

Warszawa, dnia 27 października 2015 r.

Trybunał Konstytucyjny

Al. J. Ch. Szucha 12a

00-918 Warszawa

Wnioskodawca:

Rada Gminy Międzyzdroje

Ul. Książąt Pomorskich 5

72-500 Międzyzdroje

reprezentowany przez:

Marka Gizickiego, adwokata (nr wpisu 3535) oraz

Bartosza Barańskiego, radcę prawnego (nr wpisu WA-9108)

(pełnomocnictwo w załączeniu)

Adres do doręczeń:

Bartosz Barański

Deloitte Legal, Pasternak, Korba i Wspólnicy Kancelaria
Prawnicza sp.k.

Al. Jana Pawła II 19

00-854 Warszawa

Organ, który wydał kwestionowany akt normatywny:

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

WNIOSEK

O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚĆ USTAWY Z KONSTYTUCJĄ

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt. 3 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr. 78 poz. 483 ze zm. – dalej: „**Konstytucja**”), w związku z uchwałą nr XV/132/15 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z dnia 15 października 2015 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (j.t. Dz. U. z 2014 r., poz. 1115 z późn. zm., dalej: „**UDJST**”) z Konstytucją oraz Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, sporządzoną w Strasburgu z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. 1994 r. Nr 124 poz. 607, dalej: „**EKSL**”), na podstawie udzielonego nam pełnomocnictwa (uchwała oraz pełnomocnictwo w załączeniu) wnosimy o stwierdzenie, że **art. 36 ust. 10 UDJST w zw. z art. 20, 21, 21a, 29, 32 UDJST** jest niezgodny z:

- 1) **art. 167 ust. 1-3 Konstytucji w zw. z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji** – gdyż powoduje, że należna kwota części wyrównawczej i równoważącej 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;
- 2) **art. 165 ust. 1 i art. 21 ust. 1 Konstytucji w zw. z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą proporcjonalności wynikającymi z art. 2 Konstytucji** – gdyż powoduje odebranie gminom prawa do otrzymania części wyrównawczej bądź równoważącej subwencji ogólnej w kwocie należnej (tj. kwocie wynikającej z przepisów art. 20, 21, 21a oraz 32 UDJST) bądź nakłada na te jednostki obowiązek uiszczenia wpłat, o których mowa w art. 29 ust. 1 UDJST, w wysokości wyższej niż należna (tj. kwocie wynikającej z przepisów art. 29, 20 ust. 2, 4 i 5 oraz art. 32 ust. 1 i 3 UDJST), co stanowi nieuzasadnioną i nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności komunalnej;
- 3) **art. 165 ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 16 ust. 2 Konstytucji w zw. z zasadą prawa do sądu wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz w zw. z art. 11 EKSL** – gdyż narusza zasadę sądowej ochrony samodzielności gmin w zakresie przyznanym przez art. 167 ust. 1-3 Konstytucji oraz art. 165 ust. 1 i art. 21 ust. 1 Konstytucji, poprzez wyłączenie możliwości ubiegania się przez gminy o (i) wypłatę części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej w kwocie należnej (tj. w kwocie wynikającej z przepisów art. 20, 21, 21a oraz 32 UDJST) oraz (ii) zwrot wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST, które wpłacone zostały w kwocie wyższej niż należna (tj. w kwocie wyższej niż wynikająca z przepisów art. 29, 20 ust. 2, 4 i 5 oraz art. 32 ust. 1 i 3 UDJST).

UZASADNIENIE

I. Legitymacja Wnioskodawcy

1. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 Konstytucji z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności ustaw z Konstytucją wystąpić mogą organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego, pod warunkiem, że akt normatywny objęty wnioskiem dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 2015, poz. 1064 z późn. zm.) we wniosku należy także uzasadnić, powołując się na przepis prawa bądź statutu, że kwestionowana ustawa dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy.

2. UDJST w art. 1 pkt 1 wskazuje, że przedmiotem regulacji tej ustawy są „*źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów*”.
3. Kwestionowany przez Wnioskodawcę przepis art. 36 ust. 10 UDJST w powiązaniu z pozostałymi przepisami UDJST reguluje sytuacje, gdy gmina otrzymała część wyrównawczą bądź równoważącą subwencji ogólnej w kwocie niższej niż należna bądź gdy gmina uiszcza wpłaty, o których mowa w art. 29 UDJST, w kwocie wyższej niż należna. Przepis ten wskazuje, że gminom nie przysługuje prawo i możliwość dochodzenia niewypłaconej kwoty części wyrównawczej bądź równoważącej subwencji ogólnej bądź zwrotu nadpłaconej kwoty wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST. Kwestionowane przepisy mają więc wpływ na wysokość dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego, a tym samym dotyczą spraw objętych zakresem działań Wnioskodawcy.

II. Zasadność wydania wyroku oraz wniosek o łączne rozpoznanie dwóch wniosków

4. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest art. 36 ust. 10 UDJST w powiązaniu z innymi przepisami UDJST dotyczącymi uprawnień do otrzymania i sposobu wyliczenia części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej, jak również dotyczącymi obowiązku uiszczenia i sposobu wyliczenia wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej.
5. Należy zwrócić uwagę, że przepis art. 36 ust. 10 UDJST nie był dotychczas przedmiotem kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Nie zachodzi więc zbędność wydania wyroku ze względu na zasadę „*ne bis in idem*”.
6. Zgodnie z wiedzą Wnioskodawcy w obecnej chwili przed Trybunałem Konstytucyjnym zawisła sprawa z wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego, sygn. K 46/14, w której Sejmik kwestionuje konstytucyjność art. 36 ust. 10 UDJST. Przepis będący przedmiotem kontroli został powiązany przez Sejmik z art. 24, art. 25 i art. 31 UDJST, tj. przepisami, które regulują bądź regulowały uprawnienie do otrzymania i sposób wyliczenia części wyrównawczej oraz regionalnej subwencji ogólnej dla województw oraz obowiązek uiszczenia i sposób wyliczenia wpłat z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw.
7. Zgodnie z art. 83 ust. 1 Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, jeżeli w co najmniej dwóch wnioskach jednakowo określono przedmiot kontroli, Prezes Trybunału może zarządzić łączne rozpoznanie tych wniosków. Zasadę tę

potwierdza także § 29 ust. 1 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (stanowiącego Załącznik do Uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 2015 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, MP 2015 r., poz. 823), który wskazuje dodatkowo, iż Prezes Trybunału bierze pod uwagę także wzorzec kontroli zaskarżenia.

8. W niniejszym wniosku Wnioskodawca czyni przedmiotem kontroli przepis art. 36 ust. 10 UDJST, tak samo jak Sejmik Województwa Mazowieckiego w powołanej sprawie. Wnioskodawca w niniejszym wniosku wnosi o zbadanie tego przepisu w powiązaniu z innymi przepisami UDJST, niż uczynił to Sejmik Województwa Mazowieckiego. Różnica ta jest jednak pozorna. Zarówno Wnioskodawca, jak i Sejmik Województwa Mazowieckiego wnoszą o zbadanie konstytucyjności art. 36 ust. 10 UDJST w związku z przepisami UDJST przewidującymi uprawnienie do otrzymania i sposób wyliczenia poszczególnych części subwencji ogólnej oraz nakładającymi obowiązek uiszczenia i określającymi sposób wyliczenia wpłat na poszczególne części subwencji ogólnej. Sejmik Województwa Mazowieckiego wskazuje odpowiednio przepisy właściwe dla województw, podczas gdy Wnioskodawca wskazuje odpowiednio przepisy właściwe dla gmin.
9. W obu przypadkach zbliżone są również powołane przez wnioskodawców wzorce kontroli zaskarżenia. Oba wnioski koncentrują się również na identycznym problemie prawnym, jakim jest brak możliwości weryfikacji prawidłowości wysokości otrzymywanej subwencji, gdy jest ona niższa niż należna bądź uiszczonych wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST, gdy są one wyższe niż należne.
10. Mając na uwadze powyższe wnosimy o rozważenie celowości połączenia wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego (w sprawie o sygn. K 46/14) oraz niniejszego wniosku Gminy Międzyzdroje do łącznego rozpoznania.

III. Istota sprawy

11. Wnioskodawca nie kwestionuje idei tzw. mechanizmu wyrównania poziomego oraz pionowego przewidzianego w UDJST. Kwestionowany przepis art. 36 ust. 10 UDJST przewiduje natomiast, iż w ramach wskazanego mechanizmu gminy pozbawione są instrumentów pozwalających na weryfikację:
 - wysokości wpłat gmin, o których mowa w art. 29 UDJST w sytuacji, gdy zostały one uiszczone w wysokości wyższej niż należna (tj. w wysokości wyższej niż wynikająca z art. 29 UDJST w zw. z art. 20 ust. 2-6 oraz w zw. z art. 32 ust. 1 i 3 UDJST);

- wysokości części wyrównawczej otrzymywanej przez gminy, gdy została ona otrzymana w wysokości niższej niż należna (tj. wysokości niższej niż wynikająca z art. 20 UDJST w zw. z art. 32 ust. 1 i 3 UDJST)
- wysokości części równoważącej otrzymywanej przez gminy, gdy została ona otrzymana w wysokości niższej niż należna (tj. wysokości niższej niż wynikająca z art. 21 i 21a UDJST).

12. Obowiązek dokonywania przez gminy wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej wynika z art. 29 ust. 1 UDJST. Przepis ten wskazuje również jednostki, które są zobowiązane do dokonania takiej wpłaty: „*gminy, w których wskaźnik G jest większy niż 150% wskaźnika Gg*”. Należna wysokość wpłaty, którą gmina jest obowiązana uiścić określona jest zgodnie z regułami wskazanymi w art. 29 ust. 2 UDJST. Przy wyliczeniu wysokości należnej wpłaty znaczenie mają dwa wskaźniki G oraz Gg.

13. Uprawnienie do otrzymania przez gminy części wyrównawczej subwencji ogólnej wynika z art. 20 ust. 2 i 7 UDJST. Artykuł 20 ust. 1 UDJST wskazuje, że część wyrównawcza subwencji ogólnej składa się z kwoty podstawowej oraz z kwoty uzupełniającej. Wskazane przepisy ust. 2 i 7 art. 20 UDJST wskazują również jednostki, które są uprawnione do otrzymania odpowiednio kwoty podstawowej i kwoty uzupełniającej subwencji ogólnej. 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>*”. Kwotę uzupełniającą „*otrzymuje gmina, w której gęstość zaludnienia jest niższa od gęstości zaludnienia w kraju*”. Należna wysokość subwencji określana jest zgodnie z art. 20 ust. 6, 8 i 9. Przy wyliczeniu wysokości należnej gminie subwencji znacznie mają dwa wskaźniki G i Gg oraz średnia gęstość zaludnienia w kraju oraz zaludnienie w gminie.

14. Wskaźniki G i Gg zdefiniowane zostały w art. 20 ust. 2 UDJST i obliczane są według zasad określonych w art. 20 ust. 3 – 5 UDJST w zw. z art. 32 ust. 1 i 3 UDJST.

15. Uprawnienie do otrzymania przez gminy części równoważącej subwencji ogólnej wynika z art. 21a ust. 2-5 UDJST. Przepis ten wskazuje również gminy, które są uprawnione do otrzymania części równoważącej subwencji ogólnej. Należna wysokość tej części subwencji ogólnej obliczana jest zgodnie z regułami wskazanymi w art. 21 i 21a UDJST w zw. z art. 32 UDJST. Przy wyliczeniu wysokości należnej części równoważnej subwencji ogólnej bierze się pod uwagę wiele czynników określonych we wskazanych przepisach.

16. Minister właściwy do spraw finansów publicznych mając na uwadze zasady określone w powyższych przepisach dokonuje obliczenia należnych gminom części subwencji ogólnej oraz należnych od gmin wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST, i przekazuje stosowną informację gminom zgodnie z art. 33 ust. 1 UDJST. Przekazanie poszczególnych części subwencji ogólnej następuje zgodnie z art. 34 UDJST. Jednocześnie gminy zobowiązane są do dokonania wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST, stosownie do art. 35 UDJST.
17. Artykuł 36 ust. 1 – 9 UDJST określa uprawnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych w sytuacji, gdy (i) część wyrównawcza bądź równoważąca subwencji ogólnej ustalona została w kwocie wyższej niż należna lub (ii) gdy wpłaty, o których mowa w art. 29 UDJST, ustalone zostały w kwocie niższej niż należna. W takiej sytuacji minister uprawniony jest do wydania decyzji, która poprzez zmniejszenie uprawnień gminy bądź nałożenie na nią obowiązków powoduje rozliczenie nienależnie wypłaconych kwot części subwencji ogólnej lub zaległości we wpłatach, o których mowa w art. 29 UDJST.
18. Jednak w sytuacji odwrotnej, tj. gdy (i) gmina otrzyma część wyrównawczą bądź równoważącą subwencji ogólnej w kwocie mniejszej niż należna lub (ii) gmina dokona wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST, w kwocie wyższej niż należna, przepis art. 36 ust. 10 UDJST wyklucza możliwość wydania przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych jakiegokolwiek decyzji pozwalającej na rozliczenie nieotrzymanej przez gminę, a należnej części subwencji ogólnej bądź nadpłaconej wpłaty, o której mowa w art. 29 UDJST.
19. Przepis art. 36 ust. 10 UDJST zamyka gminom drogę do dochodzenia należnej (tj. obliczonej w oparciu o wskazane powyżej przepisy UDJST), a nieotrzymanej części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej oraz nadpłaconej (w stosunku do wysokości wynikającej z powołanych powyżej przepisów UDJST) wpłaty, o której mowa w art. 29 UDJST. W efekcie dochodzi do sytuacji, w której wysokość należnej subwencji i wysokość należnych wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST, określana jest ostatecznie przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w drodze informacji, o której mowa w art. 33 ust. 1 UDJST. Podkreślenia wymaga, że informacja taka nie podlega weryfikacji w żadnym postępowaniu. Co pozbawia gminy instrumentu kontroli sądowej poprawności rozstrzygnięcia ministra właściwego do spraw finansów publicznych.
20. W tej sytuacji błąd popełniony przy dokonywaniu obliczeń bądź błędna interpretacja przepisów UDJST określających sposób dokonywania wyliczeń w zakresie poszczególnych części subwencji ogólnej i wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST, bądź pominięcie przez ministra do spraw finansów publicznych tych przepisów przy dokonywaniu obliczeń powoduje, że wysokość należnych części subwencji ogólnej i wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST, nie wynika z

przepisów UDJST, ale z arbitralnej i niepodlegającej kontroli sądowej czynności (informacji) ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

IV. Przedmiot kontroli

21. Przedmiotem kontroli Wnioskodawca czyni art. 36 ust. 10 UDJST, gdyż zamyka on gminom drogę do dochodzenia należnej (tj. obliczonej w oparciu o wskazane powyżej przepisy UDJST), a nieotrzymanej części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej oraz nadpłaconej (w stosunku do wysokości wynikającej z powołanych powyżej przepisów UDJST) wpłaty, o której mowa w art. 29 UDJST.
22. Powołane w związku z art. 36 ust. 10 UDJST przepisy tej ustawy, jak zostało wskazane w poprzednim punkcie wniosku, przewidują (w poszczególnych jednostkach redakcyjnych) szczegółową regulację wskazującą **sposób wyliczenia kwoty należnej**: (i) części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej, (ii) wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST. Przepisy te wyznaczają więc zakres, w jakim art. 36 ust. 10 UDJST odbiera gminom prawo do dochodzenia nieotrzymanej kwoty należnej poszczególnych części subwencji ogólnej bądź nadpłaconej kwoty wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST.

V. Wzorce kontroli

Art. 167 ust. 1-3 Konstytucji w zw. z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji

23. Artykuł 167 ust. 1 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek zapewnienia jednostkom samorządu udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Artykuł 167 ust. 2 Konstytucji wskazuje na źródła takich dochodów, wśród których wymienia także subwencje ogólne, które są niejako uzupełnieniem tych dochodów. Prawo podmiotowe gminy do subwencji ogólnej z budżetu państwa jest pochodną udziału gminy w sprawowaniu władzy publicznej, tj. wykonywaniu we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność istotnej części zadań publicznych. Artykuł 167 ust. 3 Konstytucji wskazuje zaś, że źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego winny być określone w ustawie.
24. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że gwarancyjny charakter art. 167 ust. 2 Konstytucji polega na tym, iż rodzi on prawa podmiotowe jednostek samorządu terytorialnego do dochodów wskazanych w tym przepisie. Trudno bowiem zakładać, iż wymienienie w Konstytucji określonych tytułów prawnych dochodów samorządu ma charakter jedynie informacyjny, a nie gwarancyjny (wyrok z dnia 26 listopada 2001 r., sygn. akt K 21/00).

25. Uznać należy, iż prawa gmin do dochodów mają charakter praw podmiotowych o charakterze publicznoprawnym, jako, że wynikają z ustrojowych relacji między dwoma związkami publicznoprawnymi (M Bogucka- Felczak, Ochrona sądowa praw jednostek samorządu terytorialnego do dochodów, *Finanse Komunalne*, 2012, Nr 3).
26. Mając na uwadze brzmienie art. 167 ust. 2 Konstytucji, należy wyprowadzić z tego przepisu publiczne prawo gmin, do domagania się wypłaty z budżetu państwa kwoty subwencji **w wysokości wynikającej z przepisów prawa**. Wskazane konstytucyjne prawo może przekształcić się w roszczenie o wypłatę subwencji w odpowiedniej wysokości i terminie, co stanowi naturalną konsekwencję przyjęcia obiektywnych kryteriów przyznawania subwencji.
27. Na poziomie ustawowym muszą zostać sformułowane wszystkie rozstrzygnięcia podstawowe dla wyznaczenia rodzaju i charakteru prawnego poszczególnych źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 3 Konstytucji gwarantuje gminom odpowiedni poziom dochodów, pozwalający na realizację konstytucyjnie wyznaczonych zadań, a także zastrzegający formę ustawy dla określania źródeł tych dochodów), a tym samym – także rozstrzygnięcia **wyznaczające sposób ustalania wysokości tych dochodów. Poziom dochodów jednostki samorządu terytorialnego musi być możliwy do ustalenia już na podstawie regulacji ustawowej, co oznacza obowiązek zachowania odpowiedniego stopnia precyzji i szczegółowości**.
28. W samej ustawie musi zostać określony również ogólny kształt wydatku, a więc m.in. rozstrzygnięcia wyznaczające sposób ustalania wysokości tych wydatków. **Innymi słowy, ogólny poziom wydatków jednostki samorządu terytorialnego musi być możliwy do ustalenia już na podstawie regulacji ustawowej** (wyrok z 24 marca 1998 r., K 40/97).
29. Trybunał Konstytucyjny uznaje, iż wpłaty korekcyjno - wyrównawcze stanowią element systemu wyposażania samorządu terytorialnego w dochody, który może funkcjonować pod warunkiem spełnienia wszystkich konstytucyjnych wymagań takiego wyposażania (wyrok z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04). **Oznacza to, iż również wysokość wpłat oraz wypłat korekcyjno - wyrównawczych określana powinna być na podstawie jasnych i precyzyjnych kryteriów ustanowionych w ustawie**.
30. Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest uznawana za wiążącą również w stosunkach między jednostkami samorządu terytorialnego a państwem (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04,

12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, 18 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07 i 29 października 2010 r., sygn. P 34/08).

31. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, aby podmioty mogły układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie narażają się na prawne skutki, których nie mogły przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, oraz w przekonaniu, że ich działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Ustawodawca nie powinien podważać ufności w sprawiedliwość i racjonalność swoich działań (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 czerwca 2005 r., sygn. SK 34/04).
32. Zasada zaufania społeczności lokalnej jednostki samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa 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 na podstawie pełnej znajomości treści obowiązującego tekstu prawnego** (wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2013 r., K 14/11)
33. Zasada sprawiedliwości społecznej jest rozwinięciem zasady równości i zakazuje ona arbitralnego oraz nieusprawiedliwionego nakładania obowiązków lub przyznawania przywilejów dla wybranych podmiotów. W efekcie szczególnym prawem podlegającym ochronie w związku z tą zasadą **jest prawo do sprawiedliwego traktowania (redystrybucji dochodów publicznych w sprawiedliwy, niearbitralny sposób)**.
34. Trybunał Konstytucyjny interpretuje pojęcie sprawiedliwości społecznej w połączeniu z pojęciem równości przyjmując, że jeżeli w podziale dóbr i związanym z tym podziale ludzi występują niesprawiedliwe różnice, wówczas różnice te uważane są za nierówność. **Sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem aby zróżnicowanie poszczególnych ludzi pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych ludzi** (wyrok z dnia 22 grudnia 1997 r., sygn. K 2/97).
35. Podsumowując należy wskazać, że art. 36 ust. 10 UDJST uniemożliwia gminom realizację prawa podmiotowego wynikającego z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji do należnych gminom dochodów w postaci części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej.
36. Konsekwencją zaskarżonego przepisu jest również fakt, że gminy nie mogą na podstawie przepisów UDJST ustalić należnych im kwot części wyrównawczej bądź równoważącej subwencji ogólnej, jak również kwot wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST, do których są zobowiązane. Faktyczna (ustalona w informacji

ministra właściwego do spraw finansów) wysokość należnych gminom poszczególnych części subwencji ogólnej bądź wysokość wpłat może bowiem obiegać od wysokości obliczonej na podstawie UDJUST, a kwestionowany przepis odbiera gminom jakiegokolwiek instrumenty (w szczególności kontroli sądowej) weryfikacji poprawności ustalonych kwot. Taka sytuacja narusza art. 167 ust. 1 i 3 Konstytucji oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

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

Art. 165 ust. 1 i art. 21 ust. 1 Konstytucji w zw. z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą proporcjonalności wynikającymi z art. 2 Konstytucji

38. Zgodnie z art. 165 ust. 1 Konstytucji, jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje prawo własności. Przepis ten gwarantuje ochronę własności komunalnej, która nie może być w nieuzasadniony sposób naruszana przez państwo.

39. Istnienie zależności, którą wyraża art. 165 ust. 1 Konstytucji, wiąże niewątpliwie ustawodawcę zwykłego; oznacza ograniczenie w stanowieniu prawa w taki sposób, aby zamierzone regulacje nie naruszały konstytucyjnego zakresu samodzielności gmin. **Już z tych ustaleń wynika, że ewentualne uszczuplenie w drodze ustawy stanu majątku samorządowego wymaga szczególnie wnikliwej kontroli** (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98).

40. Wszelka ingerencja w sferę samodzielności samorządu terytorialnego wymaga zachowania formy ustawowej oraz zupełności uregulowania, tak aby nie mogło być interpretowane rozszerzająco. **Nie może być ona także nadmierna, a więc nie powinna zawierać ograniczeń przekraczających stosowne proporcje pomiędzy wagą interesu jednostki a rangą interesu publicznego, który podlega ochronie** (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 kwietnia 2002 r., sygn. K 23/01).

41. **Nie ulega zatem wątpliwości, iż wszelka ingerencja w prawo własności gminy musi być co najmniej proporcjonalna do celu, który miałby być**

poprzez jej zastosowanie osiągnięty. Potwierdza to stanowisko doktryny, które akcentuje że ze względu na charakter praw majątkowych jednostek samorządu terytorialnego ustawodawca może je ograniczyć w stopniu większym niż prawa majątkowe innych podmiotów, ale musi przestrzegać zasady proporcjonalności (J. Oniszczyk, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w., Zakamycze 2004, s. 923-924)

42. Podstawą obowiązywania zasady proporcjonalności w przypadku samorządu terytorialnego pozostaje art. 2 Konstytucji, tyle tylko że interpretowany przez pryzmat szczegółowych regulacji konstytucyjnych stanowiących podstawę funkcjonowania samorządu terytorialnego. Instrumentalnie rozumiana zasada proporcjonalności stanowi zatem barierę przed zbyt daleko idącą ingerencją ustawodawcy w konstytucyjnie gwarantowaną zasadę decentralizacji władzy i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11).

43. **Konstytucyjna zasada proporcjonalności wywodzona z art. 2 Konstytucji i rozumiana jako ogólnie sformułowany zakaz nadmiernej ingerencji determinuje również relacje między państwem a samorządem terytorialnym.** Aby sprecyzować normatywną treść tych relacji, należy odwołać się do art. 16 ust. 2 oraz art. 163-172 Konstytucji (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11).

44. Podsumowując należy wskazać, że art. 36 ust. 10 UDJST prowadzi do sytuacji, gdy gminy nie są uprawnione do otrzymania należnej im kwoty części wyrównawczej bądź równoważącej subwencji ogólnej bądź nie są uprawnione do żądania zwrotu nienależnie pobranej kwoty wpłat, o których mowa w art. 29 UDJST. W konsekwencji w sposób nieproporcjonalny i nieuzasadniony innymi wartościami konstytucyjnymi dochodzi do ingerencji w prawo własności gmin.

Art. 165 ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 16 ust. 2 Konstytucji w zw. z zasadą prawa do sądu wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz w zw. z art. 11 EKSL

45. **Art. 165 ust. 2 Konstytucji przewiduje swego rodzaju domniemanie sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.** Skoro Konstytucja gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego ochronę sądową ich samodzielności, to gwarancja ta musi mieć charakter realny, a nie pozorny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06).

46. Pojęcie sądowej ochrony samodzielności akcentuje bardziej aspekt przedmiotowy mechanizmów ochrony, ukierunkowanych w założeniu na zapewnienie prawidłowego wykonywania zadań publicznych, i zakłada

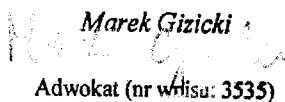
pozostawienie szerszej swobody ustawodawcy co do wyboru sposobów jej urzeczywistnienia. Obejmuje tylko tę sferę działania jednostek samorządu terytorialnego, w której Konstytucja zapewnia im samodzielność działania. (Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 29 października 2009 r., sygn. K 32/08).

47. Ochrona sądowa winna ochraniać także prawa jednostek samorządu terytorialnego w procesie wykonywania ich zadań. **W sporach między państwem a gminą ochronie sądowej powinny podlegać publiczne prawa podmiotowe samorządu ukształtowane w art. 167 Konstytucji i art. 165 ust. 1 Konstytucji**
48. **Sądowa ochrona samodzielności samorządowej oznacza, że w przypadku naruszenia samodzielności konkretnej jednostki samorządu terytorialnego powinna ona mieć możliwość dochodzenia swoich spraw przed niezawisłym sądem.** Ustawodawca ma obowiązek poddać jurysdykcji sądów sprawy naruszenia samodzielności samorządu i to zarówno w płaszczyźnie prywatnoprawnej, jak i publicznoprawnej. Istota zasady ochrony sądowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego stanowi realizację naczelnej zasady konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa na poziomie lokalnym.
49. Zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem jest jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawa. **Prawo do sądu zajmuje tak ważne miejsce, że jakakolwiek interpretacja ścieśniająca nie odpowiadałaby ani celowi ani charakterowi ustroju Rzeczypospolitej Polskiej.** Prawo jednostki do rzetelnego i publicznego procesu, w którym są rozstrzygane jej prawa o charakterze administracyjnym, cywilnym, a także postępowania, w których przedstawione są przeciwko niej zarzuty karne, wynika z zasady, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym (tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 kwietnia 1997 r.; sygn. K 14/96).
50. Również art. 11 EKSL wskazuje, iż gminy mają prawo do odwołania się na drodze sądowej w celu ochrony przysługujących im uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności przewidzianych w EKSL lub Konstytucji.
51. Podsumowując należy wskazać, że w sytuacji, gdy (i) kwota części wyrównawczej bądź równoważącej subwencji ogólnej została ustalona w kwocie niższej niż należna lub (ii) kwota wpłat, o których mowa w art. 29 UDJUST, została ustalona w kwocie wyższej niż należna, przepis art. 36 ust. 10 UDJUST 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 UDJUST) poszczególnych części subwencji ogólnej bądź (ii) obowiązku do zapłaty wyłącznie kwoty należnej (tj. kwoty wynikającej z przepisów UDJUST) wpłat, o których mowa w art. 29 UDJUST.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

W imieniu Gminy Międzyzdroje


Marek Gizicki
Adwokat (nr wpisu: 3535)

Marek Gizicki
Adwokat

Bartosz Barański


Radca prawny
nr wpisu WA-9108

Bartosz Barański
Radca prawny

Załączniki:

1. Odpis pełnomocnictwa potwierdzony za zgodność z oryginałem
2. Potwierdzenie dokonania opłaty skarbowej
3. Odpis Uchwały nr XV/132/15 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z dnia 15 października 2015 r.
4. 5 odpisów wniosku wraz z załącznikami