



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 18/17
BAS-WAKU-598/18

Warszawa, 26 lipca 2018 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	27. 07. 2018
L.dz.	L. zat.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam stanowisko w sprawie wniosku Rady Gminy Międzyzdroje z 27 października 2015 r. (sygn. akt K 18/17), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 33 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r., poz. 513, ze zm.) **jest zgodny** z art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji w związku z zasadą zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji;
- 2) art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, 21, 21a, 29 i 32 ustawy powołanej w punkcie 1:
 - a) **jest zgodny** z zasadą zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji, w związku z art. 167 ust 2 i 3 Konstytucji i z zasadą sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego, wynikającą z art. 165 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji;
 - b) **nie jest niezgodny** z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Uwagi wstępne

Rada Gminy Międzyzdroje (dalej: wnioskodawca, gmina) we wniosku z 27 października 2015 r. (dotyczącym uchwały nr XV/132/15 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z 15 października 2015 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego; dalej: wniosek) zakwestionowała zgodność art. 36 ust. 10 w zw. z art. 20, art. 21, art. 21a, art. 29, art. 32 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r., poz. 513, ze zm.; dalej: u.d.j.s.t., ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego; UDJST) z:

- 1) art. 167 ust. 1-3 w związku z art. 2 Konstytucji;
- 2) art. 165 ust. 1 i art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji;
- 3) art. 165 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji oraz w związku z art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 nr 124, poz. 607; dalej: EKSL).

II. Przedmiot kontroli

1. Zaskarżony przepis obowiązuje w następującym brzemieniu:

Artykuł 36 ust. 10 u.d.j.s.t.: „W przypadku stwierdzenia, że jednostka samorządu terytorialnego otrzymała część wyrównawczą, równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej, w kwocie niższej od należnej lub dokonała wpłat określonych w art. 29, art. 30 i art. 70a, w kwocie wyższej od należnej – jednostce tej nie przysługuje zwiększenie odpowiedniej części subwencji ogólnej lub zmniejszenie wpłat”.

2. Powołane przez wnioskodawcę w charakterze związkowych przedmiotów kontroli przepisy u.d.j.s.t. mają następującą treść:

Artykuł 20 u.d.j.s.t.: „1. Część wyrównawczą subwencji ogólnej dla gmin stanowi suma kwoty podstawowej oraz, z zastrzeżeniem ust. 9, kwoty uzupełniającej.

2. Kwotę podstawową otrzymuje gmina, w której wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie, zwany dalej «wskaźnikiem G», jest

mniejszy niż 92% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin, zwanego dalej «wskaźnikiem Gg».

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

- 1) podatku od nieruchomości;
- 2) podatku rolnego;
- 3) podatku leśnego;
- 4) podatku od środków transportowych;
- 5) podatku od czynności cywilnoprawnych;
- 6) podatku od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej;
- 7) wpływów z opłaty skarbowej;
- 8) wpływów z opłaty eksploatacyjnej;
- 9) udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych;
- 10) udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych.

4. Wskaźnik G oblicza się dzieląc kwotę dochodów podatkowych gminy, ustalanych z uwzględnieniem art. 32 ust. 1 i 3, za rok poprzedzający rok bazowy przez liczbę mieszkańców gminy.

5. Wskaźnik Gg oblicza się dzieląc sumę dochodów podatkowych, ustalanych z uwzględnieniem art. 32 ust. 1 i 3, wszystkich gmin za rok poprzedzający rok bazowy przez liczbę mieszkańców kraju.

6. Wysokość należnej gminie kwoty podstawowej oblicza się dla gmin, w których:

1) wskaźnik G jest równy lub niższy od 40% wskaźnika Gg – mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez liczbę stanowiącą sumę:

a) liczby stanowiącej 99% różnicy między 40% wskaźnika Gg i wskaźnikiem G,

b) liczby stanowiącej 41,97% wskaźnika Gg;

2) wskaźnik G jest wyższy od 40% i nie wyższy od 75% wskaźnika Gg – mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez liczbę stanowiącą sumę:

a) liczby stanowiącej 83% różnicy między 75% wskaźnika Gg i wskaźnikiem G,

b) liczby stanowiącej 12,92% wskaźnika Gg;

3) wskaźnik G jest wyższy od 75% i niższy od 92% wskaźnika Gg – mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez liczbę stanowiącą 76% różnicy między 92% wskaźnika Gg i wskaźnikiem G.

7. Kwotę uzupełniającą otrzymuje gmina, w której gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju.

8. Wysokość należnej gminie kwoty uzupełniającej oblicza się jako iloczyn:

1) 17% wskaźnika Gg;

2) liczby mieszkańców gminy;

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

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

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

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

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

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

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

wiejskich i miejsko-wiejskich, wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych gmin;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artykuł 29 u.d.j.s.t.: „1. Gminy, w których wskaźnik G jest większy niż 150% wskaźnika Gg, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin.

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Do wyliczenia kwot subwencji ogólnej przyjmuje się dane o długości dróg powiatowych, dróg wojewódzkich i krajowych w miastach na prawach powiatu oraz powierzchni dróg wojewódzkich, zawarte w informacji o sieci dróg publicznych, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 1a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1440, 1920, 1948 i 2255 oraz z 2017 r. poz. 191 i 1089), przekazane przez ministra właściwego do spraw transportu – według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy”.

3. Kwestionowane przepisy normują zagadnienie dotyczące sytuacji, w której jednostka samorządu terytorialnego otrzymała część wyrównawczą, równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej, w kwocie niższej od należnej lub dokonała wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą w kwocie wyższej od należnej.

4. Wątpliwości Sejmu w perspektywie prawidłowości wskazania przedmiotu kontroli budzi *petitum* wniosku dotyczące sformułowanego zarzutu niezgodności art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, 21, 21a, 29 i 32 u.d.j.s.t. z art. 167 ust. 1-3 Konstytucji w związku z zasadą zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Uzasadnienia zarzutu nie można powiązać z treścią normatywną powołanego wcześniej przedmiotu kontroli. Gmina argumentując na rzecz niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji, wywodzi, iż „powoduje [ona – uwaga własna], że kwota części wyrównawczej i równoważającej subwencji ogólnej oraz kwota należnych wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST, nie są określone w ustawie (tj. UDJST), a wynikają z arbitralnego rozstrzygnięcia (informacji) ministra właściwego do spraw finansów publicznych, co uniemożliwia gminom określenie na podstawie przepisów UDJST kwot należnych im części subwencji ogólnej bądź kwot wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST, które gminy są obowiązane uiścić” (wniosek, s. 2).

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

Art. 33 obowiązuje w następującym brzmieniu:

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

- 1) rocznych planowanych kwotach części subwencji ogólnej i planowanych wpłatach, przyjętych w projekcie ustawy budżetowej, oraz o planowanej kwocie dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych – w terminie do dnia 15 października roku bazowego;
- 2) rocznych kwotach części subwencji ogólnej, wynikających z ustawy budżetowej, oraz o rocznych wpłatach, wynikających z ustawy budżetowej - w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej;
- 3) zmianach kwot części subwencji ogólnej w wyniku podziału rezerwy tej części subwencji;
- 4) środkach wynikających z podziału rezerw, o których mowa w art. 26 ust. 1 i art. 36 ust. 4 pkt 1.

1a. Informacje, o których mowa w ust. 1, minister właściwy do spraw finansów publicznych może przekazywać, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2017 r. poz. 1219), w postaci dokumentu elektronicznego, z wykorzystaniem aplikacji wskazanej w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

2. Jeżeli roczne kwoty części subwencji ogólnej dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w ust. 1 pkt 2, zostały ustalone w innej wysokości niż kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1 - minister właściwy do spraw finansów publicznych dokonuje rozliczenia środków należnych i przekazanych:

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

w ust. 1 pkt 2 - wstrzymując przekazywanie rat aż do zlikwidowania powstałej nadpłaty.

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

4. Jeżeli roczne kwoty wpłat jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w ust. 1 pkt 2, zostały ustalone w innej wysokości niż kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1 – jednostka samorządu terytorialnego dokonuje rozliczenia środków należnych i przekazanych:

1) w przypadku, gdy raty przekazane są mniejsze od rat należnych – zwiększając kolejną ratę o kwotę stanowiącą różnicę między kwotą należną za dany okres, ustaloną na podstawie kwot, o których mowa w ust. 1 pkt 2, a kwotą faktycznie przekazaną, wyliczoną w oparciu o kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1;

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

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

Propozycja w zakresie korekty ujęcia przedmiotu zaskarżenia, w opinii Sejmu, odpowiada rzeczywistym intencjom wnioskodawcy, ujawnionym w uzasadnieniu wniosku. Na tej podstawie Sejm w dalszej części niniejszego stanowiska dokona merytorycznej oceny zgodności art. 33 u.d.j.s.t. z art. 167 ust. 1-3 Konstytucji w związku z zasadą zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

III. Analiza formalnoprawna

1. Kontrola konstytucyjności w niniejszej sprawie została zainicjowana wnioskiem Rady Gminy w Międzyzdrojach. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zbadania zgodności ustawy z Konstytucją oraz z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Ustanowiony w art. 192 ust. 2 Konstytucji warunek dopuszczalności złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego polega na wymaganiu istnienia związku między zaskarżonym przepisem a sprawami objętymi zakresem działania tego rodzaju jednostek. Sposób rozumienia „sprawy objęte zakresem działania” na gruncie art. 191 ust. 2 Konstytucji stanowi przedmiot utrwalonej linii orzeczniczej sądu konstytucyjnego, który uznaje ją za spełnioną wówczas, gdy kwestionowany przepis wyznacza kompetencje jednostki samorządu terytorialnego bądź dotyczy bezpośrednio spraw tej jednostki (por. wyroki TK z: 9 czerwca 2010 r., sygn. akt K 29/07 i 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09).

2. Rozstrzygając kwestię legitymacji procesowej wnioskodawcy w niniejszym postępowaniu, należy stwierdzić, że w świetle art. 11a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm., dalej: u.s.g.) jest on organem stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego i wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie podjętej uchwały dołączonej do wniosku, czym zadośćuczyniono wymogowi płynącemu z art. 48 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK).

Zaskarżony art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego odnosi się do sytuacji, w której gmina otrzymała część wyrównawczą, równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej, w kwocie niższej od należnej lub dokonała wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą w kwocie wyższej od należnej, wprowadzając zasadę braku roszczenia o zwiększenie odpowiedniej części subwencji ogólnej lub zmniejszenie wpłat. Na tej podstawie regulacja ta ma wpływ na kształt dochodów i wydatków wnioskodawcy, a tym samym dotyczy bezpośrednio jego sprawy.

3. Analiza treści uzasadnienia wniosku ujawnia deficyty w jego warstwie argumentacyjnej, powodując wątpliwości Sejmu, co do dopuszczalności orzekania względem niektórych wzorców kontroli.

Należy zaznaczyć, iż w art. 47 ustawy o TK sprecyzowane zostały wymogi, jakim powinny odpowiadać wnioski składane do Trybunału Konstytucyjnego, aby skutecznie zainicjować hierarchiczną kontrolę norm. Elementami niezbędnymi uzasadnienia wniosku, w świetle art. 47 ust. 2 ustawy o TK, są m. in.: „przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią” (pkt 1), „przywołanie wzorców kontroli wraz z ich wykładnią” (pkt 2), „określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności” (pkt 4).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego nie jest wystarczające „[...] sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu wraz z przytoczeniem literalnego brzmienia wzorca kontroli. Wnioskodawca powinien wskazać precyzyjnie co najmniej jeden argument za naruszeniem określonych wzorców kontroli, który ma znaczenie konstytucyjne, to znaczy może być uwzględniony w toku kontroli konstytucyjności prawa” (wyrok TK z 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12) oraz „[...] wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, przy respektowaniu generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, bez szczegółowego odniesienia się do niego w uzasadnieniu lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może bowiem zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli” (wyrok TK z 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12). Trybunał także wywiódł, że „[...] nie realizują omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań” (wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11) oraz „[...] uzasadnienie zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, nie może mieć charakteru pozornego. Argumentacja konstytucyjna bywa mniej lub bardziej przekonująca, może też ostatecznie okazać się nietrafna lub niekompletna, ale zawsze musi być weryfikowana i możliwa do rozpoznania przez Trybunał” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Dopuszczenie kontroli pomimo

nieprzedstawienia przez wnioskodawcę właściwego uzasadnienia oznaczałoby obowiązek Trybunału Konstytucyjnego do samodzielnego powoływania argumentów dotyczących zgodności (niezgodności) kwestionowanych przepisów z powyższymi wzorcami, co jest sprzeczne z zasadami wyznaczającymi ciężar dowodu w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym (por. m. in. orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96; oraz wyroki TK z: 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 48/13; 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12 i 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15).

4. W ocenie Sejmu obowiązek należytego uzasadnienia wniosku nie został zrealizowany w aspekcie zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów ze wskazanym jako pierwszoplanowy wzorzec kontroli art. 167 ust. 1 Konstytucji, statuujący zasadę zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych odpowiadającego zakresowi przypadających im zadań.

Zgodnie ze stanowiskiem polskiego sądu konstytucyjnego, z naruszeniem zasady adekwatności mamy do czynienia wówczas, gdy stosowanie zakwestionowanych przepisów prowadzi do sytuacji, w której „[...] całokształt źródeł dochodów – przewidzianych przez prawo – dla jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla nie zapewnia tym jednostkom udziału w dochodach publicznych «odpowiednio» do przypadających im zadań (wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11). Jak podkreślał Trybunał, zasada adekwatności ma przede wszystkim charakter dyrektywy programowej, adresowanej do ustawodawcy, „[...] natomiast zasada adekwatności rozumiana jako wiążąca norma prawna ma dużo węższy zakres normowania sprowadzający się do zakazu przyznawania j.s.t. środków finansowych na poziomie uniemożliwiający wykonanie powierzonych im zadań. Tylko w tym ostatnim znaczeniu zasada adekwatności może stanowić wzorzec hierarchicznej kontroli norm” (*ibidem*). Powyższą interpretację powtórzono w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 lipca 2013 r. (sygn. akt K 13/10), dodając, że: „Wynikający z Konstytucji obowiązek zapewnienia odpowiednich udziałów w dochodach publicznych jest sformułowany na tyle ogólnie, że jego konkretyzacja nastrocza oczywiste trudności. Ocena, jaka wielkość środków jest właściwa, nie może być jednoznaczna, zważywszy, że Konstytucja nie określa wyczerpującego katalogu zadań jednostek s.t. ani standardu ich realizacji”. Brak możliwości precyzyjnego oszacowania kosztów poszczególnych zadań, na który wpływ ma wiele zmiennych czynników ekonomicznych i społecznych, podnoszony był też

w postanowieniu Trybunału z 26 czerwca 2014 r. (sygn. akt K 13/12). Należy przy tym uwzględnić szeroki margines oceny, jaki prawodawca konstytucyjny pozostawił legislatywie w związku z alokacją środków finansowych, a w kompetencji sądu konstytucyjnego nie leży kontrola decyzji w tym zakresie z punktu widzenia ich trafności. Trybunał Konstytucyjny ingeruje w sferę swobody politycznej parlamentu jedynie w wypadku ewidentnie niewspółmiernego ukształtowania dochodów w relacji do kosztów ponoszonych w związku z realizacją przypadających samorządowi zadań. Ponadto także wówczas gdy dochodzi do oczywistych dysproporcji między zakresem zadań a środkami, w jakie wyposażone zostają jednostki samorządu terytorialnego. Podmiot, który kwestionuje zgodność aktu normatywnego z art. 167 ust. 1 Konstytucji, nie może ograniczyć się do wykazania, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają na realizację zadań publicznych, ale musi przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodami administracji rządowej oraz poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego (zob. wyrok TK z 7 czerwca 2001 r., sygn. akt K 20/00). „Chodzi o to, by wpływy z dochodów własnych, subwencji i dotacji zapewniały wszystkim samorządom możliwość wypełniania – przynajmniej na poziomie minimalnym – zadań, które ustawowo i obligatoryjnie są na samorząd nałożone. Tak należy rozumieć zasadę adekwatności” (wyrok TK z 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04).

Na podstawie powyższych ustaleń nasuwają się istotne wątpliwości co do okoliczności wykazania przez wnioskodawcę, że zaskarżona regulacja prowadzi do tak radykalnego ograniczenia ogółu jej dochodów. Uzasadnienie wniosku w zasadzie ogranicza się do wskazania, że kwestionowany przepis „uniemożliwia gminom realizację prawa podmiotowego wynikającego z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji do należnych gminom dochodów w postaci części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej” (wniosek, s. 9).

W ocenie Sejmu zarzut naruszenia zasady adekwatności wynikającej z art. 167 ust. 1 Konstytucji nie został uzasadniony zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 47 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK i z tego powodu postępowanie w zakresie badania zgodności z tym wzorcem konstytucyjnym powinno podlegać **umorzeniu**, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

5. W odniesieniu do zarzutów dotyczących niezgodności art. 36 u.d.j.s.t. (ujmowany wraz z przepisami związkowymi) z art. 165 ust. 1 i art. 21 Konstytucji

w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą proporcjonalności, wynikającymi z art. 2 Konstytucji, Sejm wyraża stanowisko, że gmina również nie dopełniła obowiązku przedstawienia we wniosku właściwego uzasadnienia. Wnioskodawca ograniczył się w tym zakresie do rekonstrukcji wypowiedzi sądu konstytucyjnego oraz przedstawicieli doktryny, co do treści powołanych wzorców kontroli i do lakonicznego stwierdzenia, że: „art. 36 ust. 10 UDJST prowadzi do sytuacji, gdy gminy nie są uprawnione do otrzymania należnej im kwoty części wyrównawczej bądź równoważącej subwencji ogólnej bądź nie są uprawnione do żądania zwrotu nienależnie pobranej kwoty wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST. W konsekwencji w sposób nieproporcjonalny i niezasadniony innymi wartościami konstytucyjnymi dochodzi do ingerencji w prawo własności gmin” (*ibidem*, s. 11).

W ocenie Sejmu lakoniczność przedstawionego uzasadnienia, jak też zaniechanie przywołania jakichkolwiek argumentów potwierdzających postawione zarzuty rodzi konieczność **umorzenia** postępowania w tym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

6. W ocenie Sejmu nie znajduje usprawiedliwienia przywołanie art. 11 EKSL, jako źródła wzorca, właściwego dla kontroli zgodności zaskarżonego przepisu. „Trybunał dopuszcza bezpośrednią właściwość regulacyjną EKSL, jeżeli ustalenie wzorca kontroli na podstawie Konstytucji nie jest możliwe, bowiem ustrojodawca zaniechał ujęcia w jej treści wartości, przyjętych w Karcie. Oznacza to «[...] brak regulacji konstytucyjnej [...]»” (L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3, s. 83). Ponadto powołany art. 11 EKSL nie wyraża treści szerszych niż wynikające z odpowiadających im przepisów ustawy zasadniczej. W takiej sytuacji – jak wskazuje dotychczasowy dorobek Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki TK z: 18 października 2004 r., sygn. akt P 8/04; 27 maja 2008 r., sygn. akt P 59/07; 10 lipca 2008 r., sygn. akt P 15/08; 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08, a także odnoszący się w tym względzie do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych wyrok TK z 23 stycznia 2014 r., sygn. akt K 51/12) – należy uznać, że orzekanie o zgodności zaskarżonej regulacji z prawem międzynarodowym jest zbędne, co nakazywałoby **umorzenie** postępowania w tym zakresie.

7. Reasumując powyższe ustalenia, przedmiotem merytorycznej analizy w niniejszym stanowisku będzie badanie zgodności:

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

2) art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, 21, 21a, 29 i 32 u.d.j.s.t. z zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowiącego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji w związku z art. 167 ust 2 i 3 Konstytucji i z zasadą sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego, wynikającą z art. 165 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji.

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

1. Zarzuty wnioskodawcy

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

Zdaniem gminy, stan taki prowadzi do sytuacji, w której błąd ministra właściwego do spraw finansów publicznych (dalej: MF) przy dokonywaniu obliczeń, błędna interpretacja przezeń przepisów u.d.j.s.t. lub ich pominięcie powoduje, iż wysokość należnych części subwencji ogólnej i wpłat (o których mowa w art. 29 u.d.j.s.t.) nie będzie wynikała z przepisów ustawy (co zakłada art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji), ale z arbitralnej i niepodlegającej kontroli sądowej czynności (informacji) MF.

Jak podkreśla wnioskodawca, w konsekwencji obowiązywania kwestionowanej regulacji, gminy nie mogą na podstawie przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego ustalić należnych im kwot części wyrównawczej bądź równoważącej części ogólnej, jak również kwot obowiązkowych

wpłać do budżetu centralnego z przeznaczeniem na część równoważącą. Ustalona w informacji MF kwota należnych wpłat lub części subwencji ogólnej może bowiem różnić się od obliczonej na podstawie u.d.j.s.t., co ogranicza możliwość planowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego na podstawie tej u.d.j.s.t., a wykluczenie możliwości weryfikacji ustalonych w informacji kwot narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

2. Wzorce kontroli

2.1. Wnioskodawca uczynił wzorcem kontroli art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji, obowiązujące w brzmieniu: „Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie”.

Zgodnie z ustaleniami Trybunału Konstytucyjnego: „Artykuł 167 Konstytucji RP reguluje podstawowe zagadnienia dotyczące dochodów JST [jednostek samorządu terytorialnego – uwaga własna] – ustrojodawca wyznaczył w sposób generalny zakres, w jakim jednostki samorządu partycypują w dochodach publicznych (ust. 1 i 4), rodzaje źródeł dochodów samorządu (ust. 2), jak również ustanowił obowiązek ustawowego określenia źródeł tych dochodów (ust. 3). Normy wyrażone w art. 167 Konstytucji RP stanowią emanację zasady samodzielności JST [jednostek samorządu terytorialnego – uwaga własna] w aspekcie finansowym” (wyrok TK z 16 lipca 2013 r., sygn. akt K 13/10).

Dokonując rekonstrukcji tych wzorców kontroli, należy podkreślić, że ustrojodawca nałożył na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek realizacji istotnej części zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Warunkiem realizacji przez samorząd przekazanych zadań jest zapewnienie – przez ustawodawcę – źródeł ich finansowania. Może to nastąpić w drodze ustanowienia określonych podatków i opłat stanowiących dochód samorządu, jak również poprzez przekazanie na rzecz jednostek samorządu części dochodów stanowiących wpływy budżetu państwa, w formie subwencji bądź dotacji (art. 167 ust. 2 Konstytucji). Jednocześnie jednak wskazane źródła dochodów samorządowych muszą być określone w ustawie (art. 176 ust. 3 Konstytucji).

W uzasadnieniu wniosku z obu przywołanych postanowień konstytucyjnych wywiedziono jeden wzorzec kontroli. Wnioskodawca czyni oba przywołane ustępy art. 167 Konstytucji równorzędnymi i samodzielными w niniejszej sprawie podstawami kontroli, przy czym argumentacją, którą się posługuje odnosi *en bloc* do zasady ustawowego określenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego rekonstruowanej z przywołanych wzorców łącznie, nie formułując odrębnych argumentów przemawiających za naruszeniem poszczególnych przepisów ustawy zasadniczej. Odczytując w ten sposób intencję wnioskodawcy, Sejm odniesie się do przywołanych wzorców kontroli łącznie.

Jak wskazuje się w doktrynie, z postanowień art. 167 ust. 2 Konstytucji należy wyprowadzić publiczne prawo tych podmiotów do domagania się wypłaty z budżetu państwa kwoty subwencji w wysokości wynikającej z przepisów prawa, bez względu na to, czy ustawa o finansach publicznych statuuje takie roszczenie *expressis verbis* (T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 231.).

Jak należy wywodzić z orzecznictwa konstytucyjnego, zasada ustawowego określenia subwencji nie sprowadza się jedynie do uznania, że właściwą formą określania wysokości subwencji ogólnej jest forma ustawowa. Respektowanie tej zasady wymaga również uwzględnienia przez ustawodawcę zwykłego w unormowaniach ustawy regulującej daną kategorię dochodów ich charakteru prawnego. Innymi słowy, ustawy normujące dany rodzaj dochodu powinny odzwierciedlać w swej regulacji cechy konstytutywne tej kategorii dochodów (por. wyrok TK z 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04). Trybunał Konstytucyjny podkreśla przy tym, że w ustawie powinny znaleźć się zobiektywizowane kryteria pozwalające na ustalenie redystrybucji środków w ramach mechanizmu wyrównawczego, co skutkuje wzrostem dochodów jednostek samorządu terytorialnego ze względu na większe wpływy z tytułu poszczególnych części subwencji ogólnej lub ich zmniejszeniem – przez powstanie obowiązku wpłat tzw. Janosikowego (por. wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11).

2.2. Akcesoryjnym wzorcem kontroli wnioskodawca uczynił zasadę ochrony zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa. Należy więc przypomnieć, że pomimo dyskusyjności zagadnienia czy i na ile jednostka samorządu terytorialnego może być uznawana za beneficjenta

przywołanej zasady (por. wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97), Trybunał Konstytucyjny w nowszym orzecznictwie jednoznacznie zaaprobował ją jako wiążącą również w stosunkach między jednostkami samorządu terytorialnego a państwem (zob. wyroki TK z: 18 lipca 2006 r., sygn. akt U 5/04; 29 października 2010 r., sygn. akt P 34/08).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że zasada ochrony zaufania funkcjonalnie odnosi się zarówno do stanowienia, jak i do stosowania prawa przez organy władzy publicznej. Zgodnie z orzecznictwem trybunalskim istota tej zasady sprowadza się do takiego nakazu stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji (zob. wyroki TK z: 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98; 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00; 19 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 4/05; 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04; 31 stycznia 2006 r., sygn. akt K 23/03).

Jak wskazał sąd konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. akt K 14/11, „[...] zasada zaufania społeczności lokalnej jednostki samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, analogicznie do zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa w ogólności, opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jednostkom samorządu terytorialnego decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość treści obowiązującego tekstu prawnego oraz przesłanek działania organów państwowych i konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą wywołać” (wyrok TK z 18 lipca 2006 r., sygn. akt U 5/04).

Jednocześnie jednak Trybunał podkreśla, że odczytywanie zasady zaufania jednostki samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, ze względu na przynależność samorządu terytorialnego do sfery władzy publicznej, powinno być dokonywane z uwzględnieniem zasady lojalnej współpracy zakładającej obustronne zaufanie między państwem a jednostkami samorządu terytorialnego (zob. wyrok TK z 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05).

3. Analiza zgodności

3.1. Sejm nie podziela argumentów gminy przedstawionych we wniosku wobec naruszenia zasady ustawowego określenia wysokości kwot należnych gminie części subwencji ogólnej. Należy podkreślić, że z uwagi na zawartość normatywną art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji, trudno odnosić się do tych twierdzeń wnioskodawcy, które dotyczą obowiązujących gminę wpłat do budżetu centralnego z przeznaczeniem na część równoważącą.

Przepisy art. 33 u.d.j.s.t. określają terminy, w których gmina powinna być poinformowana o przysługujących jej kwotach subwencji ogólnych i udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, zmianach kwot części subwencji ogólnej w wyniku podziału rezerwy tej części subwencji, a także o środkach wynikających z podziału rezerw, o których mowa w art. 26 ust. 1 i art. 36 ust. 4 pkt 1 u.d.j.s.t.. Kwotami należnymi, jakie gmina powinna uzyskać jako odpowiednią część subwencji, są kwoty wynikające z szacunków dokonanych w oparciu o mechanizm określony w art. 20, 21 i 21a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem zasad określonych w art. 31 przywołanej ustawy. Na podstawie obecnie obowiązujących przepisów gminy nie są zobowiązane ani uprawnione do tzw. samoobliczenia i na tej podstawie uwzględnienia „należnych kwot” we własnych planach finansowych jako dochodu.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 podmiotem zobowiązanym do realizacji tego zadania jest MF, który dysponuje sprawozdaniami finansowymi gmin, na podstawie których ustala wskaźniki G i Gg, co umożliwia mu dokonanie właściwych obliczeń z uwzględnieniem zasad określonych w u.d.j.s.t (zob. wyrok WSA w Warszawie z 10 maja 2017 r., sygn. akt V SA/Wa 1400/16). Minister Finansów ma obowiązek poinformować poszczególne gminy o rocznych planowanych kwotach subwencji przyjętych w projekcie ustawy budżetowej w terminie do 15 października roku poprzedzającego rok budżetowy (zob. P. Czerski, A. Hanusz, A. Niezgoda, *Dochody budżetu gminy*, LEX). Takie rozwiązanie umożliwia gminie uwzględnienie tych kwot w projekcie uchwały budżetowej gminy, którą wójt (burmistrz, prezydent) ma obowiązek przedłożyć organowi stanowiącemu gminy i właściwej regionalnej izbie obrachunkowej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Na tej podstawie należy przyjąć, że mechanizm przekazywania informacji przez MF jest w pełni zsynchronizowany z procedurą uchwalania budżetu gminy. Mechanizm ten

– wbrew twierdzeniom wnioskodawcy – umożliwi dokonanie odpowiednich ustaleń w zakresie planowanych dochodów (i powiązanych z nimi wydatków) w projekcie uchwały budżetowej.

Podkreślenia wymaga fakt, że kwoty wskazane w informacji MF mogą się ostatecznie różnić od kwot ustalonych ustawą budżetową. Informację w tym zakresie MF zobowiązany jest przekazać gminie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej. Jednocześnie ustawodawca przewidział mechanizm korekcyjny, w wypadku, gdyby roczne kwoty części subwencji ogólnej dla poszczególnych gmin, wynikające z ustawy budżetowej, zostały ustalone w innej wysokości niż kwoty ustalone w projekcie budżetu państwa. Wówczas MF „dokonuje rozliczenia środków należnych i przekazanych: 1) w przypadku, gdy raty przekazane są mniejsze od rat należnych - zwiększając kolejną ratę o kwotę stanowiącą różnicę między kwotą należną za dany okres, ustaloną na podstawie kwot, o których mowa w ust. 1 pkt 2, a kwotą faktycznie przekazaną, wyliczoną w oparciu o kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1; 2) w przypadku, gdy raty przekazane są większe od rat należnych – zmniejszając kolejną ratę o kwotę stanowiącą różnicę między kwotą faktycznie przekazaną, wyliczoną w oparciu o kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1, a kwotą należną za dany okres, ustaloną na podstawie kwot, o których mowa w ust. 1 pkt 2, a jeżeli różnica jest wyższa od jednej raty, ustalonej na podstawie kwot, o których mowa w ust. 1 pkt 2 - wstrzymując przekazywanie rat aż do zlikwidowania powstałej nadpłaty” (art. 33 ust. 2 u.d.j.s.t.). W przypadku wpłat funkcjonuje podobny system korekcyjny, przy czym do rozliczenia środków przekazywanych i należnych została zobowiązana właściwa jednostka samorządu terytorialnego (zob. art. 33 ust. 1 pkt 1 i 2 u.d.j.s.t.).

Należy podkreślić, iż na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. 2017 poz. 1311, ze zm.) nieustalenie należności jednostki samorządu terytorialnego albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Ponadto, od kwot subwencji nieprzekazanej w terminach (określonych w u.d.j.s.t.) gminie przysługują odsetki ustalone jak dla zaległości podatkowej (zob. art. 34 ust. 2 u.d.j.s.t.).

3.2. Ponadto Sejm nie podziela argumentów wnioskodawcy w zakresie braku możliwości weryfikacji i sądowej kontroli poprawności ustaleń MF w przekazywanej gminom informacji co do należnej kwoty części subwencji ogólnej. Na podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych, zarówno ustalenie wysokości poszczególnych części subwencji (art. 33 ust. 1 pkt 2 u.d.j.s.t.), jak i przekazanie części tych subwencji w określonym terminie (art. 34 ust. 1 pkt 1-3 u.d.j.s.t.) przybiera postać czynności materialno-technicznych i wobec tego są one czynnościami z zakresu administracji publicznej, o których stanowi art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2017 poz. 1369, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) i podlegają one zaskarżeniu do sądu administracyjnego po uprzednim bezskutecznym wezwaniu na piśmie właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa, w trybie art. 52 § 3 p.p.s.a. (zob. wyroki NSA z: 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt II GSK 33/05; 24 maja 2005, sygn. akt II GSK 69/05). Na tej podstawie w ocenie Sejmu istnieje możliwość uruchomienia sądowej kontroli poprawności ustalenia kwoty subwencji ogólnej należnej w świetle przepisów u.d.j.s.t.

3.3. Mając na uwadze przedstawione argumenty należy uznać art. 33 u.d.j.s.t. za **zgodny** z art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji w związku z zasadą zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

V. Zgodność art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, 21, 21a, 29 i 32 u.d.j.s.t. z zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji w związku z art. 167 ust 2 i 3 Konstytucji, a także z zasadą sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego, wynikająca z art. 165 ust. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji

1. Zarzuty wnioskodawcy

Zdaniem wnioskodawcy „[...] art. 36 ust. 10 UDJST pozbawia gminy możliwości wszczęcia odpowiedniego postępowania, a w szczególności poddania zainicjowania kontroli sądowej. Taka sytuacja skutkuje brakiem ochrony sądowej

gmin (pozbawieniem ich prawa do sądu) w zakresie samodzielności tych jednostek w kwestiach finansowych wyrażających się w: (i) uprawnieniu do otrzymania kwoty należnej (tj. kwoty wynikającej z przepisów UDJST) poszczególnych części subwencji ogólnej bądź (ii) obowiązku do zapłaty wyłącznie kwoty należnej (tj. kwoty wynikającej z przepisów UDJST) wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST” (wniosek, s. 12-13).

We wniosku gmina kwestionuje zgodność art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. (odczytywanego wraz z przepisami związkowymi) z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Naruszenia tej zasady wnioskodawca upatruje w tym, że: „[...] art. 36 ust. 10 UDJST wyklucza możliwość dokonania korekty otrzymanych przez gminy poszczególnych części subwencji ogólnej bądź wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST, ale tylko gdy taka korekta miałaby nastąpić na korzyść gmin. Natomiast przepisy art. 36 ust. 1-9 [u.d.j.s.t. – uwaga własna] pozwalają ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych do dokonywania stosownych korekt, jeżeli dokonywane są one na niekorzyść gmin” (*ibidem*, s. 10).

W ocenie gminy ustawodawca w sposób niesprawiedliwy, arbitralny unormował sytuację jednostek samorządu terytorialnego w relacji do państwa w zakresie wzajemnych rozliczeń związanych z nienależnymi kwotami części subwencji ogólnej bądź wpłat do budżetu centralnego z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej.

2. Wzorce kontroli

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

2.2. Drugi problem konstytucyjny wiąże się z zasadą sądowej ochrony jednostek samorządu terytorialnego, odczytywaną przez gminę z art. 165 ust. 2 i z art. 16 ust. 2, z zasadą zaufania do państwa i prawa, której źródłem jest art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 165 ust. 2 ustawy zasadniczej, „[s]amodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”. W dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym art. 165 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że jego postanowienia stanowią (wraz z innymi postanowieniami ustawy zasadniczej) normatywny wyraz zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin. W ust. 1 tego przepisu konstytucyjnego przyznaje gminom osobowość prawną, ze szczególnym zaakcentowaniem przysługiwania im praw podmiotowych o charakterze prywatnoprawnym, tj. własności i innych praw majątkowych. Natomiast ust. 2 wzmacnia pozycję jednostek samorządu terytorialnego, przyznając sądową ochronę ich samodzielności (por. wyrok TK z 15 marca 2005., sygn. akt K 9/04).

Źródłem zasady samodzielności gminy będącej podstawową jednostką samorządu terytorialnego można upatrywać w kilku przepisach Konstytucji, w tym w powołanym w niniejszej sprawie jako pomocniczy wzorzec kontroli art. 16 ust. 2: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”.

Najpełniej treść konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego oraz konstytucyjne gwarancje i granice tej samodzielności wyznaczone zostały w uzasadnieniu do orzeczenia TK z 23 października 1996 r. (sygn. akt K 1/96). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego jednostki samorządu terytorialnego, wykonując zadania publiczne, uczestniczą – w zakresie określonym przez ustawodawcę – w sprawowaniu władzy w granicach przyznanej im przez prawo i prawem chronionej samodzielności. Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał podtrzymał dotychczasową wykładnię zasady samodzielności gminy oraz rozróżnienie szczegółowych unormowań prawnych na takie, które naruszają jej istotę oraz na te, które stanowią jedynie jej modyfikację, dopuszczalną na gruncie norm konstytucyjnych (zob. wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. akt 13/97 oraz 3 listopada 1998 r., sygn. akt K 12/98).

Trybunał podkreślał jednocześnie, że samodzielności jednostki samorządu terytorialnego, jako wartości chronionej i gwarantowanej konstytucyjnie, nie wolno absolutyzować, skoro w myśl art. 16 ust. 2 Konstytucji samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne w ramach ustaw (zob. wyroki TK z: 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97 oraz 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01).

Jak wynika z analizy uzasadnienia wniosku, zarzut naruszenia art. 165 ust. 2 Konstytucji jest lokowany w perspektywie ochrony samodzielności finansowej, wyrażającej się *in casu* w prawie do otrzymania należnej, obliczonej na podstawie postanowień u.d.j.s.t. części subwencji ogólnej i zwrotu nienależnie uiszczonych opłat tzw. janosikowego. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, istota samodzielności finansowej „wyraża się w zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego systemu dochodów, stwarzających gwarancję realizowania przypisanych im zadań publicznych, a zarazem pozostawiających im swobodę polityczną kształtowania wydatków” (wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11). W świetle zarzutów wnioskodawcy, art. 165 Konstytucji został zatem powołany jako wzorzec kontroli z uwagi na fakt, że zakwestionowane przepisy ograniczają gminie dostęp do należnych jej środków finansowych, z których realizowane są zadania publiczne. Tak ustaloną relację art. 165 i art. 16 ust. 2 Konstytucji akceptuje Trybunał Konstytucyjny, który wywiódł, że „związek zasady samodzielności finansowej j.s.t. z wykonywaniem przez samorząd zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność na podstawie art. 16 ust. 2 Konstytucji, jest immamentny” (wyrok TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt K 29/07).

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że: „Ochrona sądowa ma na celu zapewnienie tej samodzielności w jej relacjach z innymi organami władzy publicznej przed działaniami tych organów. Z tego względu jednostki samorządu terytorialnego mają zdolność sądową w postępowaniu cywilnym, mogą również dochodzić swoich praw w postępowaniu sadowoadministracyjnym w sytuacjach określonych w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a więc w sytuacjach, gdy są one adresatami decyzji administracyjnych lub innych aktów wymienionych w art. 3 § 2 pkt 2 – 4 tej ustawy [p.p.s.a. – uwaga własna], a także, gdy są adresatami rozstrzygnięć nadzorczych. [...] Po drugie, pojęcie ochrony sądowej różni się od pojęcia prawa do sądu. Prawo do sądu jest konstytucyjnie chronionym prawem podmiotowym i zakłada w szczególności prawo danego podmiotu do samodzielnego uruchomienia procedury sądowej, a także prawo do wystuchania w tym postępowaniu. Pojęcie sądowej ochrony samodzielności akcentuje bardziej aspekt przedmiotowy mechanizmów ochrony, ukierunkowanych w założeniu na zapewnienie prawidłowego wykonywania zadań publicznych i zakłada pozostawienie szerszej swobody ustawodawcy co do wyboru sposobów jej urzeczywistnienia” (wyrok TK z 29 października 2009 r., sygn. akt K 32/08).

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

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

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

W świetle poglądów trybunalskich przyjmuje się, że zasada sprawiedliwości społecznej ma przeciwdziałać niesprawiedliwemu traktowaniu niektórych podmiotów lub ich grup, polegającemu na bardziej lub mniej korzystnym ukształtowaniu ich

sytuacji prawnej względem innych, i doprowadzić do słusznego wyważenia ich interesu. W tym sensie zasada sprawiedliwości społecznej ściśle łączy się z zasadą równości wobec prawa, w pewnych aspektach uzupełniając, w innych zaś – korygując skutki jej zastosowania (tak wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98; szeroko na temat relacji między art. 2 a art. 32 Konstytucji por. wyrok TK z 18 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/07). „Sprawiedliwość społeczna zakładająca równe uczestnictwo jednostek w życiu społecznym, w tym dostępie do dóbr, może być realizowana, gdy usunięte zostaną przeszkody uniemożliwiające lub utrudniające równy dostęp do dóbr [...]” (wyrok TK z 25 czerwca 2013 r., sygn. akt P 11/2). Jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 kwietnia 2000 r., (sygn. akt K 9/98): „W ujęciu polskiej ustawy zasadniczej sprawiedliwość społeczna jest też celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne. Taki właśnie model demokratycznego państwa prawnego przyjęła Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli”. Zdaniem W. Sokolewicz: „Najogólniej definiuje się sprawiedliwość jako powinność «określonych działań względem innych podmiotów z punktu widzenia równości», zakładającą równowagę między obciążeniami a nagrodami oraz korzyści wzajemne. [...] Sprawiedliwość społeczna wyraża «dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywania się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli»” (tenże [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 61).

2.4. Co istotne z perspektywy niniejszej sprawy, w orzecznictwie trybunalskim przyjmuje się, że na wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę sprawiedliwości społecznej mogą się powołać również wspólnoty tworzone przez ludzi, w tym wspólnoty lokalne (por. wyroki TK z: 7 czerwca 2001 r., sygn. akt K 20/00; 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04). W uzasadnieniu wyroku z 4 marca 2014 r. (sygn. akt K 11/13) Trybunał podkreślił *obiter dictum*, że: „mechanizm wyrównania poziomego, jako wyjątek od systemu dochodów określonego w art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, jest

konstytucyjnie dopuszczalny pod warunkiem, że realizuje zasadę sprawiedliwości i został ukształtowany w zakresie niezbędnym dla realizacji tej zasady”. Z kolei jak zaznaczył Trybunał w wyroku z 14 listopada 2000 r. (sygn. akt K 7/00), zasada sprawiedliwości społecznej wymaga, aby regulacje dotyczące samorządu terytorialnego nie prowadziły do niesprawiedliwego różnicowania mieszkańców poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Zarazem jednak Trybunał przypomniał, nawiązując do swojego wcześniejszego orzecznictwa, że: „odwoływanie się przy badaniu konstytucyjności zaskarżonego przepisu do wzorców kontroli o charakterze zasad ogólnych wydaje się jedynie wtedy uzasadnione, jeżeli brak jest unormowań konstytucyjnych o większym stopniu szczególności, ściślej wiążących się z ocenianą regulacją” (wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98; podobnie m. in. wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99).

3. Analiza merytoryczna

3.1. Zgodnie z treścią zaskarżonej regulacji, w przypadku gdy jednostka samorządu terytorialnego otrzymała część kwoty wyrównawczej, równoważącej lub regionalnej subwencji ogólnej w wysokości niższej niż należna lub kwota wniesionych wpłat była wyższa niż należna – jednostce tej nie przysługuje prawo do zwiększenia danej części subwencji lub zmniejszenia kwoty wpłat. Innymi słowy, jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do korygowania kwot wpłat i wypłat w okresie pomiędzy opracowaniem budżetu państwa a jego uchwaleniem, natomiast po uchwaleniu budżetu państwa korekta owych wpłat i wypłat jest ograniczona, gdyż ustawodawca w art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. przesądził, iż może się ona odbyć wyłącznie na niekorzyść gmin.

3.2. Na podstawie art. 32 ust. 2 u.d.j.s.t. ustawodawca ograniczył również prawo jednostek samorządu terytorialnego do korygowania danych o podstawowych dochodach podatkowych, mających wpływ na wysokość subwencji, wyłącznie do 30 czerwca roku bazowego. To ograniczenie temporalne jest zsynchronizowane z terminami procedowania ustawy budżetowej, zaś subwencje ogólne stanowią wydatki budżetowe, a wpłaty z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej to wpływy do budżetu państwa (zob. art. 111 pkt 1 i art. 124 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; t.j. Dz.U. 2017 poz. 2077,

ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych). W myśl art. 141 ustawy o finansach publicznych, Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej i wraz z uzasadnieniem przedkłada go Sejmowi w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy. Na tej podstawie Radzie Ministrów przysługuje trzymiesięczny termin prac rządowych nad projektem (zob. rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej; Dz.U. 2017 poz. 1154).

W takiej sytuacji trudno przyjąć za uzasadnione zwracanie gminom wpłat w części wyższej niż należna, gdy już po uchwaleniu budżetu dojdą one do przekonania, że w przedstawionych sprawozdaniach finansowych błędnie zaniżyły własne wydatki lub błędnie zawyżyły własne dochody. *A contrario* gdyby było inaczej, mogłoby to zagrażać zachowaniu równowagi budżetowej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „art. 216 i art. 220 Konstytucji, w powiązaniu z jej art. 1, nakazują uznać zachowanie równowagi budżetowej oraz właściwy stan finansów publicznych za wartości konstytucyjnie chronione (tak np. wyroki z: 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294 i 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 6). Trybunał Konstytucyjny za wartość podlegającą ochronie uznał również przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużeniu (wyrok z 4 maja 2004 r., sygn. K 40/02, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 38) i podkreślał, że wszystkie te wartości w hierarchii dóbr konstytucyjnych sytuują się bardzo wysoko, bo od ich realizowania w życiu publicznym zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych problemów (tak np. orzeczenie z 30 listopada 1993 r., sygn. K 18/92, OTK w latach 1986-1995, t. IV, poz. 41 oraz wyroki z: 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 71 i 24 listopada 2009 r., sygn. SK 36/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 151).

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, konieczność zachowania równowagi budżetowej oraz właściwego stanu finansów publicznych wyznacza granice urzeczywistniania wyrażonych w Konstytucji praw i gwarancji socjalnych (tak np. wyrok z 7 września 2004 r., sygn. SK 30/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 82), stanowiąc samodzielnie przesłankę mogącą uzasadniać ich ograniczenie. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, «w warunkach recesji gospodarczej (...) państwo może być zmuszone zmienić obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych» (tak np. wyroki

z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100 i 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46).

Ze względu na konieczność utrzymania równowagi budżetowej i zdolności państwa do wywiązywania się z jego obowiązków, Trybunał Konstytucyjny dopuszczał zarówno ingerencję w sferę praw nabytych (tak np. powołany wyżej wyrok o sygn. K 9/00 oraz wyroki z: 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17 i 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3), jak ustanowienie przepisów niekorzystnie ingerujących w treść ukształtowanych stosunków prawnych (tak np. powołany wyżej wyrok o sygn. K 22/96), a także mniej korzystne zasady waloryzacji świadczeń z ubezpieczeń społecznych (tak np. wyroki z 22 października 2001 r., sygn. SK 16/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 214 i powołany wyżej wyrok o sygn. P 9/05). Trybunał Konstytucyjny przyznawał zachowaniu równowagi budżetowej pierwszeństwo przed ochroną praw nabytych w odniesieniu do przejściowego zniesienia indeksacji i waloryzacji wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej (dalej: sfera budżetowa; patrz: powołane wyżej orzeczenie o sygn. K 18/92 i wyrok z 17 listopada 2003 r., sygn. K 32/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 93), zawieszenia podwyżki płac pracowników państwowych szkół wyższych (wyrok z 18 stycznia 2005 r., sygn. K 15/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 5), ograniczenia uprawnień kombatanckich (wyrok z 9 marca 2004 r., sygn. K 12/02, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 19), zawieszenia wypłaty świadczeń z ubezpieczenia społecznego z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (wyrok z 31 stycznia 2006 r., sygn. K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8), ograniczenia uprawnień gwarantowanych w dawnym systemie emerytalno-rentowym (wyrok z 20 listopada 2001 r., sygn. SK 15/01, OTK ZU nr 8/A/2001, poz. 252) oraz ograniczenia lub zniesienia ulg podatkowych (orzeczenie z 12 stycznia 1995 r., sygn. K 12/94, OTK w latach 1986-1995, t. VI, poz. 2 i powołany wyżej wyrok o sygn. K 47/01), a także przejściowego ograniczenia subwencji dla partii politycznych (powołany wyżej wyrok o sygn. Kp 6/09)” (wyrok TK z 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12).

3.3. Identyczne *ratio legis* należy przypisać ograniczeniu wynikającemu z treści zaskarżonego przepisu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Należy stwierdzić, iż możliwość zweryfikowania kwot części subwencji

- ustalonych jako zaniżone i należnych wpłat - określonych w zawyżonej wysokości, jednostki samorządu terytorialnego posiadają tylko w okresie między opracowaniem projektu budżetu a uchwaleniem ustawy budżetowej. Kwotami należnymi są bowiem, co wynika z art. 33 ust. 2 i 4 u.d.j.s.t., kwoty wynikające z informacji przekazanej na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 2 u.d.j.s.t. Na tej podstawie należy przyjąć, iż w interesie jednostki jest analizowanie danych zawartych w informacji przekazywanej im przez MF na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 1 u.d.j.s.t. Tylko w trakcie prac nad projektem budżetu państwa istnieje bowiem możliwość zweryfikowania kwot ustalonych ze szkodą dla budżetu danej j.s.t. (E. Ruśkowski, J. M. Salachna [w:] E. Ruśkowski, J. M. Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, LEX, komentarz do art. 36). W ocenie Sejmu argument o konieczności respektowania wartości konstytucyjnej, jaką jest równowaga budżetowa, pozostaje aktualny wobec ograniczenia wpływającego z art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t.

3.4. Wbrew ocenie wnioskodawcy, obliczona według kryterium ustawowych kwota części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej, a więc kwota należna, może być egzekwowana na drodze sądowej. Art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. nie formułuje zakazu dochodzenia należnych kwot na drodze sądowej, lecz jedynie stwierdza, że jednostce samorządu terytorialnego „nie przysługuje zwiększenie odpowiedniej części subwencji ogólnej lub zmniejszenie wpłat” (art. 36 ust. 10 *in fine* u.d.j.s.t.). Oznacza to, że nie istnieje możliwość dokonywania jakichkolwiek korekt tego rodzaju wypłat i wpłat na korzyść gminy, jeżeli miałyby one być przeprowadzone na podstawie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Z powyższego wynika, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawo egzekwować na drodze sądowej wypłatę części subwencji w należnej, wynikającej z przepisów u.d.j.s.t. kwocie. W literaturze przedmiotu oraz orzecznictwie sądowym istnieje spór dotyczący trybu egzekwowania tychże należności. Chodzi tutaj o rozstrzygnięcie, czy dochodzenie tego rodzaju roszczeń powinno następować w postępowaniu cywilnym czy też w postępowaniu administracyjnym. Przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie określają charakteru tych roszczeń. Zdaniem Andrzeja Niezgody „[...] zdecydowanie więcej argumentów przemawia za prywatnoprawnym ich charakterem aniżeli charakterem publicznoprawnym. Spór o wypłatę subwencji w wysokości określonej przez przepisy ustawy o dochodach [u.d.j.s.t. – uwaga własna] powinien być rozstrzygany w drodze

procesu cywilnego przez sąd powszechny. Spór ten bowiem jest sporem o prawa majątkowe między odrębnymi podmiotami nie pozostającymi, w zakresie praw majątkowych, w stosunku podporządkowania. Jednostki samorządu, w tym także gminy, są odrębnymi od Skarbu Państwa osobami prawnymi, wyposażonymi we własne dochody i majątek. Samodzielność samorządu polega zaś na wyodrębnieniu go ze zhierarchizowanego aparatu administracji rządowej i podporządkowaniu wyłącznie prawu. Należności jednostek samorządu terytorialnego wynikają bezpośrednio z przepisów ustawy o dochodach [u.d.j.s.t. – uwaga własna], która nie wskazuje decyzji administracyjnej jako właściwej formy rozstrzygnięcia o uprawnieniach jednostek samorządu terytorialnego do otrzymania konkretnych kwot subwencji, co przesądzałoby o właściwości sądu administracyjnego w zakresie rozstrzygnięcia sporu o przekazanie subwencji w odpowiedniej wysokości. Rozstrzygając problem dopuszczalności drogi sądowej nie można także pomijać przepisów Konstytucji, która w art. 177 wprowadza domniemanie, iż wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach sprawują sądy powszechne. Inaczej jest tylko wówczas, gdy określone sprawy zostały zastrzeżone do właściwości innych sądów. [...] dla przyjęcia kompetencji sądu powszechnego nie jest zatem niezbędna norma ustawowa przewidująca taką kompetencję. Wystarcza brak normy ustanawiającej kompetencję innego sądu, a więc, w omawianym przypadku, sądu administracyjnego. (A. Niezgoda, *Subwencja ogólna jako źródło dochodu gminy* [w:] *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, red. K. Świąch, A. Zalcewicz, Szczecin 2005, s. 552-553).

Podobnie wywodzą również Antonii Hanusz i Andrzej Niezgoda, „Roszczenie o subwencję ogólną nie powinno być zatem kwalifikowane jako publicznoprawne roszczenie o realizację planu finansowego państwa, lecz jako roszczenie o zapłatę należności wynikającej z przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie zaś z wynikającą z treści art. 177 Konstytucji zasadą sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne spory między państwem a gminami o wypłatę subwencji w kwocie zgodnej z obliczeniem opartym na przepisach ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego powinny rozpatrywać te właśnie sądy. Brak jest jednocześnie wyraźnej woli ustawodawcy przekazania sporów, o których mowa, do właściwości sądów administracyjnych” (A. Hanusz, A. Niezgoda, *Subwencja ogólna jako dochód budżetu gminy* [w:] P. Czerski, A. Hanusz, A. Niezgoda, *Dochody budżetu gminy*, Lex 2006).

Za cywilnoprawnym charakterem tego roszczenia wypowiedział się Andrzej Borodo (zob. A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2004, s. 154-155; A. Borodo, *Subwencje i dotacje jako formy dochodów samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. A. Jankiewicz Adam, T. Dębowska-Romanowska, Warszawa 1990, s. 325).

Orzecznictwo sądowe klasyfikowało roszczenia o wypłatę subwencji, przysługujące jednostce samorządu terytorialnego w stosunku do Skarbu Państwa, jako kategorię spraw, „która, choć nie miała charakteru sprawy cywilnej w znaczeniu materialnym, ze względu na publicznoprawny charakter samego świadczenia, w postaci subwencji, jednak [...] winna być uznana za sprawę cywilną w znaczeniu formalnym (art. 1 *in fine* k.p.c [ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego; t.j. Dz.U. 2018 poz. 155 ze zm. – uwaga własna], dla której dopuszczalna jest droga sądowa” (postanowienie SN z 11 sierpnia 1999 r., sygn. akt I CKN 414/99). Podobnie orzekł Sąd Najwyższy w wyroku z 7 maja 2004 r.: „Sąd nie orzeka o przyznaniu gminie subwencji, lecz o tym, czy subwencja, która została wypłacona, jest zgodna z subwencją, która się gminie należała według określonych ustawowo kryteriów. W zakresie, w jakim gmina jest uprawniona do otrzymywania kwoty obliczonej według stosownego algorytmu, Skarb Państwa zaś jest zobowiązany do wypłacenia gminie tej kwoty, pomiędzy stronami nie zachodzi stosunek władczego podporządkowania charakterystyczny dla sfery prawa administracyjnego. Spór o wysokość należnej gminie subwencji kreuje sprawę cywilną w rozumieniu art. 1 kodeksu postępowania cywilnego” (wyrok SN z 7 maja 2004 r., sygn. akt I CK 624/03).

Jak ustalił Adam Niezgoda: „Zwolennicy poglądu o właściwość sądu administracyjnego w zakresie rozstrzygania sporów o subwencję podkreślają, iż o publicznoprawnym charakterze sporu, a tym samym o właściwości tego sądu, przesądzają w zasadniczym stopniu dwa czynniki. Pierwszym z nich jest zamieszczanie wydatków państwa na wypłatę subwencji w ustawie budżetowej. Drugim natomiast to, iż roszczenie o wypłatę subwencji [...] kierowane jest nie do Skarbu Państwa jako osoby prawnej a do budżetu państwa. Skarb Państwa zaś i budżet państwa to dwie różne instytucje nie można ich utożsamiać” (A. Niezgoda, *Subwencja ogólna...*, *op. cit.*, s. 553). Ponadto za właściwością sądów administracyjnych w sprawach dotyczących roszczeń o wypłatę subwencji w kwocie

wynikającej z przepisów prawa przemawia to, że pojęcie nie wyczerpuje się na roszczeniach prywatnoprawnych (w doktrynie funkcjonuje bowiem pojęcie roszczenia publicznoprawnego, polegającego na możliwości zachowania się zgodnie z przepisami prawa organu publicznego), co oznacza możliwość dochodzenia go w innym trybie niż przed sądem powszechnym. Subwencja ogólna nie jest również – co istotne z punktu widzenia trybu dochodzenia roszczeń przez jednostki samorządu terytorialnego – prywatnoprawną należnością wchodzącą w skład mienia samorządowego, lecz instrumentem służącym realizacji postanowień ustawy budżetowej. W związku z tym, roszczenie o wypłatę subwencji w kwocie wynikającej z przepisów prawa nie może być postrzegane jako prywatnoprawne skierowane do Skarbu Państwa przez jednostkę samorządu terytorialnego, lecz roszczenie publicznoprawne o prawidłową realizację planu finansowego państwa, skierowane do dysponentów budżetowych (M. Szubiakowski, *Glosa do postanowienia SN z 11.08.1999 r., I CKN 414/99*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 9, s. 105). Jak dodatkowo wskazuje się w literaturze, przyjęcie kognicji sądów powszechnych oznaczałoby nadto niedopuszczalne, z punktu widzenia trójpodziału władzy, oddanie spraw budżetowych do rozstrzygnięcia przez sądy powszechne (zob. T. Dębowska – Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z ogólną częścią prawa finansowego*, Warszawa 1995, s. 209).

Z kolei w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego jednostka samorządu terytorialnego, której nie przekazano subwencji wynikającej z przepisów prawa może szukać ochrony prawnej w postępowaniu przed NSA (uchwała NSA z 2 lipca 2001 r., sygn. akt FPS 1/2001).

3.5 Przeprowadzona analiza stanowisk judykatury oraz doktryny przeczy twierdzeniu wnioskodawcy o wykluczeniu możliwości egzekwowania na drodze sądowej należnej kwoty części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej obliczonej według kryteriów określonych w u.d.j.s.t.. Zaskarżony przepis nie wyłącza sądowej drogi dochodzenia przez jednostki samorządu terytorialnego. Zdaniem Sejmu możliwość realizacji sądowej ochrony jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie ich prawa do należnych kwot subwencji ogólnej jest prawnie dopuszczalna. Wobec tego dezaktualizują się zarzuty naruszenia zasady ochrony zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa w związku z art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Tym samym, w ocenie Sejmu, art. art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, 21, 21a, 29 i 32 u.d.j.s.t. **jest zgodny** z zasadą zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji w związku z art. 167 ust 2 i 3 Konstytucji i z zasadą sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego, wynikająca z art. 165 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji.

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

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

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

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „do pierwszego z obowiązków o charakterze formalnym, czyli nakazu równego traktowania równych, zasada sprawiedliwości społecznej pokrywa się z zasadą równości, będącą jej konkretyzacją. *Prima facie* nie ulega zatem wątpliwości, że naruszenie zasady równości jest równoznaczne z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej w analizowanym obszarze. Należy jednak uznać, że w razie sformułowania zarzutu niezgodności określonej regulacji prawnej z ustawą zasadniczą, związanego z nieuzasadnionym

zróżnicowaniem sytuacji prawnej podmiotów podobnych, jako wzorzec kontroli powinna zostać wskazana zasada równości, a nie zasada sprawiedliwości społecznej, która – ze względu na regułę *lex specialis derogat legi generali* – nie stanowi wówczas odpowiedniego kryterium oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji. Powołanie w takiej sytuacji jako wzorca kontroli zasady sprawiedliwości społecznej prowadziłyby do stwierdzenia, że dany przepis prawny nie narusza omawianej zasady konstytucyjnej. Zastrzeżenia co do konstytucyjności uregulowań przewidujących nierówne traktowanie równych powinny być weryfikowane jedynie w kontekście zasady równości [...]” (wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12).

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

W orzecznictwie trybunalskim zwrócono trafnie uwagę na fakt, że nakaz równego traktowania podmiotów podobnych dotyczy systemu praw i wolności jednostki, a nie funkcjonowania instytucji publicznych (por. wyrok TK z 16 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 5/08). Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 4 marca 2008 r., sygn. akt K 13/06 (umarzającym postępowanie dotyczące przepisów u.d.j.s.t., ze względu na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanej regulacji), „[...] wydanie wyroku nie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Sposób podziału części równoważącej subwencji ogólnej między gminy, kwestionowany przez wnioskodawcę, dotyczy bowiem regulacji między dwoma podmiotami władzy publicznej, w sferze stosunków publicznoprawnych. Część równoważąca subwencji ogólnej, jak również całość subwencji ogólnej jest przydzielana gminom z budżetu państwa jako konsekwencja uchwalonej przez parlament ustawy budżetowej”. Na kanwie przywołanej sprawy szło zatem o relacje

publicznoprawne między dwoma podmiotami władzy publicznej, działającymi na podstawie swych kompetencji (formalnych i materialnych), wynikających z ustaw, w tym w szczególności u.d.j.s.t. oraz z ustawy budżetowej na dany rok.

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

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

Jednocześnie, jakkolwiek aspekt materialny zasady sprawiedliwości społecznej nie jest przedmiotem zarzutu wnioskodawcy, Sejm pragnie dodać, że płynące z art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. ograniczenie możliwości pozyskania (ale nie uniemożliwienie, wbrew twierdzeniem gminy) możliwości pozyskania kwot należnych (obowiązkowych wpłat czy też części subwencji ogólnej) w wypadku uiszczenia tzw. janosikowego w zawyżonej kwocie lub otrzymania części subwencji w kwocie zaniżonej, należy uznać za konstytucyjnie uzasadnione koniecznością ochrony równowagi budżetowej i integralności finansów publicznych (por. pkt V. 3.1-3.5 niniejszego pisma), czym kontestowana regulacja czyni zadość wymogom płynącym z zasady sprawiedliwości społecznej w jej ujęciu materialnym (ochrona innych wartości konstytucyjnych).

Sejm uznaje za zasadne przypomnieć, iż w swoim orzecznictwie Trybunał przyjmuje, że „stosowanie zasady sprawiedliwości społecznej jako podstawy kontroli

konstytucyjności prawa wymaga zachowania szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny może interweniować tylko w tych przypadkach, w których naruszenie tej zasady ma charakter oczywisty” (zob. wyrok TK z 26 stycznia 2010 r., sygn. akt K 9/08 i powołane tam orzecznictwo).

Na podstawie poczynionych ustaleń Sejm wnosi o uznanie, że art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, 21, 21a, 29 i 32 u.d.j.s.t. **nie jest niezgodny** z zasadą sprawiedliwości społecznej, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński