finansowej jednostek samorządu, a tym samym do zamazania odpowiedzialności jednostek samorządu za realizację przypisanych jej zadań publicznych (por. A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, s. 30).

Zasada podstawowego charakteru dochodów własnych wiąże się również z normą wyrażoną w art. 167 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 EKSL. Mając bowiem na uwadze zasady decentralizacji finansów publicznych i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, zapewnienie tym jednostkom udziału w dochodach publicznych „odpowiedniego” do przypadających im zadań wymaga, aby podstawowym źródłem finansowania ich działalności były dochody własne.

W konsekwencji, za niezgodną z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji należałoby uznać regulację, która jako zasadę wprowadzałaby podstawowe finansowanie działalności samorządu terytorialnego ze środków innych niż dochody własne. Należy jeszcze raz podkreślić, że w świetle założeń konstytucyjnych finansowanie samorządu ze środków innych niż dochody własne powinno mieć charakter uzupełniający (korekcyjno-wyrównawczy), a nie dominujący.

Tym bardziej więc niedopuszczalne jest w świetle powyższych założeń konstytucyjnych swoiste „przesunięcie powinności” w zakresie uzupełniającego (korekcyjno-wyrównawczego) finansowania słabszych jednostek samorządu terytorialnego z gestii władzy państwowej na inne jednostki samorządu terytorialnego. Jak to zresztą podkreślił Trybunał

Konstytucyjny, mechanizmy horyzontalnego wyrównywania dochodów jednostek samorządu powinny mieć charakter wyjątkowy i z tych przyczyn podlegają szczególnie restryktywnej ocenie konstytucyjnej (wyrok z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04).

5.2. Ocena instytucji wpłat wyrównawczych z powyższej perspektywy powinna zostać poprzedzona prezentacją i analizą pewnych danych liczbowych związanych z finansowaniem jednostek samorządu terytorialnego.

W pierwszych trzech kwartałach 2008 r. dochody własne gmin stanowiły przeciętnie około 47,3% dochodów gmin ogółem, z kolei subwencje i dotacje – łącznie 52,6% (subwencje 35,1%, dotacje 17,5%). W pierwszych trzech kwartałach roku 2009 wskaźniki te wyniosły odpowiednio: 44,8% oraz 55,2% (37,3%, 17,9%). Z kolei w przypadku powiatów sytuacja była jeszcze gorsza: dochody własne stanowiły 30,2% (2008 r.) oraz 26,7% (2009 r.), a subwencje i dotacje – odpowiednio 69,8% (49,5%, 20,3%) oraz 73,3% (50,7%, 22,6%) wszystkich dochodów powiatu (*Sytuacja finansowa...*, s. 20 i 30).

Powyższe dane wskazują, że subwencje i dotacje stanowią około połowy dochodu gmin, z czego subwencje – około 36%. W przypadku powiatów odsetek ten sięga około 70%, z czego subwencje – około 50%.

W konsekwencji, Wnioskodawca ma podstawy do twierdzenia, że aktualnie obowiązujący system finansowania jednostek samorządu terytorialnego narusza wskazaną wyżej dyrektywę konstytucyjną, zgodnie z którą to dochody własne – a nie subwencje i dotacje, czy środki przekazywane z innych źródeł – powinny stanowić trzon dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Zdaniem Wnioskodawcy, 50–70% udział subwencji i dotacji w finansowaniu gmin i powiatów oznacza przekroczenie wyłącznie „uzupełniającej” roli tych środków finansowania.

Zgodnie z definicją ustawową, elementem „*dochodów własnych*” gminy (oraz powiatu) jest m.in. udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (art. 3 ust. 2 w związku z art. 4 ust. 2 i 3 oraz z art. 5 ust. 2 i 3 ustawy o dochodach). W tym przypadku ustawodawca zwykły dokonał, konstytucyjnie wątpliwej, redefinicji konstytucyjnego pojęcia „*dochodu własnego*” jednostek samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Wnioskodawcy, „*dochód własny*” w rozumieniu art. 167 ust. 2 Konstytucji powinien być dochodem pochodzącym, mówiąc najkrócej, „*ze źródeł samorządowych*” (tj. „*z dołu*”), czyli m.in. z podatków i opłat lokalnych bądź z mienia komunalnego, a nie wskutek przekazania przez władzę centralną części jej własnych dochodów, pochodzących z podatków państwowych (tj. „*z góry*”). Istotą dochodu własnego jest przy tym istnienie po stronie samorządu pewnej (ograniczonej ustawami) możliwości wpływania na kształt źródeł tego dochodu (zob. m.in. J. Serwacki, *Konstytucyjne założenia ustroju finansów samorządu terytorialnego i ich realizacja w ustawodawstwie* [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 143). Tymczasem udział we wpływach z podatków dochodowych, mimo że został zaliczony do dochodu własnego w rozumieniu ustawy, z konstytucyjnego punktu widzenia bardziej przypomina subwencję ogólną. Jest to świadczenie, którego wysokość nie zależy bezpośrednio od rozstrzygnięć organów jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się więc, że mimo ustawowej kwalifikacji udziałów podatkowych, to źródło finansowania nie może być zaliczone do „*dochodów własnych*” w autonomicznym rozumieniu konstytucyjnym (por. m.in. T. Dębowska-Romanowska, jw., s. 246; por. też E. Kornberger-Sokołowska, *System dochodów jednostek samorządu terytorialnego a ich samodzielność finansowa* [w:] *Ius suum quique...*, s. 70–71). Do powyższego należy dodać, że w literaturze podnosi się istotne zastrzeżenia dotyczące braku wyposażenia powiatów w dochody własne i oparcia sytuacji finansowej tych jednostek w przeważającej części na dochodach państwowych, pochodzących z podatków

dochodowych (por. m.in. Z. Gilowska, *Decentralizacja finansów publicznych – dziesięć lat doświadczeń* [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002, s. 243 i 249; E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Warszawa 2004, s. 240; T. Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz–Katowice 2006, s. 148).

Przyjęcie tezy przeciwnej prowadziłoby do wniosku, że ustawodawca – manewrując definicją ustawową pojęcia „dochody własne”, poprzez włączanie do niej kolejnych świadczeń uzyskiwanych *de facto* z budżetu centralnego – mógłby omijać konstytucyjny nakaz, zgodnie z którym to dochody własne powinny być podstawowym źródłem dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

W konsekwencji – mając na uwadze, że wpływy z udziału w podatkach dochodowych stanowią ok. 35% dochodów własnych gmin i ponad 50% dochodów własnych powiatów (*Sytuacja finansowa...*, s. 22 i 31) – należy dojść do wniosku, że udział czynnika państwowego w dochodach jednostek samorządu terytorialnego jest jeszcze wyższy niż ten określony w oparciu o ustawową definicję „dochodów własnych”.

5.3. *De lege lata* subwencje ogólne w znacznej części pochodzą z wpłat wyrównawczych dokonywanych przez silniejsze finansowo jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustawą budżetową na 2010 r., część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin wyniesie około 640 mln zł (przy części wyrównawczej w wysokości 6,1 mld zł), z kolei część równoważąca subwencji powiatowej wyniesie ok. 1,1 mld zł (przy części wyrównawczej w wysokości 1,7 mld zł) – załącznik nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz.U. nr 19, poz. 102, s. 1501). Udział części równoważącej w subwencji ogólnej, z wyłączeniem subwencji oświatowej, ma wynieść około 9,5% (gminy) oraz około 40% (powiaty).

Zdaniem Wnioskodawcy, doszło do przekroczenia „masy krytycznej”, co prowadzi do tezy o niezgodności przyjętego mechanizmu wpłat wyrównawczych z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Odnosi się to zwłaszcza do powiatów. W uzasadnieniu wyroku z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04, 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”. Wpłaty wyrównawcze mogą 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. Jak się podkreśla w literaturze, „w Polsce podział dochodów publicznych między państwo na poziomie centralnym a samorząd odbywać się powinien zasadniczo poprzez ograniczenie (uszczuplenie) źródeł dochodów na poziomie centralnym na rzecz samorządu, nie zaś na odwrót, czyli nie poprzez system korekcyjno-wyrównawczy przejmujący od samorządu <nadwyżki> już zgromadzonych dochodów” (T. Dębowska-Romanowska, jw., s. 243).

W przekonaniu Wnioskodawcy, powyższe dane wskazują na to, iż część równoważąca subwencji ogólnej stanowi na tyle istotny element finansowania jednostek samorządu terytorialnego, że konstrukcji przyjętej przez ustawodawcę można postawić zarzut naruszenia standardu ukształtowanego w przywoływanym wyżej orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Wpłaty wyrównawcze nie stanowią bowiem mechanizmu o charakterze wyłącznie „uzupełniającym”, lecz w dużej części zastąpiły podstawowe instrumenty finansowania jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji.

6. Niezgodność art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5, art. 21, art. 21a i z art. 29 ust. 2 oraz 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 jednostek samorządu terytorialnego z zasadą adekwatności, wynikającą z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego

6.1. Zgodnie z art. 167 ust. 1 Konstytucji, *„jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”*. Z kolei art. 167 ust. 4 Konstytucji stanowi, że *„zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”*.

Powyższe przepisy nawiązują do unormowań zawartych w art. 9 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” (ust. 1), „Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo” (ust. 2)*.

Cytowane przepisy prawne, na co już zwrócono uwagę, stanowią źródło, jak się ją określa, zasady adekwatności udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych w stosunku do zadań publicznych wykonywanych przez te jednostki.

6.2. Zasada adekwatności jest adresowana do ustawodawcy, który powinien w taki sposób ukształtować mechanizmy finansowania jednostek samorządu terytorialnego, aby źródła dochodów, jakimi dysponują te jednostki, wystarczały na prawidłową i efektywną realizację przypadających im prawem zadań publicznych. W literaturze wskazuje się, że *„odpowiedni udział to taki, który odpowiada koniecznym kosztom starannej, należytej realizacji zadań – kosztom całkowitym, a nie tylko minimalnym”* (I. Lipowicz, uwaga I do art. 167 Konstytucji [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 262). Oznacza to, że *„dochody samorządu zarówno pod względem konstrukcyjnym, jak i wydajności fiskalnej powinny być dostosowane do charakteru jakości, a wreszcie i ilości ich zadań”* (T. Dębowska-Romanowska, jw., s. 238–239).

W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego, *„kompetencja do ustalenia podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny należy do władzy ustawodawczej. Stosując konstytucyjną zasadę zachowania odpowiednich proporcji między wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im zadań, należy uwzględnić szeroki margines oceny, jaki prawodawca konstytucyjny pozostawił legislatywie przy alokacji środków finansowych. Trybunał Konstytucyjny nie jest kompetentny do kontroli decyzji w tym zakresie z punktu widzenia ich trafności”* (wyrok TK z dnia 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98). W konsekwencji, nie można utożsamiać każdego ograniczenia dochodów jednostek samorządu z naruszeniem zasady adekwatności (zob. m.in. wyrok TK z dnia 30 czerwca 2003 r., sygn. akt K 8/02). Wszakże *„fakt zwiększenia zakresu zadań samorządu terytorialnego bez zmian w systemie finansowania nie przesądza jeszcze o niekonstytucyjności takiej regulacji, jeżeli dotychczasowe źródła dochodów pozwalają na wykonywanie wszystkich zadań publicznych”* (wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 1/08).

Istnieją jednak pewne granice swobody ustawodawcy w omawianym zakresie.

6.2.1. Z naruszeniem zasady adekwatności mielibyśmy do czynienia niewątpliwie wówczas, gdyby ustawodawca doprowadził do sytuacji, w której jednostki samorządu terytorialnego nie byłyby w stanie ponieść kosztów prawidłowego wykonywania przypisanych im zadań publicznych. W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego, „aby można było stwierdzić niekonstytucyjność regulacji prawnej ograniczającej dochody jednostek samorządu terytorialnego, należałoby wykazać m.in., że jednostki samorządu terytorialnego nie są w stanie realizować niektórych bądź też całości przypadających im zadań bez dochodów, których zostały pozbawione w wyniku wejścia w życie danej regulacji” (wyrok z dnia 7 czerwca 2001 r., sygn. akt K 20/00). O sprzeczności regulacji prawnej z art. 167 ust. 1 Konstytucji świadczą więc dysproporcje między zakresem zadań a dochodami jednostek samorządu terytorialnego (wyroki TK z dnia 19 grudnia 2007 r., sygn. akt K 52/05, z dnia 6 września 2005 r., sygn. akt K 46/04, z dnia 31 maja 2005 r., sygn. akt K 27/04). Należy natomiast jednocześnie odnotować, że „kwestia określenia wysokości środków potrzebnych do wykonywania zadań samorządu terytorialnego należy do zagadnień szczególnie skomplikowanych, ponieważ oszacowanie lub precyzyjne obliczenie kosztów realizacji konkretnych zadań często nie jest możliwe” (wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 1/08).

Wnioskodawca jest zdania, że obowiązywanie instytucji wpłat wyrównawczych - w kształcie, co należy podkreślić, unormowanym zaskarżonymi przepisami - prowadzi do uniemożliwienia prawidłowego i efektywnego wykonywania przez miasto stołeczne Warszawę przypisanych mu zadań publicznych. Świadczą o tym dane liczbowe, wskazujące na relację między wysokością ponoszonych corocznie wydatków z tytułu wpłat wyrównawczych a poziomem dochodów, wydatków, a także zadłużenia Miasta Stołecznego.

W 2008 r. wpłaty wyrównawcze Warszawy wyniosły 781 646 144 zł. Dochody ogółem wyniosły w tym roku 10 265 495 674 zł, zaś dochody własne – 9 594 461 812 zł. Oznacza to, że udział wpłat wyrównawczych w dochodach ogółem wyniósł 7,61%, zaś udział w dochodach własnych wyniósł 8,15%. Wydatki miasta stołecznego Warszawy w 2008 r. wynosiły ogółem 10 552 296 406 zł (wydatki bieżące: 8 425 763 697 zł), a zatem wpłaty wyrównawcze stanowiły 7,43% tych wydatków (9,28% wydatków bieżących; 37,28% wydatków majątkowych). Dodać należy, iż zadłużenie Miasta Stołecznego w 2008 r. wyniosło 2 260 671 152 zł, a więc środki przeznaczone na wpłaty wyrównawcze pozwoliłyby na sfinansowanie około 34,5% zadłużenia.

W 2009 r. wpłaty wyrównawcze Warszawy wyniosły 1 071 989 312 zł. Dochody ogółem wyniosły w tym roku 10 116 715 173 zł, zaś dochody własne – 9 648 982 735 zł. Oznacza to, że udział wpłat wyrównawczych w dochodach ogółem wyniósł 10,06%, zaś udział w dochodach własnych wyniósł 10,55%. Wydatki miasta stołecznego Warszawy w 2009 r. wynosiły ogółem 11 348 207 179 zł (wydatki bieżące: 9 246 568 917 zł), a zatem wpłaty wyrównawcze stanowiły 8,97% tych wydatków (11,01% wydatków bieżących; 48,44% wydatków majątkowych). Zadłużenie Miasta Stołecznego w 2009 r. wyniosło 4 023 652 767 zł, a więc środki przeznaczone na wpłaty wyrównawcze pozwoliłyby na sfinansowanie około 26,6% zadłużenia.

W 2010 r. wpłaty wyrównawcze Warszawy wynoszą 965 936 458 zł. Dochody ogółem mają wynieść w tym roku 10 496 574 427 zł, zaś dochody własne – 9 390 420 358 zł. Oznacza to, że udział wpłat wyrównawczych w dochodach ogółem wyniósł 9,2%, zaś udział w dochodach własnych wyniósł 10,29%. Wydatki miasta stołecznego Warszawy w 2010 r. wynosiły ogółem 13 353 012 583 zł (wydatki bieżące: 9 887 245 395 zł), a zatem wpłaty wyrównawcze stanowiły 7,23% tych wydatków (9,77% wydatków bieżących; 27,93% wydatków majątkowych). Zadłużenie Miasta Stołecznego w 2010 r. wyniesie 5 318 709 109 zł, a więc środki przeznaczone na wpłaty wyrównawcze pozwoliłyby na sfinansowanie około 18,1% zadłużenia. Celowe jest zaznaczenie, że łączna kwota wpłat miasta stołecznego

Warszawy na zwiększenie subwencji równoważącej w latach 2004-2010 (tj. 4.920 mln zł) jest bliska – znacznie przy tym, co należy podkreślić, zwiększonemu z powodów obiektywnych w 2010 r. – przewidywanemu zadłużeniu Miasta na koniec 2010 r.

Powyższe wskaźniki ukazują, jak znaczny jest uszczerbek dla budżetu miasta stołecznego Warszawy wynikający z obowiązku dokonywania wpłat wyrównawczych. Okoliczność, że wpłaty pochłaniają około 10% dochodów własnych oraz stanowią około 10% wydatków bieżących i średnio około 37,8% wydatków majątkowych generuje konieczność rezygnacji przez miasto stołeczne Warszawa z licznych inwestycji, a także konieczność zaciągania nowych zobowiązań finansowych celem terminowego wywiązania się z powinności dokonywania wpłat, co prowadzi do powiększenia pasywów Miasta.

Do powyższego należy dodać, że – jak już wskazywano wyżej – Warszawa ponosi dodatkowe koszty związane ze stołecznym charakterem tego miasta. Przepis art. 29 Konstytucji, zgodnie z którym Warszawa jest stolicą Polski, stanowi istotny argument przemawiający za odrębnym uregulowaniem obowiązku wpłat wyrównawczych w odniesieniu do Warszawy. Przemawiają za tym przede wszystkim trzy powody.

Po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny często wskazuje, że zasada adekwatności w odniesieniu do gmin powinna być interpretowana w związku z zasadą podstawowego charakteru gminy, o której mowa w art. 164 ust. 1 Konstytucji (zob. m.in. wyrok TK z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01). Trybunał Konstytucyjny dostrzega więc, że w pewnych przypadkach dla pełnego odczytania treści zasady adekwatności nie wystarcza odwołanie się wyłącznie do art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, lecz konieczne jest uwzględnienie również innych przepisów ustawy zasadniczej, określających szczególną rolę niektórych jednostek samorządu terytorialnego. Zdaniem Wnioskodawcy, konstrukcja wzorca konstytucyjnego opartego na zasadzie adekwatności powinna również uwzględniać art. 29 Konstytucji, który to przepis wskazuje na specyfikę funkcjonalną jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest Warszawa.

Po drugie, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że termin „przypadające samorządowi zadania”, o których mowa w art. 167 ust. 1 Konstytucji, należy rozumieć jako „część zadań publicznych o charakterze ogólnym, ustrojowym, jakie Konstytucja i ustawy przypisują władzom lokalnym” (wyrok TK z dnia 12 października 2004 r., sygn. akt K 31/02). Niewątpliwie zaś art. 29 Konstytucji stanowi podstawę do przypisania władzom lokalnym Warszawy pewnych szczególnych zadań, których nie pełnią inne jednostki samorządu terytorialnego.

Po trzecie, zasada adekwatności nakazuje ustawodawcy zapewnienie elastyczności i zróżnicowania mechanizmu finansowania jednostek samorządu (por. E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów...*, s. 24–25). Ustawodawca tworząc ten mechanizm powinien zatem uwzględniać normy konstytucyjne, które przypisują określonym jednostkom samorządu terytorialnego szczególną funkcję, taką jak funkcja stolicy państwa.

W przekonaniu Wnioskodawcy, naruszenie zasady adekwatności przez zaskarżone unormowania wiąże się z tym, że miasto stołeczne Warszawa – mimo znacznego obciążenia obowiązkiem corocznego dokonywania wpłat wyrównawczych – nie dysponuje jakimkolwiek dodatkowymi źródłami dochodów, które pozwalałyby na finansowanie zadań publicznych wynikających z pełnionej przez Warszawę funkcji stolicy państwa.

O nieadekwatności obowiązującego mechanizmu świadczy również to, że spośród 12 wielkich miast będących członkami Unii Metropolii Polskich udział wpłat wyrównawczych zarówno w dochodach, jak i w wydatkach (w tym wydatkach bieżących i majątkowych) jest w przypadku Warszawy nieproporcjonalnie wysoki. W innych miastach udział wpłat wyrównawczych w dochodach ogółem wynosi w 2010 r., jak była o tym mowa, od 0,06% do 3,16%, zaś w wydatkach ogółem – od 0,05% do 2,54% (w wydatkach bieżących: od 0,09% do 3,6%; w wydatkach majątkowych: od 0,12% do 9,85%). W przypadku Warszawy wskaźniki te wynoszą odpowiednio 8,96% (udział w dochodach), 7,26% (udział w wydatkach

ogółem), 9,77% (udział w wydatkach bieżących), 27,93% (udział w wydatkach majątkowych) (szczegółowe dane zaprezentowano wyżej, w szczególności w pkt 3.6. uzasadnienia niniejszego wniosku). Ta dysproporcja niewątpliwie świadczy o wadliwości zaskarżonego mechanizmu.

Zarazem także i dla niektórych innych miast na prawach powiatu obciążenie wpłatami na subwencję wyrównawczą okazuje się nazbyt silne; Łódź, zobowiązana w 2010 r. do wpłaty 22 679 930 zł (zarazem przy prawie do subwencji równoważącej w kwocie 16 689 893 zł) była, w sytuacji znaczącego spadku dochodów z udziału w podatku dochodowym od osób prawnych wynikającego ze wspomnianych wyżej zmian ustawowych, zmuszona do uruchomienia w I półroczu 2010 r. kredytu krótkoterminowego w rachunku bieżącym, co obciąża jej budżet obsługą dodatkowego długu w postaci odsetek.

6.2.2. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego płynie wniosek, iż naruszeniem zasady adekwatności jest pozbawienie jednostek samorządu terytorialnego części dochodów o znacznej wysokości w sytuacji, gdy nie jest to uzasadnione koniecznością realizacji określonych wartości konstytucyjnych, jeżeli ograniczeniu temu nie towarzyszy żadna „rekompensata” w postaci przyznania alternatywnych źródeł finansowania bądź też redukcji potrzeb wydatkowych tych jednostek, np. przez ograniczenie przypisanych im zadań publicznych (wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98; wyrok TK z dnia 20 lutego 2002 r., sygn. akt K 39/00; wyrok TK z dnia 26 stycznia 2010 r., sygn. akt K 9/08). Do powyższego należy dodać, że w świetle art. 167 ust. 4 Konstytucji konieczność dokonania zmian w podziale dochodów publicznych jest tym bardziej konieczna, jeżeli ustawodawca wprowadza trwałe – a nie tylko przejściowe – ograniczenie płynności finansowej jednostek samorządu terytorialnego (wyrok TK z dnia 21 grudnia 1998 r., sygn. akt U 20/97).

Ustawodawca, nakładając na jednostki samorządu terytorialnego spełniające kryteria ustawowe obowiązek dokonywania wpłat wyrównawczych, doprowadził do znaczącego uszczuplenia substancji finansowej tych jednostek. Jednocześnie płatnikom nie zapewniono możliwości uzyskania realnej rekompensaty poniesionego w ten sposób uszczerbku. Obowiązek dokonywania wpłat wyrównawczych ma przy tym charakter powinności o charakterze trwałym. Z pewnością nie można twierdzić, że jest to rozwiązanie tymczasowe.

W przypadku miasta stołecznego Warszawy wpłaty wyrównawcze wynoszą w 2010 r. 965 936 458 zł. Tymczasem środki, jakie otrzyma Warszawa w ramach części równoważącej subwencji ogólnej, wyniosą 162 666 401 zł, czyli zaledwie 16,8% kwoty przeznaczonej na wpłatę wyrównawczą. Całkowity – nierekompensowany subwencją wyrównawczą – uszczerbek w budżecie Warszawy wyniesie zatem 803 270 057 zł.

Ustawodawca, zobowiązując miasto stołeczne Warszawa do dokonywania wpłat wyrównawczych, nie zdecydował się również na ograniczenie zadań publicznych Miasta. Wręcz przeciwnie, ilość tych zadań jest znacznie większa niż w przypadku innych miast na prawach powiatu. Jak już wykazywano, Warszawa pełni funkcję stolicy Państwa, jednak nie otrzymuje z tego tytułu żadnych dodatkowych środków finansowych, ani też nie dysponuje dodatkowymi źródłami pozyskiwania dochodu.

Trudno również twierdzić, że nałożenie obowiązku wpłat zostało dokonane w imię konieczności ochrony wartości konstytucyjnych. Wszakże, jak wykazano w pkt 2 uzasadnienia niniejszego wniosku, obecna konstrukcja mechanizmu wpłat wyrównawczych nie prowadzi do realizacji celu, który mógłby w świetle Konstytucji legitymizować ograniczenie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Zdaniem Wnioskodawcy, nałożenie na jednostki samorządu terytorialnego – a w szczególności na miasto stołeczne Warszawa – obowiązku prowadzącego do znacznego uszczuplenia substancji finansowej, przy braku rekompensaty i zmian w zakresie zadań

publicznych, a także w sposób nieprowadzący do realizacji celu legitymowanego konstytucyjnie, stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady adekwatności.

6.2.3. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że zasada adekwatności oznacza konieczność zachowania „adekwatności konstrukcji prawnych, określających źródła finansowania w relacji do rodzajów zadań samorządu” (wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04). Zdaniem Trybunału, „art. 167 ust. 1 Konstytucji ma w pierwszym rzędzie charakter ustrojowo-gwarancyjny. Chodzi w nim o to, by odpowiedniość owego udziału odnosiła się nie tylko do odpowiedniej wydajności finansowej źródła, z którego dochody płyną, ale także do odpowiedniości form prawnych, jakie te dochody przybierają w nawiązaniu do charakteru zadań powierzonych temu samorządowi” (wyrok TK z dnia 28 czerwca 2001 r., sygn. akt U 8/00). Do naruszenia zasady adekwatności dochodzi w szczególności wówczas, gdy ustawa prowadzi do wydrążenia konstytucyjnej funkcji dochodów własnych, przez nadmierne ograniczenie swobody jednostki samorządu w dysponowaniu własnymi dochodami. Zasada, o której mowa, wyraża bowiem nakaz pozostawienia tych środków do dyspozycji jednostek samorządu (zob. E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów...*, s. 38). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z Konstytucji wynika „pozytywny obowiązek ustawodawcy do ustanowienia regulacji zapewniających gminom dochody własne wykazujące rzeczywiste, a nie tylko pozorne cechy tych dochodów” (wyrok TK z dnia 30 czerwca 2003 r., sygn. akt K 8/02). Wiąże się to z brzmieniem art. 9 ust. 1 EKSL, stanowiącym, że społeczności lokalne powinny mieć prawo do „swobodnego dysponowania” posiadanymi zasobami finansowymi.

Zasada adekwatności w zaprezentowanym wyżej aspekcie nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji, gdy ustawodawca nakazuje jednostkom samorządu terytorialnego finansowanie z dochodów własnych zadań o charakterze ponadlokalnym, związanych z realizacją polityki ogólnopństwowej (np. zadań zleconych). W szczególności, w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04, Trybunał Konstytucyjny uznał, że zadanie nieposiadające cech zadania własnego nie powinno rodzić obowiązku finansowania z dochodów własnych. Zdaniem Trybunału, „obowiązek automatycznego wydatkowania powoduje nie tylko ograniczenie swobody politycznej organu stanowiącego samorządu, lecz przede wszystkim powoduje to, że konstytucyjny podział dochodów na te, które służą przede wszystkim zadaniom własnym, oraz te, które służą zadaniom zleconym, traci na znaczeniu”.

W ocenie Wnioskodawcy, zaskarżony mechanizm wprowadza konstrukcję prawną nieadekwatną do rodzajów zadań samorządu terytorialnego.

Po pierwsze bowiem, zaskarżone przepisy prowadzą do wydrążenia funkcji dochodów własnych poprzez nadmierne ograniczenie swobody jednostki samorządu w dysponowaniu własnymi dochodami. Jak już wskazywano, w przypadku miasta stołecznego Warszawy prawie 10% dochodów własnych jest przekazywanych na wpłaty wyrównawcze. Zdaniem Wnioskodawcy, bezpośrednio wynikające z mechanizmu ustawowego pozbawienie Miasta Stołecznego tak znacznej części dochodów własnych, wykluczające swobodę Miasta w dysponowaniu tymi dochodami, prowadzi do pozbawienia tych dochodów przypisanej im konstytucyjnie funkcji.

Po drugie, nakładając na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek ponoszenia wydatków, których celem jest wspieranie niestabilnych finansowo wspólnot lokalnych, ustawodawca zarazem powierzył tym jednostkom realizację zadania publicznego o charakterze ogólnopństwowym. Wszakże, jak już wskazywano wyżej, wyrównanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest zadaniem nałożonym w pierwszym rzędzie na organy władzy państwowej. Włączenie w realizację tego zadania innych jednostek samorządu terytorialnego jest co prawda konstytucyjnie dopuszczalne, ale wyłącznie na

zasadzie wyjątku. Nie jest więc zgodne z zasadą adekwatności pozbawienie jednostek samorządu tak znaczącego jak w przypadku Warszawy, fragmentu dochodów własnych w imię realizacji zadania o charakterze ogólnopaństwowym.

6.3. W ocenie Wnioskodawcy, kumulacja powyższych wadliwości zaskarżonych przepisów prowadzi do naruszenia przez te przepisy zasady adekwatności udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych w stosunku do zadań publicznych wykonywanych przez te jednostki.

7. Niezgodność art. 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 i z art. 20 ust. 3-5 oraz w związku z art. 30 ust. 1 i z art. 22 ust. 3-5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z zasadą zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz z art. 168 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego

7.1. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach, podstawę do wyliczenia wskaźników G i Gg, a także wysokości części równoważącej subwencji ogólnej (w przypadku, o którym mowa w art. 21a ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach) stanowią dochody wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego, wymaganych przepisami prawa. W myśl zaś art. 32 ust. 3 ustawy o dochodach, dla obliczeń wskaźników G i Gg przyjmuje się dochody, które jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać z podatku rolnego, stosując do ich obliczenia średnią cenę skupu żyta, a z podatku leśnego – średnią cenę sprzedaży drewna, ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, a w przypadku innych podatków, stosując do ich obliczenia górne granice stawek podatków obowiązujących w danym roku. 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.

Ustawowy system podatków i opłat lokalnych pozostawia jednostkom samorządu pewne władztwo podatkowe w zakresie obowiązujących podatków i opłat lokalnych. Większość tej problematyki reguluje ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2006 r., Nr 121, poz. 844 z późn. zm.). W szczególności organy gmin mogą – w granicach określonych w ustawie – kształtować w drodze własnych rozstrzygnięć wysokość takich podatków, jak podatek od nieruchomości (art. 5 ww. ustawy) czy podatek od środków transportowych (art. 10 ww. ustawy). Organy gminy zostały również upoważnione do wprowadzania dodatkowych zwolnień podatkowych (zob. art. 7 ust. 3, art. 12 ust. 4 ww. ustawy). Pewne uprawnienia dla gmin przewiduje również ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2006 r., Nr 136, poz. 969 z późn. zm.). W szczególności, zgodnie z art. 6 ust. 3 tej ustawy, rady gmin są uprawnione do obniżenia cen skupu żyta (ustalanych na podstawie komunikatu Prezesa GUS), przyjmowanych jako podstawa obliczania podatku rolnego na obszarze gminy. Rada gminy może również wprowadzić dodatkowe ulgi i zwolnienia podatkowe (art. 13e ww. ustawy). Podobne uprawnienia przyznaje gminom ustawa z 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz.U. Nr 200, poz. 1628 z późn. zm.). Zgodnie z art. 4 ust. 5 ww. ustawy, rada gminy może obniżyć kwotę stanowiącą średnią cenę sprzedaży drewna (ustalaną na podstawie komunikatu Prezesa GUS), przyjmowaną jako podstawa obliczania podatku leśnego na obszarze gminy. Gmina jest także uprawniona do wprowadzania dodatkowych zwolnień podatkowych (art. 7 ust. 3 ww. ustawy).

Zaskarżone unormowanie ustawy o dochodach prowadzi do tego, że szacowanie sytuacji finansowej gmin - na potrzeby ustalenia gmin zobowiązanych do wpłat wyrównawczych i uprawnionych do części równoważącej subwencji ogólnej - następuje co do zasady bez uwzględnienia stosowanych przez gminy preferencji podatkowych. Uwzględnia się nie tyle dochody podatkowe uzyskane przez gminę, lecz dochody podatkowe, które gmina mogłaby uzyskać, gdyby nie stosowała preferencji, co do których ma ustawową kompetencję.

O ile w przypadku gmin ubiegających się o część równoważącą subwencji ogólnej tego typu restrykcja jest uzasadniona, o tyle odniesienie jej do gmin, które uiszczają wpłaty wyrównawcze, budzi ona zastrzeżenia konstytucyjne.

7.2. Zaskarżona regulacja ma związek z zagadnieniem władztwa podatkowego jednostek samorządu terytorialnego i prawem jednostek samorządu do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie (art. 168 Konstytucji). Wpływy z podatków i opłat lokalnych stanowią istotny element dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 167 ust. 2 Konstytucji. W literaturze podkreśla się, że art. 168 Konstytucji „ma zapewnić realność władztwa dochodowego, którego niezbędnym elementem składowym jest władztwo podatkowe” (W. Miemiec, uwaga I do art. 168 Konstytucji [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 266). Również EKSŁ w art. 9 ust. 3 stanowi, że „Przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać, w zakresie określonym ustawą”.

Przepis art. 168 Konstytucji, odczytywany w związku z art. 9 ust. 3 EKSŁ, nakazuje ustawodawcy nie tylko stworzenie systemu podatków i opłat lokalnych, lecz także wyposażenie jednostek samorządu w odpowiednie elementy władztwa wobec tych podatków i opłat (por. też pkt 4 oraz 17–18 części I załącznika do Zalecenia Rec(2005)1 Komitetu Ministrów Rady Europy). W przeciwnym bowiem wypadku prawo jednostek samorządu terytorialnego określone w art. 168 Konstytucji pozostałoby uprawnieniem iluzorycznym.

Oznacza to, że jednostki samorządu powinny posiadać możliwość ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych – w granicach określonych ustawowo (W. Miemiec, uwaga III do art. 168 Konstytucji [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 267). Polityka podatkowa jednostek samorządu terytorialnego stanowi element ich samodzielności, pozwalając jednostkom na stymulowanie lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego czy podejmowanie długoterminowych planów inwestycyjnych (por. E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów...*, s. 96). Oczywiście, zbyt łagodna polityka podatkowa może doprowadzić do znacznego i nieuzasadnionego obniżenia dochodów własnych jednostek samorządu; ustawodawca powinien zapewnić, by tego typu działalność nie wpływała negatywnie na sytuację finansową jednostek, generując konieczność przekazywania samorządom dodatkowych środków wyrównawczych.

Można, w konsekwencji, stwierdzić, że możliwość prowadzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego polityki podatkowej, wyrażająca się m.in. w możliwości ustalania wysokości podatków czy stosowania zwolnień bądź ulg podatkowych, stanowi istotę władztwa podatkowego jednostki samorządu, czyli prawa, o którym mowa w art. 168 Konstytucji.

7.3. Odnosząc powyższe uwagi do oceny zaskarżonego unormowania ustawy o dochodach, już na wstępie należy podnieść, że nie budzi ona wątpliwości w zakresie, w jakim odnosi się do gmin ubiegających się o część równoważącą subwencji ogólnej (art. 32 ust. 3 w związku z art. 21a ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach). Sprzyjająca podatnikom polityka gminy

nie powinna bowiem prowadzić do takiego zachwiania jej sytuacji finansowej, że konieczne stawałoby się uruchomienie mechanizmów wyrównawczych.

Słusznie więc wskazuje się, iż „gdyby niższe stawki, zwolnienia i umorzenia podatkowe były podstawą (lub przyczyną) uzyskiwania wyższych subwencji, to obniżone wpływy podatkowe gmin prowadzących łagodną politykę podatkową finansowane byłyby przez Skarb Państwa (budżet państwa) oraz te gminy, które prowadzą wyważoną politykę w zakresie stawek, zwolnień i ulg” (A. Borodo, *Władztwo finansowe samorządu terytorialnego – zagadnienia ogólne* [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, red. R. Mastalski, Wrocław 2001, s. 144; por. też A. Borodo, *Kompetencje do przejmowania wpływów podatkowych i inne kompetencje podatkowe samorządów terytorialnych* [w:] *Ius suum quique...*, s. 159; wyrok NSA z 9 listopada 2001 r., III SA 1928/01) W tym więc zakresie wspomniany przepis ustawy o dochodach znajduje uzasadnienie konstytucyjne, w szczególności na gruncie warunków dopuszczalności wprowadzania ograniczeń samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego (o czym była mowa wyżej).

Odmienne jednak wypada ocena analizowanej regulacji w zakresie, w jakim ustawodawca nakazuje jej stosowanie przy ustalaniu kategorii jednostek samorządu zobowiązanych do świadczenia wpłat wyrównawczych.

Z jednej strony, unormowanie to nie zakazuje bezpośrednio jednostkom samorządu swobodnego (w granicach ustaw) kształtowania wysokości podatków i opłat lokalnych, a także katalogu ulg i zwolnień podatkowych. Z drugiej jednak strony, nawet wówczas, gdy sytuacja finansowa jednostki samorządu pozwala jej na zastosowanie preferencji podatkowej, analizowana regulacja znacznie redukuje swobodę decyzyjną władz lokalnych w tej mierze. Organ samorządowy, rozważając zasadność prowadzenia określonej polityki fiskalnej, ma świadomość, że doprowadzić to może do negatywnych finansowo skutków, związanych z obowiązkiem przekazania wpłaty wyrównawczej o określonej wysokości. Analizowane unormowanie prowadzi do swoistego „efektu zniechęcającego”, który wyrażają się w znacznym obniżeniu poziomu swobody decyzyjnej gmin w zakresie podatków i opłat lokalnych. Tym samym prowadzi do ograniczenia samodzielności finansowej jednostek samorządu, w zakresie dotyczącym władztwa podatkowego.

W konsekwencji, doszło do nadmiernie intensywnego wkroczenia ustawodawcy w tę sferę samodzielności, czy też wręcz – do ustawowego przekształcenia podmiotowego prawa jednostek samorządu, o którym mowa w art. 168 Konstytucji – którego istotę stanowi ograniczona swoboda podejmowania rozstrzygnięć w zakresie podatków i opłat lokalnych – w pewien „pozór prawa”. Bogatsze jednostki – mając świadomość, że wprowadzenie preferencji podatkowej nie wpłynie na wysokość wpłaty wyrównawczej, mimo realnie niższego poziomu dochodów podatkowych – będą się bowiem powstrzymywały od podejmowania rozstrzygnięć w ramach przysługującego im władztwa podatkowego i ustalały wysokość podatków i opłat lokalnych na najwyższym poziomie określonym przez ustawę.

Kolejnym argumentem, który przemawia za niekonstytucyjnością analizowanej regulacji, jest to, że wprowadza ona rozwiązanie zaburzające pewną spójność norm prawnych określających system finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Otóż w licznych przepisach ustawodawca przyznał jednostkom możliwość wpływania na rozwój lokalny poprzez kształtowanie polityki podatkowej, niejako „zachęcając” jednostki samorządu do podejmowania – w miarę lokalnych możliwości finansowych i według indywidualnej oceny sytuacji finansowej każdej jednostki samorządu – odpowiednich rozstrzygnięć w tej mierze. Z drugiej jednak strony, ustawodawca „zniechęca” te jednostki do prowadzenia racjonalnej i dostosowanej do indywidualnych uwarunkowań lokalnych polityki podatkowej, wprowadzając swego rodzaju sankcję (w postaci obowiązku przekazania świadczenia

wyrównawczego o określonej wysokości) za zastosowanie niższej stawki podatkowej, czy ustanowienie dozwolonej przez prawo ulgi podatkowej.

Można więc powiedzieć, że analizowany przepis ustawy o dochodach wprowadza pewną „pułapkę” dla stabilnych finansowo jednostek samorządu, które decydują się na prowadzenie elastycznej, odpowiedniej do ich kondycji finansowej oraz odczuwanych potrzeb, polityki w zakresie podatków i opłat lokalnych, realizując tym samym ciążący na nich obowiązek efektywnej realizacji zadań publicznych, a także działając w ramach konstytucyjnie przyznanego im upoważnienia (art. 168 Konstytucji). Tego typu mechanizm prowadzi do naruszenia zasady zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji (por., na zasadzie analogii, wyrok TK z dnia 29 listopada 2006 r., sygn. akt SK 51/06). W uzasadnieniu wyroku z dnia 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05 Trybunał Konstytucyjny przyznał, że zasada zaufania „zapewnia nie tylko ochronę podmiotów prywatnych, ale obowiązuje również w stosunkach między jednostkami samorządu terytorialnego a państwem”.

8. Z powyższych przyczyn, w imieniu Wnioskodawcy, wnoszę jak w *petitum*.

.....
RADA MIĘDZYGOSPODARSTWA
MIĘDZYGOSPODARSTWA
MIĘDZYGOSPODARSTWA

Załączniki:

- uchwała nr LXXIV/2284/2010 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 18 marca 2010 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;
- uchwała nr LXXXVI/2532/2010 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 15 lipca 2010 r. zmieniająca uchwałę 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;
- uchwała nr LXXXVI/2531/2010 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 15 lipca 2010 r. w sprawie reprezentowania Rady m.st. Warszawy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym;
- cztery egzemplarze wniosku z odpisami załączników