

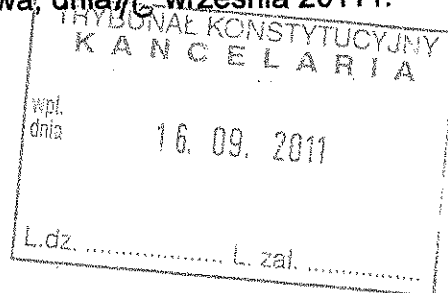


SEJMN
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 14/11

BAS-WPTK-915/11

Warszawa, dnia 16 września 2011 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rady Miasta Stołecznego Warszawy (sygn. akt K 14/11), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5, art. 21, art. 21a i art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. z 2010 r. Nr 80, poz. 526) **jest zgodny** z art. 2 w związku z art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji i art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.),
- 2) art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5 i art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5 i art. 30 ust. 2 ustawy wymienionej w pkt 1 **jest zgodny** z art. 2 w związku z art. 32 i art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji,
- 3) art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 ustawy wymienionej w pkt 1, w zakresie, w jakim nie zawiera przesłanek, którymi powinien kierować się minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego, dysponując niewykorzystaną kwotą części równoważącej subwencji ogólnej, zasilającą budżetową rezerwę przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego, **jest niezgodny** z art. 167 ust. 3 Konstytucji,

- 4) art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5, art. 21, art. 21a i z art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i z art. 30 ust. 2 ustawy wymienionej w pkt 1 **jest zgodny** z art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego,
- 5) art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5, art. 21, art. 21a i z art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i z art. 30 ust. 2 ustawy wymienionej w pkt 1 **jest zgodny** z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 i ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego,
- 6) art. 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 i z art. 20 ust. 3-5 ustawy wymienionej w pkt 1 **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 168 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Uzasadnienie

I. Analiza formalnoprawna

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 188 Konstytucji, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zbadania zgodności ustaw z Konstytucją oraz z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzednio zgody wyrażonej w ustawie. W myśl art. 191 ust. 2 Konstytucji, podmioty, o których mowa w ustępie 1 pkt 3-5, mogą wystąpić z takim wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem ich działania.

Podstawą wystąpienia Rady Miasta Stołecznego Warszawy z wnioskiem w przedmiotowej sprawie jest uchwała nr LXXIV/2284/2010 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 18 marca 2010 r., zmieniona uchwałą nr LXXXVI/2532/2010 z 15 lipca 2010 r. (dołączone do wniosku). Przepisy zaskarżonych ustaw dotyczą spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy (por. wyjaśnienia wnioskodawcy zawarte w piśmie z 13 grudnia 2010 r.). W związku z tym należy stwierdzić, że wniosek spełnia formalne przesłanki rozpoznania.

II. Przedmiot kontroli

1. Rada Miasta Stołecznego Warszawy zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją następujących przepisów:

a) art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5, art. 21, art. 21a i art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, dalej jako: u.d.j.s.t.) z art. 2 w związku z art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.; dalej jako: EKSL),

b) art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5 i art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5 i z art. 30 ust. 2 u.d.j.s.t. z art. 2 w związku z art. 32 i art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji,

c) art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 u.d.j.s.t. z art. 167 ust. 3 Konstytucji,

d) art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5, art. 21, art. 21a i z art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 u.d.j.s.t. z art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 EKSL,

e) art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5, art. 21, art. 21a i z art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 u.d.j.s.t. z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 i 2 EKSL,

f) art. 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 i z art. 20 ust. 3-5 u.d.j.s.t. z art. 2 oraz art. 168 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 3 EKSL.

2. Przedmiotem zaskarżenia we wniosku jest zespół przepisów u.d.j.s.t. ustanawiających obowiązek gmin i powiatów, posiadających cechy określone przez ustawodawcę, corocznego dokonywania wpłat do budżetu państwa, które tworzą następnie pulę środków przeznaczonych na sfinansowanie tzw. części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów. Beneficjentami wypłat z tej puli są gminy i powiaty spełniające kryteria wskazane w ustawie. Instytucja uregulowana w zaskarżonych przepisach określana jest (także w niniejszym stanowisku) mianem „wpłat wyrównawczych” lub „horyzontalnego systemu wyrównawczego” (obydwa pojęcia należą do języka prawniczego, a nie prawnego). W języku potocznym system ten występuje niekiedy pod nazwą „janosikowe”. W celu uniknięcia nieporozumień należy podkreślić, że pojęcia „wpłat wyrównawczych” nie można utożsamiać z ustawowym pojęciem „części wyrównawczej subwencji ogólnej” dla gmin lub powiatów (por. art. 20 ust. 1 i art. 22 ust. 1 u.d.j.s.t.).

Zgodnie z art. 29 ust. 1 u.d.j.s.t., 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. Ustęp 2 powołanego artykułu wskazuje algorytm, na podstawie którego kalkulowana jest wysokość wpłat, stanowiąc, iż kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez kwotę wynoszącą:

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

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

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

Sposób kalkulacji wskaźników G i Gg jest określony w art. 20 ust. 4 u.d.j.s.t. Wskaźnik G, tj. wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca dla danej gminy, oblicza się dzieląc kwotę dochodów podatkowych gmin ustalonych z uwzględnieniem art. 32 ust. 1 i ust. 3 u.d.j.s.t., za rok poprzedzający rok bazowy, przez liczbę mieszkańców gminy (art. 20 ust. 4 u.d.j.s.t.). Z kolei wskaźnik Gg, tj. wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca dla wszystkich gmin, oblicza się dzieląc sumę wszystkich dochodów podatkowych ustalanych z uwzględnieniem art. 32 ust. 1 i ust. 3 u.d.j.s.t. wszystkich gmin za rok poprzedzający rok bazowy przez liczbę mieszkańców krajów (art. 20 ust. 5 u.d.j.s.t.). „Dochodami podatkowymi”, uwzględnianymi przy kalkulacji wskaźników G i Gg, są – zgodnie z definicją sformułowaną w art. 20 ust. 3 u.d.j.s.t. – łączne dochody z tytułu podatków wymienionych w tym przepisie. Z kolei „rokiem bazowym” jest rok poprzedzający rok budżetowy, a więc rok, na który uchwalana jest ustawa budżetowa (art. 2 pkt 3 u.d.j.s.t.).

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

3. Zgodnie z art. 30 ust. 1 u.d.j.s.t., powiaty, w których wskaźnik P jest większy niż 110% wskaźnika Pp, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów. W myśl ustępu 2 tego artykułu, kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców powiatu przez kwotę wynoszącą:

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

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

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

Sposób obliczenia wskaźników P i Pp jest określony w art. 22 ust. 4 i ust. 5 u.d.j.s.t. w sposób analogiczny do tego, w jaki obliczane są wskaźniki G i Gg na podstawie art. 20 ust. 4 i ust. 5 u.d.j.s.t. (por. wcześniej).

4. Zgodnie z art. 35 ust. 1 u.d.j.s.t., jednostki samorządu terytorialnego dokonują wpłat obliczanych we wskazany wyżej sposób na rachunek budżetu państwa. Artykuł 29 ust. 1 *in fine* u.d.j.s.t. przesądza, że przeznaczeniem tych wpłat jest część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin. Odpowiednio wpłaty powiatów są przeznaczone na część równoważącą subwencji dla powiatów (art. 20 ust. 1 *in fine* u.d.j.s.t.).

Część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin ustala się w wysokości stanowiącej sumę łącznej kwoty wpłat gmin określonych w art. 29 u.d.j.s.t. (czyli wpłat wyrównawczych) oraz łącznej kwoty uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 20 ust. 9 u.d.j.s.t. (art. 21 ust. 1 u.d.j.s.t.). Pula środków przeznaczonych na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin składa się więc z dwóch elementów. Po pierwsze, w jej skład wchodzi wpłaty wyrównawcze (art. 29 u.d.j.s.t.), a po drugie – tzw. kwoty uzupełniające części wyrównawczej subwencji ogólnej, o których mowa w art. 20 ust. 9 u.d.j.s.t. Chodzi tu o kwoty, których nie uzyskały bogatsze gminy w ramach części wyrównawczej subwencji ogólnej. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 u.d.j.s.t., część wyrównawcza

subwencji ogólnej składa się z dwóch elementów: kwoty podstawowej i kwoty uzupełniającej. Kwotę podstawową otrzymują gminy, w których wskaźnik G jest mniejszy niż 92% wskaźnika Gg (art. 20 ust. 2 u.s.j.s.t.). Z kolei kwotę uzupełniającą otrzymuje gmina, w której gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju (art. 20 ust. 7 u.d.j.s.t.). W przypadku jednak gmin silniejszych finansowo, tj. takich, w których wskaźnik G jest wyższy od 150% wskaźnika Gg, gmina – nawet spełniająca wymienione kryterium gęstości zaludnienia – nie otrzymuje kwoty uzupełniającej. Kwota ta zasila pulę przeznaczoną na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin (art. 20 ust. 9 u.d.j.s.t.).

Zgodnie z art. 23 ust. 1 u.d.j.s.t., część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów ustala się w wysokości łącznej kwoty wpłat powiatów określonych w art. 20 u.d.j.s.t. (czyli wpłat wyrównawczych).

5. Część równoważącą subwencji ogólnych dla gmin, o łącznej kwocie ustalonej według powołanych wyżej regulacji, dzieli się między gminy w sposób określony w art. 21a u.d.j.s.t. Zgodnie z ustępem 1 tego przepisu, z kwoty części równoważącej 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% – z przeznaczeniem dla gmin „wiejskich” i „miejsko-wiejskich”, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, były wyższe od 90% średnich wydatków wszystkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich;

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

Sposób rozdzielania wyżej wymienionych kwot określają przepisy art. 21a ust. 2-4 u.d.j.s.t. Jeżeli po rozdziale pozostaną jakiekolwiek środki, to – zgodnie z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 u.d.j.s.t. – środki te zwiększają rezerwę, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 u.d.j.s.t. W przepisie tym jest mowa o rezerwie przeznaczonej dla jednostek samorządu terytorialnego, pozostawionej do dyspozycji ministra właściwego do spraw finansów publicznych, działającego w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego.

6. Część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów dzieli się między powiaty w sposób określony w art. 23a u.d.j.s.t. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu, ogólną kwotę przeznaczoną na część równoważącą subwencji dzieli się na pięć części:

1) 9% – dla powiatów, które w roku poprzedzającym rok bazowy nie były objęte obowiązkiem dokonywania wpłat wyrównawczych lub dla których kwota taka była niższa niż 1 mln zł – z uwzględnieniem wydatków na rodziny zastępcze;

2) 7% – dla powiatów wskazanych przez ministra właściwego do spraw pracy, w których w roku budżetowym nie działa powiatowy urząd pracy, a zadania tej jednostki są realizowane przez inny powiat;

3) 30% – dla powiatów, w których długość dróg powiatowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w powiecie jest wyższa od średniej długości dróg powiatowych w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca;

4) 30% – dla miast na prawach powiatu, w zależności od długości znajdujących się w ich granicach dróg wojewódzkich i krajowych;

5) 24% – dla powiatów, w których kwota planowanych dochodów na rok budżetowy jest niższa od kwoty planowanych dochodów w roku bazowym.

Sposób rozdzielenia wyżej wymienionych kwot regulują szczegółowo art. 23a ust. 2-5 u.d.j.s.t.

III. Zarzuty wnioskodawcy

1. Niezgodność art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5, art. 21, art. 21a i art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 u.d.j.s.t. z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji w związku z art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji i art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego

1. Zdaniem wnioskodawcy, wymienione w punkcie 1 zarządzenia TK przepisy określające sposób kalkulacji wysokości wpłat wyrównawczych dokonywanych przez gminy i powiaty (a także miasta na prawach powiatu) w związku z przepisami określającymi cechy jednostek zobowiązanych do wpłat, a także reguły ich rozdysponowania, naruszają konstytucyjną zasadę proporcjonalności oraz wiążący się z nią zakaz nadmiernej ingerencji.

W ocenie wnioskodawcy, zaskarżone przepisy ingerują w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego w sposób, który nie jest konieczny dla realizacji założonego przez ustawodawcę celu. Nie wypełniają one tym samym przesłanki niezbędności, na której opiera się zasada proporcjonalności. Jak stwierdzono we wniosku, wyrównanie poziomu finansowego jednostek samorządu terytorialnego jest możliwe do osiągnięcia w inny sposób, mniej dolegliwy dla silniejszych finansowo jednostek samorządu terytorialnego, do których zalicza się wnioskodawca. Powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2006 r. (sygn. akt K 30/04), wnioskodawca stwierdza, iż można mówić o spełnieniu przez instytucję wpłat wyrównawczych przesłanki konieczności ingerencji w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego pod warunkiem, że, po pierwsze, ma ona charakter przejściowy, a po drugie – służy eliminacji wyłącznie „rażących” nierówności w sytuacji finansowej jednostek samorządu.

Zdaniem wnioskodawcy, trudno mówić, aby instytucja wpłat wyrównawczych miała charakter przejściowy czy dostosowawczy, skoro funkcjonuje ona w systemie prawnym od prawie dwudziestu lat. Ponadto, w jego ocenie instytucja ta jest niezgodna z wynikającą z Konstytucji zasadą subsydiarności wpłat wyrównawczych, zgodnie z którą eliminacja nierówności w zakresie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego powinna w pierwszym rzędzie następować w formie subwencji z budżetu państwa, a wyrównanie horyzontalne jest możliwe dopiero

wówczas, gdy niewystarczające okazują się instrumenty wyrównawcze o charakterze wertykalnym, tj. środki z budżetu centralnego. Tymczasem przewidziany w ustawie sposób identyfikacji beneficjentów części równoważącej subwencji ogólnej nie pozwala na określenie, które jednostki samorządu terytorialnego pozostają w rzeczywistości „rażąco” nierównej sytuacji.

Według wnioskodawcy, przyjęte w art. 21a ust. 1 u.d.j.s.t. kryteria identyfikacji gmin uprawnionych do świadczenia wyrównawczego nie pozwalają na uznanie, że do grupy tej należą wyłącznie gminy słabsze finansowo z punktu widzenia celu tej regulacji prawnej. Jak podkreśla wnioskodawca, odwołanie się przez ustawodawcę do niektórych tylko wydatków (na dodatki mieszkaniowe – art. 21a ust. 2 pkt 1 i 2 u.d.j.s.t.), bez uwzględnienia dochodów, oraz do niektórych tylko dochodów (w szczególności chodzi o pominięcie w art. 21a ust. 1 pkt 3 u.d.j.s.t. podatku od nieruchomości, stanowiącego, zdaniem wnioskodawcy, znaczący element w dochodach licznych gmin), bez uwzględnienia wydatków, nie odzwierciedla w sposób pełny sytuacji finansowej beneficjentów wpłat wyrównawczych. Wnioskodawca jest zdania, że zakaz nadmiernej ingerencji w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego przemawia za tym, aby beneficjentami wpłat wyrównawczych były wyłącznie samorządy, których sytuacja finansowa nie pozwala na właściwe realizowanie nałożonych na nie zadań publicznych. W jego ocenie, regulacje określające cechy gmin uprawnionych do części równoważącej powinny nawiązywać zarówno do dochodów, jak i obiektywnych potrzeb wydatkowych tych gmin. W szczególności wskazanie, że beneficjentami wpłat są gminy, które ponoszą wydatki określonego rodzaju w ramach polityki społecznej, bez uwzględnienia dochodów tych gmin, nie gwarantuje, zdaniem wnioskodawcy, że część równoważąca trafi wyłącznie do tych gmin, które rzeczywiście nie są w stanie ponieść kosztów realizacji zadania publicznego.

Jak zaznaczono we wniosku, obowiązujące przepisy prowadzą do sytuacji, w której istnieją jednostki samorządu będące zarazem płatnikami, jak i beneficjentami wpłat wyrównawczych, a zatem – z punktu widzenia zaskarżonej regulacji – pozostają zarówno gminami silniejszymi, jak i słabszymi finansowo. W ocenie wnioskodawcy, przyjęty w zaskarżonej ustawie mechanizm wyrównawczy jest oparty na błędnej konstrukcji logicznej obliczania wysokości subwencji. Algorytm ten nie identyfikuje najpierw niezbędnych, minimalnych potrzeb wydatkowych jednostek samorządu terytorialnego, które należy wyrównywać, lecz określa

w pierwszej kolejności wysokość dostępnych środków wynikającą z nie zrównoważonego podziału dochodów. Zdaniem wnioskodawcy, wysokość subwencji podlegającej podziałowi między beneficjentów powinna być obliczana w oparciu od obydwu kryteria i w odwrotnej kolejności, tj. w pierwszej – w celu identyfikacji niezbędnych potrzeb, a w drugiej – dla ustalenia ewentualnej możliwości ich wyrównania.

Analogiczne zarzuty wnioskodawca stawia przepisom określającym powiaty upoważnione do części równoważącej subwencji ogólnej. Kryteria, którymi posługuje się art. 23a u.d.j.s.t., mają, jego zdaniem, charakter selektywny i przypadkowy, nie pozwalając na przyjęcie, że beneficjentami części wyrównawczej subwencji są wyłącznie powiaty znajdujące się w relatywnie słabej kondycji finansowej. Wnioskodawca wskazuje, iż przepisy te nie nakazują uwzględniania wszystkich czynników pozwalających na określenie w sposób obiektywny sytuacji finansowej powiatu, co prowadzi – podobnie jak w przypadku gmin – do tego, że istnieją powiaty będące zarówno płatnikami, jak i beneficjentami wpłat wyrównawczych.

Zdaniem wnioskodawcy, błędna konstrukcja ustawowa instytucji wpłat wyrównawczych uzasadnia także wniosek, że zaskarżone przepisy naruszają drugą przesłankę zasady proporcjonalności, jaką jest efektywność (skuteczność) danej regulacji z punktu widzenia realizacji zamierzonych celów. Kryteria pozwalające na określenie, które jednostki samorządu są uprawnione do świadczeń, a które zobowiązane do wpłat wyrównawczych, powinny, zdaniem wnioskodawcy, odwoływać się do okoliczności obiektywnych, pozwalających na rzetelną ewaluację kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Wskutek braku nawiązania do pełnej sytuacji finansowej gminy i powiatu (uwzględniającej zarówno wydatki, jak i dochody) oraz symetrii w zakresie oceny ich „siły” i „słabości” dochodzi do sytuacji, w której – z jednej strony – obowiązek wpłat ciąży na jednostkach o niekoniecznie silnej kondycji finansowej, z drugiej zaś – z wpłat wyrównawczych korzystają jednostki niekoniecznie potrzebujące wsparcia. Powyższa niespójność prowadzi do następstw niezgodnych z celem analizowanej instytucji prawnej, polegających na tym, że – jak już wspomniano – istnieją jednostki samorządu terytorialnego, które są zarówno zobowiązane do dokonywania wpłat, jak i uprawnione do otrzymywania świadczeń pochodzących z tychże wpłat.

2. Jak stwierdza wnioskodawca, zasada subsydiarności wpłat wyrównawczych wymaga, aby mechanizm ten był ukształtowany jako *ultima ratio* i wykorzystywany wówczas, gdy państwo nie jest w stanie – w drodze świadczeń z budżetu państwa (przede wszystkim w postaci subwencji) – dokonać redukcji rażących dysproporcji sytuacji finansowej jednostek samorządu. Ponieważ w przepisach normujących wpłaty wyrównawcze brakuje nawiązania do stanu finansów państwa, istnieje pewien automatyzm w zakresie ustalania zobowiązanych i beneficjentów wpłat wyrównawczych. W rezultacie nawet wówczas, gdyby stan finansów państwa pozwalał na wyższe subwencjonowanie jednostek samorządu terytorialnego, obowiązek dokonywania wpłat wyrównawczych nie ulegnie redukcji. Zdaniem wnioskodawcy, skutkuje to naruszeniem zasady, zgodnie z którą wpłaty wyrównawcze powinny być instytucją wyjątkową i niezbędną, stosowaną jedynie w przypadku, gdy stan finansów państwa nie pozwala na eliminację dysproporcji przy użyciu zwyczajnych środków konstytucyjnych, takich jak subwencja z budżetu centralnego.

3. Zastrzeżenia wnioskodawcy budzi także sposób ustalania potencjału dochodowego jednostek zobowiązanych do wpłat wyrównawczych. Wskazuje on, iż ustawodawca nawiązał do kryterium „dochodu podatkowego” jednostek, definiując to pojęcie poprzez wyliczenie wyłącznie niektórych źródeł dochodów własnych gmin i powiatów (art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 4 i art. 20 ust. 3 u.d.j.s.t.; art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 4 i art. 22 ust. 3 u.d.j.s.t.). Zdaniem wnioskodawcy z niejasnych przyczyn ustawodawca zdecydował się na wyłączenie z definicji „dochodu podatkowego” – na potrzeby kalkulacji wskaźników G i Gg – dochodów podatkowych osiąganych przez gminy z innych źródeł podatkowych niż wymienione w art. 20 ust. 3 u.d.j.s.t. (przede wszystkim podatku od spadków i darowizn, opłaty targowej i miejscowej), a także pominął dochody niepodatkowe osiągane przez gminy i powiaty, takie jak np. dochody z majątku gminnego i powiatowego. W przekonaniu wnioskodawcy pominięcie dochodów z tych źródeł może prowadzić w konkretnych okolicznościach do nieusprawiedliwionego oszacowania sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Jak podkreślono we wniosku, ocena sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, dokonywana na potrzeby tak wyjątkowej instytucji, jaką stanowią wpłaty wyrównawcze, powinna w większym

stopniu uwzględniać całość sytuacji finansowej tych jednostek, a nie tylko możliwości związane z (nie wszystkimi) dochodami podatkowymi.

4. W dalszej kolejności wnioskodawca krytycznie odnosi się do czasowych aspektów mechanizmów ustalania wpłat wyrównawczych. W myśl zaskarżonych przepisów, ocena sytuacji finansowej gmin i powiatów pod kątem obowiązku uiszczenia tych wpłat jest dokonywana w oparciu o dane sprzed dwóch lat. W ocenie wnioskodawcy prowadzi to do wyników nieobiektywnych, niesłużących realizacji celu przedmiotowej instytucji. Jak wskazuje wnioskodawca, w obliczu możliwych fluktuacji uwarunkowań gospodarczych (w szczególności skutków recesji gospodarczej lub kryzysu finansów publicznych) może dojść do sytuacji, w której gminy, które dwa lata przed dokonaniem oceny ich sytuacji finansowej kwalifikowałyby się – z punktu widzenia celu ustawy – jako gminy słabsze czy silniejsze finansowo, mogą w okresie dokonywania oceny (skutkującej ustaleniem prawa do części równoważącej bądź obowiązku wpłat na zasilenie tej części) nie spełniać już tych warunków.

5. Zdaniem wnioskodawcy, wprowadzenie instytucji wpłat wyrównawczych w kształcie przyjętym w zaskarżonych przepisach nie jest środkiem adekwatnym do osiągnięcia celu tej regulacji. Ustawodawca nie nałożył na beneficjentów części równoważącej subwencji ogólnej obowiązku przeznaczania uzyskanych środków w sposób, który gwarantowałby poprawę ich sytuacji finansowej (np. zobowiązując ich do przeznaczania uzyskanych kwot na wydatki inwestycyjne). Jak podkreśla wnioskodawca, ustawa nie daje podstaw do przyjęcia, że przekazanie środków wyrównawczych jednostkom samorządowym następuje z tego powodu, że ponoszą one wysokie wydatki na określony cel. Nie ma bowiem przeszkód, aby samorząd spożytkował przyznane mu środki w inny, dozwolony prawem sposób. Dodatkowo wnioskodawca wskazuje na sformułowany w doktrynie zarzut, iż „zasady ustalania i przekazywania części równoważącej dla gmin przyczyniają się do osłabienia motywacji organów samorządu terytorialnego do kreowania warunków rozwoju społeczno-gospodarczego i do powiększania bazy opodatkowania” (L. Patrzalek, *Rola części regionalnej i części równoważącej subwencji ogólnej w uzupełnianiu dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, red. K. Święch i A. Zalcewicz, Szczecin 2005, s. 532).

Jak podnosi wnioskodawca, instytucja wpłat wyrównawczych w kształcie normatywnym wynikającym z zaskarżonych przepisów osłabia stymulacyjny i motywacyjny charakter dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, pozbawiając je efektów własnych działań, gospodarności i aktywności. Nieprawidłowo ukształtowany mechanizm tych wpłat prowadzi, zdaniem wnioskodawcy, do „efektu zniechęcającego” wspólnotę samorządową do podejmowania inicjatyw mogących generować wyższe dochody własne, ponieważ zwiększona aktywność w tym celu może doprowadzić do swoistej „sankcji” za osiągnięcie wyższego dochodu w postaci powinności uiszczenia wyższych wpłat wyrównawczych. Jak podkreśla wnioskodawca, zaskarżona regulacja nie uwzględnia okoliczności, że ponadprzeciętne dochody mogą wynikać nie tyle z lepszych warunków, co z bardziej efektywnej polityki finansowej organów jednostek samorządu czy też z inicjatyw członków wspólnoty lokalnej.

6. Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżone przepisy naruszają również przesłankę proporcjonalności *sensu stricto*, ingerując nadmiernie w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego. W jego ocenie, nie istnieje odpowiednia równowaga między efektami zaskarżonej regulacji a ciężarami nakładanymi przez nią na silniejsze finansowo jednostki samorządu terytorialnego. Jak stwierdza wnioskodawca, intensywność stopnia poświęcenia części samodzielności finansowej jednostek bogatszych nie jest dostatecznie usprawiedliwiona realizacją interesu publicznego, jakim jest ochrona stabilności finansowej jednostek biedniejszych. Jak podkreślono we wniosku, zaskarżona regulacja wpłat wyrównawczych stwarza ryzyko, że jednostki silniejsze finansowo i zdolne do wykonywania przypisanych im zadań publicznych staną się – wskutek obowiązku dokonywania wpłat – finansowo słabsze od beneficjentów wpłat, co oznacza, że ich potencjał do wykonywania zadań publicznych może stać się mniejszy od potencjału gmin otrzymujących część wyrównawczą.

2. Niezgodność art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5 i z art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5 i z art. 30 ust. 2 u.d.j.s.t. z zasadą równości jednostek samorządu terytorialnego wynikającą z art. 2 w związku z art. 32 i art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji

1. Zdaniem wnioskodawcy, przepisy określające przymioty gmin i powiatów zobowiązanych do uiszczania wpłat wyrównawczych, a także przepisy określające wysokość wpłat, w sposób nieuzasadniony zrównują ze sobą wszystkie gminy i powiaty, nie uwzględniając konstytucyjnie i ustawowo ugruntowanej specyfiki miasta stołecznego Warszawy. Jak zaznaczył wnioskodawca, z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (m.in. wyrok TK z 19 grudnia 2007 r., sygn. akt K 52/05) wynika, że zasada równości może stanowić wzorzec oceny regulacji wprowadzających zróżnicowanie w zakresie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

W ocenie wnioskodawcy, naruszenie konstytucyjnej zasady równości polega na tym, że ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie wprowadza szczególnych regulacji odnoszących się do stanu finansowego Warszawy ani do miast na prawach powiatu, nie uwzględniając tym samym ich szczególnego ustrojowego statusu, a zwłaszcza konstytucyjnego statusu miasta stołecznego Warszawy jako stolicy Rzeczypospolitej Polskiej (art. 29 Konstytucji). Jak podkreśla wnioskodawca, cecha stołeczności generuje po stronie Warszawy konieczność ponoszenia wydatków, które nie obciążają innych jednostek samorządu terytorialnego, a które wiążą się m.in. z zapewnieniem funkcjonowania w mieście naczelnych i centralnych organów państwowych, obcych przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz organizacji międzynarodowych. Jak zaznacza wnioskodawca, pomimo że zadania te są przez ustawę kwalifikowane jako zadania zlecone, miasto stołeczne Warszawa nie otrzymuje żadnych dotacji z budżetu państwa na ich realizację. Ponadto wnioskodawca stwierdza, iż ze stołecznego charakteru Warszawy wynikają wydatki związane z realizacją przez różnorakie grupy społeczne wolności zgromadzeń oraz relatywnie wyższe nakłady finansowe na infrastrukturę, także o charakterze kulturalno-oświatowym i sportowym.

Wnioskodawca zwraca także uwagę na okoliczność, że miasto stołeczne Warszawa zostało jako jedyna gmina w Polsce prawnie zobowiązane do utworzenia jednostek pomocniczych, tj. dzielnic, oraz zaopatrzenia ich w odpowiednie środki

finansowe. W świetle ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dzielnice nie są osobnym podmiotem uprawnień finansowych przewidzianych w tej ustawie i nie uczestniczą w systemie korekcyjno-wyrównawczym.

2. Wnioskodawca zaznacza również, że Warszawa odczuwa negatywne następstwa regulacji art. 9 ust. 1 i ust. 2 u.d.j.s.t. określającej mechanizm przyznawania gminom i powiatom kwot udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze danej gminy (względnie: powiatu). Zdaniem wnioskodawcy, negatywne następstwa tej regulacji polegają na tym, że dochody związane z działalnością licznej grupy podatników, którzy prowadzą działalność na terenie miasta stołecznego a mają miejsce zamieszkania w innej części kraju, nie przypadają Warszawie.

3. Zdaniem wnioskodawcy, powyższe okoliczności uzasadniają tezę, że istnieją powody przemawiające za odrębnym potraktowaniem miasta stołecznego Warszawy w zakresie regulacji określających system finansowania jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności w odniesieniu do instytucji wpłat wyrównawczych. Zrównanie Warszawy z innymi miastami na prawach powiatu na tej płaszczyźnie prowadzi, w ocenie wnioskodawcy, do nieuzasadnionego odstępstwa od zasady równości, gdyż nie uwzględnia licznych cech Warszawy wynikających z pełnienia przez to miasto funkcji stolicy państwa, przewidzianej w art. 29 Konstytucji. Zarzut naruszenia zasady równości potwierdzają, w opinii wnioskodawcy, dane odzwierciedlające relatywnie wysoki udział wpłat wyrównawczych w dochodach i wydatkach miasta stołecznego w porównaniu do analogicznych wskaźników w innych miastach na prawach powiatu, a także dane wskazujące na różnicę między kwotą wpłat wyrównawczych a kwotą uzyskaną z tytułu części równoważącej subwencji ogólnej. W przypadku Warszawy różnica ta wynosi – 803 270 057 zł i przewyższa kilkunastokrotnie ujemne salda istniejące w przypadku niektórych innych miast.

3. Niezgodność art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 u.d.j.s.t. z art. 167 ust. 3 Konstytucji

1. Zaskarżone art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 u.d.j.s.t. określają sposób przeznaczenia środków pochodzących z wpłat wyrównawczych dokonanych przez gminy, które to środki pozostały niewykorzystane, a więc nieprzekazane gminom upoważnionym do odbioru części równoważącej subwencji (tzw. resztówki). W myśl zaskarżonej regulacji środki te zwiększają rezerwę budżetową przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego. Rezerwą tą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego.

2. Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżone unormowanie skutkuje oddaniem do dyspozycji ministra finansów kwoty utworzonej z wpłat wyrównawczych, nie wskazując przesłanek, jakimi powinien kierować się minister dysponując tą kwotą. Takie rozwiązanie jest, w ocenie wnioskodawcy, niezgodne z zasadą wyłączności ustawy w zakresie określania źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Wnioskodawca odwołuje się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który podkreślił, że ogólny poziom dochodów jednostki samorządu terytorialnego musi być możliwy do ustalenia już na podstawie regulacji ustawowej. Regulacja ta musi zachowywać odpowiedni stopień precyzji i szczegółowości oraz nie może ograniczać się do blankietowych odesłań do przepisów wykonawczych (wyrok TK z 24 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97). Zdaniem wnioskodawcy, zasadę wyłączności ustawy w odniesieniu do wpłat wyrównawczych należy także postrzegać jako gwarancję wyjątkowego charakteru tej instytucji, co oznacza, że na poziomie ustawy powinien istnieć pełny, precyzyjny i przewidywalny system gwarantujący przeznaczenie całości tych wpłat na dofinansowanie samorządów biedniejszych w sytuacji, gdy nie jest tego w stanie uczynić państwo. Jak zaznacza wnioskodawca, zaskarżone przepisy nie wskazują precyzyjnie, że „resztówki” wpłat wyrównawczych powinny być wykorzystywane w tym celu.

4. Niezgodność art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5, art. 21, art. 21a i art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 u.d.j.s.t. z art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego

1. Zdaniem wnioskodawcy, mechanizm finansowania jednostek samorządu terytorialnego przewidziany w przepisach zaskarżonych w tym punkcie narusza konstytucyjną zasadę podstawowego charakteru dochodów własnych samorządu w zakresie finansowania zadań własnych, wynikającą z art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 EKSL. Zasada ta oznacza, że zasadniczym źródłem finansowania jednostek samorządu terytorialnego powinny być ich dochody własne, a tzw. dochody transferowe, czyli środki przekazywane z budżetu państwa (przede wszystkim subwencje i dotacje) powinny mieć charakter uzupełniający. Zdaniem wnioskodawcy, system oparty na założeniu, że podstawowym środkiem finansowania jednostek samorządu miałyby być dochody pochodzące z budżetu państwa czy ze źródeł innych niż dochody własne, prowadziłby do centralizacji finansów publicznych i nadmiernego ograniczenia samodzielności finansowej samorządów, a tym samym do „zamazania” ich odpowiedzialności za realizację przypisanych im zadań publicznych. Jak podkreśla wnioskodawca, za niezgodną z art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji należałoby uznać regulację, która jako zasadę wprowadzałaby podstawowe finansowanie działalności jednostek samorządu terytorialnego ze środków innych niż ich dochody własne.

Wnioskodawca przytacza dane liczbowe, z których wynika, że w latach 2008-2009 subwencje i dotacje łącznie stanowiły nieco ponad połowę dochodu gmin, z czego subwencje – około 36%. W przypadku powiatów odsetek ten sięgał około 70%, z czego na subwencje przypada około 50%. Zdaniem wnioskodawcy, dane te dają podstawę do stwierdzenia, że aktualnie obowiązujący system finansowania jednostek samorządu terytorialnego narusza dyrektywę konstytucyjną, zgodnie z którą to dochody własne, a nie subwencje i dotacje czy środki przekazywane z innych źródeł, powinny stanowić trzon dochodów samorządu. W jego ocenie, 50-70%-owy udział subwencji i dotacji w finansowaniu gmin i powiatów oznacza przekroczenie wyłącznie „uzupełniającej” roli tych środków finansowania.

2. Wnioskodawca krytycznie odnosi się do ustawowej definicji pojęcia „dochody własne” gmin oraz powiatów, w myśl której elementem tych dochodów jest m.in. udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych (art. 3 ust. 2 w związku z art. 4 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 5 ust. 2 i ust. 3 u.d.j.s.t.). Jak stwierdzono we wniosku, w tym przypadku ustawodawca dokonał (konstytucyjnie wątpliwej) redefinicji konstytucyjnego pojęcia „dochodu własnego” jednostek samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, „dochód własny” w rozumieniu art. 167 ust. 2 Konstytucji powinien być dochodem pochodzącym ze „źródeł samorządowych”, czyli m.in. z podatków i opłat lokalnych lub mienia samorządowego, a nie wskutek przekazania przez władzę centralną części jej własnych dochodów pochodzących z podatków państwowych.

Odwołując się do poglądu wyrażonego w doktrynie, wnioskodawca stwierdza, że istotą dochodu własnego powinno być istnienie po stronie samorządu pewnej możliwości wpływania na kształt źródeł tego dochodu. W jego ocenie, udział we wpływach z podatków dochodowych, mimo że został zaliczony do dochodu własnego w rozumieniu u.d.j.s.t., z konstytucyjnego punktu widzenia bardziej przypomina subwencję ogólną, ponieważ jest to świadczenie, którego wysokość nie zależy bezpośrednio od rozstrzygnięć organów jednostek samorządu terytorialnego. W ocenie wnioskodawcy, mimo takiej ustawowej kwalifikacji udziałów podatkowych to źródło finansowania nie może być zaliczone do „dochodów własnych” w autonomicznym rozumieniu konstytucyjnym. Jak stwierdza wnioskodawca, w konsekwencji przyjętego rozwiązania udział czynnika państwowego w dochodach jednostek samorządu terytorialnego jest jeszcze wyższy niż ten określony w oparciu o ustawową definicję „dochodów własnych”. Ponieważ subwencje ogólne (zwłaszcza w przypadku powiatów) w znacznej części pochodzą z wpłat wyrównawczych, część równoważąca subwencji ogólnej stanowi, w ocenie wnioskodawcy, na tyle istotny element finansowania jednostek samorządu terytorialnego, że konstrukcji przyjętej przez ustawodawcę można postawić zarzut naruszenia standardu ukształtowanego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym wpłaty wyrównawcze powinny mieć jedynie uzupełniający charakter. Jak zaznacza wnioskodawca, wpłaty te w dużej części zastąpiły podstawowe instrumenty finansowania jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji.

5. Niezgodność art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5, art. 21, art. 21a i z art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i z art. 30 ust. 2 u.d.j.s.t. z zasadą adekwatności, wynikającą art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego

1. Wnioskodawca jest zdania, że instytucja wpłat wyrównawczych w kształcie określonym zaskarżonymi przepisami narusza zasadę adekwatności udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych do wykonywanych przez nie zadań publicznych. Obowiązywanie tej instytucji prowadzi bowiem, w ocenie wnioskodawcy, do uniemożliwienia prawidłowego i efektywnego wykonywania przez miasto stołeczne Warszawę przypisanych mu zadań publicznych.

Dla uzasadnienia swojego twierdzenia wnioskodawca przytacza dane liczbowe za lata 2009-2010, które ukazują, jego zdaniem, znaczny uszczerbek dla budżetu miasta Warszawy wynikający z obowiązku dokonywania wpłat wyrównawczych. Jak podkreśla wnioskodawca, okoliczność, że wpłaty te pochłaniają około 10% dochodów własnych oraz stanowią około 10% wydatków bieżących i średnio około 37,8% wydatków majątkowych, generuje konieczność rezygnacji przez miasto stołeczne Warszawa z licznych inwestycji, a także konieczność zaciągania nowych zobowiązań finansowych celem terminowego wywiązania się z powinności dokonywania wpłat, co prowadzi do powiększenia pasywów miasta.

Ponadto, zdaniem wnioskodawcy, konstrukcja wzorca konstytucyjnego opartego na zasadzie adekwatności powinna uwzględniać art. 29 Konstytucji, który wskazuje na specyfikę funkcjonalną jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest miasto stołeczne Warszawa, stanowiąc zarazem podstawę do przypisania jego władzom lokalnym pewnych szczególnych zadań, których nie pełnią inne jednostki samorządu terytorialnego. W ocenie wnioskodawcy, naruszenie zasady adekwatności przez zaskarżone unormowania wiąże się z tym, że miasto stołeczne Warszawa, mimo znacznego obciążenia obowiązkiem corocznego dokonywania wpłat wyrównawczych, nie dysponuje jakimikolwiek dodatkowymi źródłami dochodów, które pozwalałyby na finansowanie zadań publicznych wynikających z pełnionej przez Warszawę funkcji stolicy państwa, przewidzianej w art. 29 Konstytucji.

Jak podkreśla wnioskodawca, z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego płynie wniosek, iż naruszeniem zasady adekwatności jest pozbawienie jednostek samorządu terytorialnego części dochodów w znacznej wysokości w sytuacji, gdy nie jest to uzasadnione koniecznością realizacji określonych wartości konstytucyjnych, jeżeli ograniczeniu temu nie towarzyszy żadna „rekompensata” w postaci przyznania alternatywnych źródeł finansowania bądź też redukcji potrzeb wydatkowych tych jednostek, np. przez ograniczenie przypisanych im zadań publicznych. Zdaniem wnioskodawcy, nakładając na jednostki samorządu terytorialnego spełniające kryteria ustawowe – a w szczególności na miasto stołeczne Warszawa – obowiązek dokonywania wpłat wyrównawczych, ustawodawca doprowadził do znaczącego uszczuplenia substancji finansowej tych jednostek przy braku jego rekompensaty i zmian w zakresie zadań publicznych, a także w sposób nie prowadzący do realizacji legitymowanego konstytucyjnie celu.

2. W ocenie wnioskodawcy, zaskarżony mechanizm wprowadza konstrukcję prawną nieadekwatną do rodzajów zadań samorządu publicznego. Jak zaznaczono we wniosku, kwestionowane przepisy prowadzą do „wydrażenia” funkcji dochodów własnych przez nadmierne ograniczenie swobody jednostki samorządu terytorialnego w dysponowaniu tymi dochodami. Zdaniem wnioskodawcy, bezpośrednio wynikające z zaskarżonej regulacji pozbawienie miasta stołecznego Warszawy prawie 10% dochodów własnych przekazywanych na wpłaty wyrównawcze wyklucza swobodę miasta w dysponowaniu tymi dochodami, co prowadzi do utraty przez nie przypisanej im konstytucyjnie funkcji.

3. Wnioskodawca podnosi ponadto, iż nakładając na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek ponoszenia wydatków, których celem jest wspieranie uboższych wspólnot lokalnych, ustawodawca powierzył zarazem tym jednostkom realizację zadania publicznego o charakterze ogólnopaństwowym, ponieważ wyrównywanie sytuacji finansowej wspólnot lokalnych spoczywa w pierwszym rzędzie na organach władzy państwowej. Włączenie w realizację tego zadania innych jednostek samorządu terytorialnego powinno być dopuszczalne wyłącznie na zasadzie wyjątku. Dlatego też, zdaniem wnioskodawcy, nie jest zgodne z zasadą adekwatności pozbawienie jednostek samorządu terytorialnego tak znaczącego, jak

w przypadku Warszawy, fragmentu dochodów własnych w imię realizacji zadania o charakterze ogólnopaństwowym.

6. Niezgodność art. 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 i z art. 20 ust. 3-5 u.d.j.s.t. z zasadą zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowiącego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz z art. 168 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego

1. Zdaniem wnioskodawcy, art. 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 i z art. 20 ust. 3-5 u.d.j.s.t. naruszają art. 168 Konstytucji, który – odczytywany w związku z art. 9 ust. 3 EKSL – nakazuje ustawodawcy nie tylko stworzenie systemu podatków i opłat lokalnych, lecz także wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w odpowiednie elementy władztwa wobec tych podatków i opłat.

Jak stwierdzono we wniosku, zaskarżone unormowanie prowadzi do tego, że szacowanie sytuacji jednostek samorządu terytorialnego – na potrzeby ustalania jednostek zobowiązanych do wpłat wyrównawczych i uprawnionych do części równoważącej subwencji ogólnej – następuje co do zasady bez uwzględnienia stosowanych przez nie preferencji podatkowych, które zostały dopuszczone w innych ustawach. W ocenie wnioskodawcy, nawet wówczas, gdy sytuacja finansowa jednostki samorządu terytorialnego pozwala jej na zastosowanie preferencji podatkowej, to zaskarżona regulacja znacznie redukuje swobodę decyzyjną władz lokalnych w tej mierze. Wnioskodawca zaznacza, że kwestionowane przepisy prowadzą do swoistego „efektu zniechęcającego”. Stosowanie preferencji podatkowych przez samorządy może bowiem doprowadzić do negatywnych finansowo skutków związanych z obowiązkiem przekazania wpłaty wyrównawczej w wysokości obliczonej bez uwzględnienia okoliczności, że gmina, zobowiązana do jej uiszczenia, zastosowała określoną preferencję podatkową w rezultacie czego jej realny dochód jest niższy od tego, który zgodnie z zaskarżonymi przepisami stanowi podstawę ustalenia wpłaty wyrównawczej. Zdaniem wnioskodawcy, doszło w ten sposób do nadmiernie intensywnego wkroczenia ustawodawcy w sferę gwarantowanego konstytucyjnie władztwa podatkowego jednostek samorządu terytorialnego, którego istotę stanowi ograniczona swoboda podejmowania rozstrzygnięć w zakresie podatków i opłat lokalnych.

2. Zdaniem wnioskodawcy, za niekonstytucyjnością zaskarżonej regulacji przemawia ponadto okoliczność, że wprowadza ona rozwiązanie zaburzające pewną spójność norm prawnych określających system finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Jak podkreśla wnioskodawca, z jednej strony ustawodawca w licznych przepisach przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego możliwość wpływania na rozwój lokalny poprzez kształtowanie polityki podatkowej, niejako „zachęcając” je do podejmowania odpowiednich rozstrzygnięć w tej mierze, z drugiej zaś strony – ustawodawca „zniechęca” te jednostki do prowadzenia racjonalnej i dostosowanej do indywidualnych uwarunkowań lokalnych polityki podatkowej, wprowadzając swego rodzaju sankcję (w postaci obowiązku przekazania świadczenia wyrównawczego określonej wysokości) za zastosowanie niższej stawki podatkowej czy ustanowienie dozwolonej przez prawo ulgi podatkowej. Wnioskodawca stwierdza w związku z tym, iż zaskarżone przepisy stwarzają pewną „pułapkę” dla stabilnych finansowo jednostek samorządu terytorialnego, które decydują się na prowadzenie elastycznej polityki podatkowej, działając w ramach konstytucyjnie przyznanego im uprawnienia. W ocenie wnioskodawcy, tego typu mechanizm prowadzi do naruszenia zasady zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

III. Wzorce kontroli

1. Artykuł 2 Konstytucji (zasada zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, zasada proporcjonalności)

1. Jednym z wzorców powołanych przez wnioskodawcę jest art. 2 Konstytucji, a ściślej – wynikające z niego zasady: zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz proporcjonalności.

2. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka

powinna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych (por. m.in. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). Badając zgodność aktów normatywnych z wymienioną zasadą „należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych” (tak: wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00).

Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wyraża się więc w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, aby nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Zgodnie z analizowanym wzorcem konstytucyjnym przyjmowane przez ustawodawcę nowe uregulowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (por. wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00 oraz 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04).

W myśl ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa uznawana jest za wiążącą również w stosunkach państwa z jednostkami samorządu terytorialnego (por. wyroki TK z: 18 lipca 2006 r., sygn. akt U 5/04; 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05; 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07).

3. Zasada proporcjonalności, na którą powołuje się wnioskodawca w niniejszej sprawie, wiąże ustawodawcę w procesie stosowania prawa jako reguła przyzwoitej legislacji stanowiąca konsekwencję zasady demokratycznego państwa prawnego (wyrok TK z 18 lutego 2003 r., sygn. akt 24/02). Jak podkreślił Trybunał w uzasadnieniu do przywołanego wyroku, zasada proporcjonalności stanowi

podstawową dyrektywę postępowania organu legislacyjnego. Zarzut naruszenia zasady proporcjonalności można uznać za udowodniony w sytuacji, gdy z punktu widzenia reguł kultury prawnej i zasad racjonalności ingerencja prawodawcza była nadmierna w stosunku do zamierzonych celów, albo też owe cele pozostawały poza legitymowanym w ustroju demokratycznym dopuszczalnym zakresem działania władzy (por. też orzeczenia TK z: 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96; 13 maja 1997 r., sygn. akt K 20/96). Trybunał zaznaczył jednak, że stwierdzenie naruszenia zasady proporcjonalności nie może polegać na opowiedzeniu się przez TK po jednej ze stron w sporze o zasadność konkretnej regulacji. Tego rodzaju ocena może natomiast zostać sformułowana w sytuacji, w której zasady racjonalności i standardy kultury prawnej pozwalają na jednoznaczne uznanie ingerencji prawodawczej za nadmierną (wyrok TK z 18 lutego 2003 r., sygn. akt 24/02).

Pogląd o konieczności przestrzegania przez ustawodawcę zasady proporcjonalności wyraził Trybunał również w uzasadnieniu do wyroku z 16 lipca 2009 r. (sygn. akt Kp 4/08). Jak zaznaczył tam sąd konstytucyjny: „[A]by ocenić poprawność przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania prawnego, należy dokonać oceny niezbędności, skuteczności i proporcjonalności działania objętych wnioskiem przepisów z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego. Wywiedziona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności szczególny nacisk kładzie na adekwatność celu legislacyjnego i środka użytego do jego osiągnięcia. To znaczy, że spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybrać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu. Rozpatrując zgodność zakwestionowanej regulacji z zasadą proporcjonalności (z art. 2 Konstytucji) należy zbadać trzy istotne zagadnienia: 1) czy ta regulacja jest niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związana, 2) czy jest efektywna, umożliwiając osiągnięcie zamierzonych celów, 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela lub inny podmiot prawny”.

2. Artykuł 32 (zasada równości)

1. We wcześniejszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmowano, że naruszenie zasady równości w relacjach między gminami powinno podlegać ocenie z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), m.in. na tle zasady proporcjonalności i sprawiedliwości społecznej (wyrok TK z 31 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97). Również w wyroku z 24 marca 1998 r. (sygn. akt K 40/97) Trybunał, odwołując się do wcześniejszych orzeczeń, stwierdził, że: „[Z]asada równości, tak jak określa ją art. 32 Konstytucji, odnosi się przede wszystkim do sytuacji prawnej osób fizycznych, co wynika choćby z ogólnego powiązania całokształtu postanowień rozdziału II konstytucji ze statusem prawnym «człowieka i obywatela». [...] Powyższe stwierdzenia Trybunału Konstytucyjnego zachowują aktualność w nowym stanie konstytucyjnym i już z tego względu zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji należy uznać za nieuzasadniony”.

W nowszym orzecznictwie TK zdaje się jednak dominować pogląd, że także art. 32 Konstytucji może stanowić właściwy wzorzec konstytucyjny dla oceny regulacji dotyczących jednostek samorządu terytorialnego z punktu widzenia przestrzegania zasady równości. W wyroku z 14 listopada 2000 r. (sygn. akt K 7/00) Trybunał stwierdził, że: „[S]woboda regulacyjna przysługująca ustawodawcy w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego nie jest nieograniczona. Ustawodawca musi w szczególności respektować, wyrażoną w art. 32 Konstytucji, zasadę równości jednostek. Różnicowania jednostek samorządu terytorialnego nie mogą prowadzić do nieuzasadnionych różnicowań ich mieszkańców. Trybunał Konstytucyjny może stwierdzić niezgodność regulacji prawnej dotyczącej samorządu terytorialnego z zasadą równości wtedy, gdy regulacja ta narusza zasadę równości jednostek. Ten, kto kwestionuje zgodność ustawy dotyczącej samorządu terytorialnego z zasadą równości musi wykazać, że regulacja ta powoduje różnicowanie osób fizycznych lub innych podmiotów «prywatnych» posiadających wspólną cechę istotną, a jednocześnie nie znajduje racjonalnego uzasadnienia, nie spełnia wymogu proporcjonalności lub nie znajduje oparcia w normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych”. Stanowisko to zostało potwierdzone przez Trybunał w późniejszych wyrokach. Przykładowo w wyroku z 18 grudnia 2008 r. (sygn. akt K 19/07) Trybunał zaznaczył, iż możliwe jest stwierdzenie niezgodności regulacji

prawnej dotyczącej jednostek samorządu terytorialnego z zasadą równości wtedy, gdy regulacja ta prowadzi do nieuzasadnionych zróżnicowań ich mieszkańców. Również w wyroku z dnia 19 grudnia 2007 r. (sygn. akt K 52/05) Trybunał uznał art. 32 Konstytucji za adekwatny wzorzec kontroli regulacji różnicujących status jednostek samorządu terytorialnego.

2. Zgodnie ze stałym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, równość wobec prawa oznacza, iż: „[W]szystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo” (por. orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09). Cechą wspólną, decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów, może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenia jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (por. np. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; wyrok TK z 21 września 1999 r., sygn. akt K 6/98). Równość nie jest przy tym zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków. Ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Jak stwierdził Trybunał w orzeczeniu z 23 października 1995 r. (sygn. akt K 4/95), tego typu wyjątki muszą spełniać następujące trzy warunki:

- muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści;

- powinny być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

- muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej.

3. Artykuł 167 i art. 168 Konstytucji (zasada adekwatności środków finansowych i zadań samorządu terytorialnego, zasada samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz zasada ustawowego przekazywania źródeł dochodów publicznych na rzecz samorządu terytorialnego)

1. Kolejnymi wzorcami konstytucyjnymi powołanymi przez wnioskodawcę są art. 167 ust. 1-4 oraz art. 168 Konstytucji. Przepisy te pozostają ze sobą w funkcjonalnym związku i łącznie wyznaczają konstytucyjne podstawy ustroju finansów samorządu terytorialnego. Na podstawy te składają się przede wszystkim:

— zasada adekwatności środków finansowych i zadań samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji),

— zasada finansowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i ściśle z nią związana zasada ustawowego przekazywania źródeł dochodów publicznych na rzecz tego samorządu (art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji),

— zasada ograniczonego władztwa podatkowego jednostek samorządu terytorialnego (art. 168 Konstytucji).

Zgodnie z art. 167 ust. 1 Konstytucji, jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Dochodami tych jednostek są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje (ust. 2), a źródła dochodów są określone w ustawie (ust. 3). Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (ust. 4). Z kolei art. 168 Konstytucji stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie.

2. Wynikająca z art. 167 Konstytucji zasada adekwatności („odpowiedniości”) środków finansowych i zadań jednostek samorządu terytorialnego była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W pierwszym rzędzie należy wskazać orzeczenie TK z 4 października 1995 r. (sygn. akt K 8/95), zapadłe jeszcze na gruncie art. 73 Małej Konstytucji (zawierał on regulację odpowiadającą tej zamieszczonej w art. 167 ust. 1 Konstytucji). Trybunał stwierdził tam, że konsekwencją pozytywnego, konstytucyjnego obowiązku ustawodawcy ustanowienia regulacji zapewniających gminom dochody własne w sposób rzeczywisty jest zakaz

dokonywania takich zmian w ustawodawstwie, które prowadziłyby do faktycznego przekreślenia dochodów własnych gmin. Jednocześnie Trybunał zaznaczył, iż dopóki ustawodawca w sposób drastyczny nie naruszy samej istoty samodzielności finansowej gminy, przysługuje mu – pod warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych – daleko idąca swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów własnych gmin, jak też ich poziomu.

Wynikającemu z art. 167 ust. 1 Konstytucji nakazowi „odpowiedniości udziału” jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych Trybunał poświęcił wiele miejsca w uzasadnieniu wyroku z 28 czerwca 2001 r. (sygn. akt U 8/00), gdzie stwierdził m.in., że: „«[O]dpowiedniość udziału» jest związana z konstytucyjną regulacją pojęcia zadania własnego (art. 166 ust. 1) oraz zadania zleconego (art. 166 ust. 2). Zasada odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych nie może być także tłumaczona w oderwaniu od klasyfikacji rodzajowej dochodów samorządu terytorialnego, określonej w art. 167 ust. 2 Konstytucji i mającej charakter gwarancyjny. Wypływa stąd wniosek, iż zasada odpowiedniości udziału w dochodach publicznych do przypadających samorządowi zadań nie może być sprowadzana jedynie do aspektu dostarczenia odpowiedniej kwotowo lub procentowo wielkości dochodów publicznych. Nie lekceważąc bowiem kryterium *stricte* finansowego – zwłaszcza, gdyby okazało się, iż kwoty wpływów z przekazanych samorządowi rodzajów i tytułów prawnych dochodów są rażąco i niewspółmiernie niskie – podkreślić należy, iż art. 167 ust. 1 Konstytucji ma w pierwszym rzędzie charakter ustrojowo-gwarancyjny. Chodzi w nim o to, by odpowiedniość owego udziału odnosiła się nie tylko do odpowiedniej wydajności finansowej źródła, z którego dochody płyną, ale także do odpowiedniości form prawnych, jakie te dochody przybierają w nawiązaniu do charakteru zadań powierzonych temu samorządowi. Z istoty bowiem zadania własnego wynika, iż jego finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego, lub co najmniej o sposobie jego realizacji i finansowaniu. Stąd też odpowiedniość wyposażenia samorządu w dochody przeznaczone na realizację zadań własnych, na ogół nie wyraża się wprost i jedynie w konkretnych kwotach ani procentach przekazanych środków – lecz w zespole cech, które pozwalają łączyć harmonijnie samodzielność wykonywania i finansowania zadania z taką wysokością środków, płynących z przekazanego ustawowo źródła oraz z taką

formą prawną, by tej samodzielności nie zniweczyć, ani też nie uniemożliwić w ogóle wykonywania zadania”.

Podobny pogląd Trybunał wyraził w uzasadnieniu wyroku z 25 marca 2003 r. (sygn. akt U 10/01). Jak zaznaczył: „[Z] treści art. 167 ust. 1 Konstytucji wynika pozytywny obowiązek ustawodawcy do ustanowienia regulacji zapewniających gminom dochody własne w sposób rzeczywisty. Konsekwencją tego obowiązku jest zaś w szczególności zakaz dokonywania takich zmian w obowiązujących przepisach, które prowadziłyby do faktycznego przekreślenia dochodów własnych gminy [...]. Dla uznania przy tym, iż zmiana prawa powodująca niekorzystny rezultat finansowy dla gmin z powodu pozbawienia ich pewnych źródeł dochodów własnych jest niezgodna z art. 167 ust. 1 Konstytucji, konieczne jest wykazanie – na podstawie całościowej analizy wszystkich źródeł dochodów gminy – że bez dochodu, którego gminy zostały pozbawione, nie ma możliwości zapewnienia im udziału w dochodach publicznych, który będzie dochodem odpowiednim do ich zadań. Art. 167 ust. 1 Konstytucji nakłada bowiem na ustawodawcę obowiązek zachowania odpowiedniej proporcji pomiędzy wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im zadań. Oznacza to, że sprzeczność przepisu ustawy z art. 167 ust. 1 Konstytucji zachodzi wówczas, gdy ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego uniemożliwia efektywne wykonywanie powierzonych im zadań (por. wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97; 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98)”.

Z kolei w uzasadnieniu wyroku z 25 maja 1998 r. (sygn. akt U 19/97) Trybunał podkreślił, iż: „[Z]asady wyrażone w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji są normami bezwzględnie obowiązującymi i przewidują bezpośrednie powiązanie (swego rodzaju legislacyjne *iunctim*) zmian w regulacji prawnej, które powodują zwiększenie obciążeń finansowych gmin, ze zmianami w podziale dochodów publicznych. Stanowi to jedną z gwarancji samodzielności i stabilizacji finansowej gmin”. Również w wyroku z 3 listopada 1998 r. (sygn. akt K 12/98) Trybunał zaznaczył, że: „[A]rt. 167 ust. 1 [Konstytucji] wyznacza podstawową koncepcję finansów lokalnych i pełni funkcję gwarancyjną, co wyraża się w stwierdzeniu że «jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań» [...] Treścią art. 167 ust. 1 jest więc, z jednej strony – nakaz zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego «odpowiedniego» udziału w dochodach publicznych, tak by możliwa była realizacja ich zadań, a – z drugiej

strony – zakaz dokonywania takich modyfikacji tych dochodów, które «odpowiedniość» tego udziału by przekreślały. Dodatkową gwarancję w tym zakresie formułuje art. 167 ust. 4 Konstytucji nakazując paralelność zmian zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego oraz zmian w podziale dochodów publicznych”. Jednocześnie Trybunał stwierdził: „[N]ie ma jednak konstytucyjnych przeszkód, by źródłem owych dysproporcji były nie tylko obiektywne czynniki ekonomiczne, ale też przepisy prawne, skutkujące ograniczeniem dochodów własnych gmin. Raz jeszcze należy przypomnieć, że decyzje polityczne (i wynikające z nich regulacje prawne) określające, co powinno stanowić wpływy budżetowe gmin a co nie, stanowią domenę ustawodawcy. Ustawodawcy przyznano «w tej dziedzinie szeroką swobodę wyboru między różnymi konstrukcjami zobowiązań podatkowych, w rozmaity sposób realizujących politykę gospodarczą państwa» [...]”.

3. Pogląd o przysługującej ustawodawcy autonomii w zakresie zasad ustalania dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego Trybunał potwierdził w licznych późniejszych judykatach. W wyroku z 21 grudnia 1998 r. (sygn. akt U 20/98) zaznaczył, że: „[U]stawodawca ma prawo kreowania zadań i wydatków samorządu terytorialnego, pod warunkiem wszakże, że konstytucyjnie gwarantowane prawa samorządu nie będą przedmiotem ingerencji ustawowej w sposób ograniczający lub znoszący ich istotę. Ingerencja taka winna być konieczna dla realizacji innych zasad i wartości konstytucyjnie chronionych, a przez to celowa i proporcjonalna. [...] Dopóki zatem ustawodawca w sposób drastyczny nie naruszy samej istoty samodzielności gminy, przysługuje mu, pod warunkiem poszanowania innych norm i zasad oraz wartości konstytucyjnych, daleko idąca swoboda (por. orzeczenia: z 4 października 1995 r., sygn. akt K 8/95, z 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97)”. Z kolei w wyroku z 16 marca 1999 r. (sygn. akt K 35/98) Trybunał zaznaczył, iż: „[A]rt. 167 ust. 1 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek zachowania proporcji między wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im zadań. Ocena zachowania tej proporcji musi uwzględniać całokształt dochodów jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla. Akt normatywny mógłby zostać uznany za sprzeczny z art. 167 ust. 1 Konstytucji tylko wtedy, gdyby ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jaki wynika z obowiązującego ustawodawstwa, uniemożliwiał efektywną realizację zadań powierzonych tym jednostkom”. W opinii TK,

„wnioskodawca, który przedstawia zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 Konstytucji powinien wykazać, że stosowanie zakwestionowanego przepisu prowadzi do sytuacji, w której całokształt źródeł dochodów – przewidzianych przez prawo – dla jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla nie zapewnia tym jednostkom udziału w dochodach publicznych «odpowiednio» do przypadających im zadań”.

4. Podobną wykładnię art. 167 ust. 4 Konstytucji można odnaleźć w innych orzeczeniach Trybunału. W wyroku z 31 maja 2005 r. (sygn. akt K 27/04) Trybunał Konstytucyjny zaznaczył: „[O]koliczność, że ustawa rozszerza zadania jednostek samorządu terytorialnego, nie może przesądzać o niekonstytucyjności danej regulacji, jeżeli dochody z innych źródeł umożliwiają realizację poszczególnych zadań publicznych. Dla stwierdzenia niekonstytucyjności regulacji prawnej ograniczającej dochody jednostek samorządu terytorialnego jedną z koniecznych przesłanek jest wykazanie, że w wyniku wejścia w życie danej regulacji jednostki samorządu terytorialnego nie są w stanie realizować niektórych bądź też w całości przypadających im zadań bez dochodów, których zostały pozbawione”. W ocenie Trybunału, wnioskodawczyni w konkretnej sprawie, zarzucając niezgodność przepisu z art. 167 ust. 1 Konstytucji, nie może ograniczyć się do stwierdzenia, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają dla realizacji zadań publicznych, ale powinna przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego (por. też wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97; 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98).

5. Dla oceny przedmiotowego wniosku i zaskarżonych w nim przepisów istotne znaczenie mają rozważania Trybunału zawarte w uzasadnieniu wyroku z 25 lipca 2006 r. (sygn. akt K 30/04), w którym Trybunał badał konstytucyjność m.in. art. 31 ust. 1 u.d.j.s.t. i określił warunki, jakie powinny wypełniać przepisy dotyczące wpłat wyrównawczo-korekcyjnych, aby można je było uznać za zgodne z art. 167 Konstytucji. Zdaniem Trybunału, instytucję wpłat wyrównawczych uregulowaną w art. 31 u.d.j.s.t. należy traktować jako instytucję o charakterze innym, niż wymienione w art. 167 ust. 2 Konstytucji. Jest to instytucja odrębna od subwencji ogólnej, równocześnie stwarzająca obowiązek wpłat jednych województw i nadająca uprawnienie do wypłat w ramach subwencji ogólnej innym województwom, czyli

korekcyjno-systemowa. Jak stwierdził Trybunał, korekta ta „powoduje w pewnym zakresie ograniczenie ustrojowej, stymulacyjnej funkcji dochodów własnych. Rezultatem bowiem działań samego samorządu, mających na celu wzmocnienie efektywności dochodów własnych, jak i innych czynników niezależnych od samorządu, może być powstanie obowiązku dokonywania wpłat, które przynajmniej w pewnej mierze efekty tych starań zminimalizują”.

W ocenie Trybunału: „[A]rt. 167 ust. 2 Konstytucji nie może być traktowany jako kreujący jedynie zamkniętą listę dochodów samorządu terytorialnego. [...] To, że wpłata wyrównawczo-korekcyjna nie jest wymieniona jako źródło dochodów pewnych samorządów w rozumieniu art. 167 ust. 2 Konstytucji, nie oznacza jednak, że jej konstrukcja może odbiegać w sposób nieuzasadniony od standardów wyznaczonych przez art. 167 ust. 1 oraz 3 i 4 Konstytucji. Zarówno wpłaty jak i wypłaty muszą służyć realizacji zasady adekwatności wyposażania samorządu w dochody w stosunku do zadań publicznych mu przypadających, mieć podstawę ustawową oraz cechy systemowe kategoriałne, a nie zindywidualizowane. [...] Niewątpliwie powołanie instytucji wpłat wyrównawczo-korekcyjnych jest wyjątkiem w stosunku do art. 167 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim ustanawia on zasadę, że wyposażanie samorządu terytorialnego w dochody własne, subwencje i dotacje z budżetu państwa następuje w drodze ograniczenia źródeł dochodowych oraz uszczuplenia zasobów finansowych państwa, na poziomie centralnym, celem przekazania ich władzom lokalnym. To, że wpłaty wyrównawczo-korekcyjne są wyjątkiem od reguł zawartych w art. 167 ust. 2 Konstytucji nie jest równoznaczne ze zwolnieniem ich z rygorów, o których mowa w art. 167 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji. Przeciwnie, rozwiązania wyjątkowe w jednej sferze systemowej muszą być poddane tym silniej rygorom wynikającym z innych zasad konstytucyjnych zawartych w art. 167 Konstytucji. Wszystkie te zasady i reguły stanowią mają jeden, spójny i zbilansowany system. Stąd też odstępstwo od reguł w jednej sferze musi być zrównoważone poprzez wzmocnienie rygorów w innych sferach tego samego systemu. Wyjątek od systemu stworzonego przez art. 167 ust. 2 Konstytucji ma duży ciężar gatunkowy, gdyż nie tylko zmienia system wyposażania samorządu w dochody kosztem władz i organów centralnych, lecz nadto ogranicza stymulacyjne, pobudzające samodzielność i odpowiedzialność za własne działania znaczenie dochodów własnych. Nie można zatem z instytucji wpłat wyrównawczo-korekcyjnych stworzyć systemu przeciwnego do tego, który został ustanowiony przez art. 167 ust. 2 Konstytucji, tzn. systemu

korygowania tego, co pierwotnie władze centralne dały samorządom – wywiązując się ze swoich konstytucyjnych powinności”.

Następnie Trybunał zaznaczył, iż: „[T]ego rodzaju korekta wyrównawcza, której źródłem są wpłaty pobierane od niektórych samorządów, już sama przez się jest dowodem, że podział pierwotny, czyli ustawowy proces wyposażania samorządu w dochody własne, subwencje i dotacje – wynikający z obowiązków konstytucyjnych – jest oceniany przez tę samą władzę ustawodawczą jako niewystarczający. Jego efektem jest bowiem możliwość powstawania – zdaniem tego samego ustawodawcy – rażącej niewspółmierności potencjału finansowego poszczególnych samorządów. Przez rażącą niewspółmierność należy rozumieć możliwość powstania takich różnic w sytuacji finansowej poszczególnych samorządów, które przekraczają – zdaniem ustawodawcy – zakładany i adekwatny poziom zróżnicowania zamożności, w relacji do zadań, jakie na wszystkich samorządach ciążyą”. Zdaniem Trybunału: „[P]roces dostosowawczy następować winien, co do zasady, generalnie poprzez odpowiednie różnicowanie źródeł dochodów własnych, subwencji i dotacji, a nie stosowanie systemu wyrównawczo-korekcyjnego. Zalety wpłat wyrównawczych są widoczne zwłaszcza, gdy są one traktowane jako przejściowy, okresowy instrument korekcyjny, stosowany tylko w zakresie niezbędnym. Po jego zastosowaniu władze centralne uzyskują wiedzę, w jaki sposób wyposażać w przyszłości samorzady w dochody własne oraz subwencje i dotacje, by nie dochodziło do owej rażącej niewspółmierności, o której mowa była wyżej. Nie jest jednak wykluczone ich istnienie jako elementu systemu. Wtedy jednak uwarunkowania konstytucyjne dopuszczalności funkcjonowania tej instytucji są tym silniejsze”.

W uzasadnieniu powołanego wyroku z 25 lipca 2006 r. Trybunał sformułował „warunki brzegowe”, od których spełnienia jest uzależniona konstytucyjność funkcjonowania wpłat wyrównawczo-korekcyjnych łącznie z systemem wyposażania samorządów w dochody własne, subwencje i dotacje z budżetu państwa. Po pierwsze, obowiązek dokonywania wpłat musi mieć charakter kategoryjny, ogólny i zobiektywizowany. Innymi słowy, wpłaty powinny mieć cechy systemowe, a nie zindywidualizowane, gdyż w przeciwnym razie oznaczałoby to, zdaniem Trybunału, powrót do ręcznego sterowania samorządami. Taki sam charakter muszą mieć także wypłaty na rzecz samorządów uboższych. Po drugie, istnienie obowiązku dokonywania wpłat może być konstytucyjnie uzasadnione wyłącznie potrzebami wyrównania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych.

Wpłaty wyrównawcze muszą mieć zatem przeznaczenie celowe i być wyłączone z corocznej politycznej debaty budżetowej parlamentu. Po trzecie, zgodnie z art. 167 ust. 1 Konstytucji, ustanowienie obowiązku wpłat oraz ich wysokość powinny nawiązywać do sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w taki sposób, by w rezultacie ich zastosowania okrojenie dochodów samorządów „bogatszych” następowało jedynie w zakresie niezbędnym. W wyniku zastosowania systemu wpłat wyrównawczych nie można pozbawić samorządu dochodów własnych w takim stopniu, by dochody te straciły swój podstawowy i stymulacyjny charakter, co przejawiałoby się w ograniczeniu samodzielności finansowej samorządu oraz pozbawieniu go efektów własnych działań i aktywności zmierzających do zwiększenia wpływów płynących ze źródeł dochodów własnych. Wreszcie, po czwarte, wpłatom wyrównawczym należy nadać charakter uzupełniający mechanizm wyposażania samorządów w dochody, w sposób określony w art. 167 ust. 2 Konstytucji – nie zaś jego zastępowania. Zdaniem Trybunału, proces dostosowawczy następować powinien, co do zasady, generalnie przez odpowiednie różnicowanie źródeł dochodów własnych, subwencji i dotacji, a nie stosowanie systemu wyrównawczo-korekcyjnego. Po analizie art. 31 u.d.j.s.t., Trybunał doszedł do wniosku, iż: „[N]iewątpliwie wpłaty samorządów bogatszych mają celowy charakter i mają być przeznaczone na potrzeby samorządów uboższych”. Trybunał stwierdził jednak, że nie posiada instrumentów prawnych pozwalających na zbadanie, czy wskaźniki, o których mowa w art. 31 ust. 1 i 2 u.d.j.s.t. są ustanowione na poziomie adekwatnym w rozumieniu art. 167 ust. 1 Konstytucji, czy też nie. Dlatego też, zdaniem Trybunału, mimo znaczących wątpliwości należało uznać, że nie zostało obalone domniemanie konstytucyjności art. 31 ust. 1 u.d.j.s.t., badanego w oderwaniu od art. 25 tejże ustawy. Ponadto, w ocenie Trybunału, z uwagi na krótki okres obowiązywania nowego systemu dochodów samorządu, trudno było – w chwili orzekania – stwierdzić jednoznacznie, czy w wyniku wprowadzenia wpłat wyrównawczych uniemożliwiono samorządom wojewódzkim, poddanym temu obowiązkowi, wypełnianie nałożonych na nie ustawowo zadań publicznych. Kierując się zatem domniemaniem konstytucyjności, Trybunał nie znalazł dostatecznie silnych argumentów za uznaniem art. 31 ust. 1 u.d.j.s.t. ustawy za niezgodny z art. 167 ust. 2 Konstytucji, a przez to za naruszający zasadę adekwatności podziału środków publicznych między państwo a samorząd terytorialny – wyrażoną w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

6. Również zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego stanowiła przedmiot wielu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W okresie przed wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Trybunał wyprowadził zasadę samodzielności finansowej gminy z art. 73 Małej Konstytucji. Trybunał wyraził wówczas pogląd, iż ustawodawca ma obowiązek ustanowienia regulacji zapewniających gminom dochody własne w sposób rzeczywisty. W powołanym już wcześniej orzeczeniu z 4 października 1995 r. (sygn. akt K 8/95) Trybunał stwierdził, że: „[D]opóki ustawodawca w sposób drastyczny nie naruszy samej istoty samodzielności finansowej gminy, przysługuje mu – pod warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych – daleko idąca swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów własnych gmin, jak też poziomu tych dochodów”. Pogląd ten został powtórzony w orzeczeniu TK z 23 października 1996 r. (sygn. akt K 1/96).

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 takie, które stanowią jedynie jej modyfikację, dopuszczalną na gruncie norm konstytucyjnych (zob. wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97 oraz 3 listopada 1998 r., sygn. akt K 12/98).

W stałym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego reprezentowany jest pogląd, że zasada samodzielności samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego (zob. wyroki TK z: 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97; 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01, 20 marca 2007 r., sygn. akt K 35/05). Nie narusza zasady samodzielności ograniczenie wynikające z ustawy, jeżeli znajduje ono uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych celach i wartościach. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania, uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej w granicach przyznanej im przez ustawodawcę i prawem chronionej samodzielności. Oznacza to, że samodzielność ta może podlegać ograniczeniom wynikającym z ustaw. Według Trybunału, swoboda regulacyjna prawodawcy podlega ograniczeniom zarówno formalno-proceduralnym jak i materialnym. W aspekcie formalnym gwarancją samodzielności jest wyłączność ustawy w zakresie wprowadzania ograniczenia. Gwarancja ta stanowi o niezależności samorządu od administracji rządowej. W aspekcie materialnym ingerencja ustawodawcy musi znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych celach i wartościach, dla

ochrony których ustawodawca wprowadza ograniczenie swobody działalności samorządu. Ingerencja ustawodawcy nie może też być nadmierna, tzn. nie może wykraczać poza granice niezbędne dla ochrony interesu publicznego. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie wyklucza jednak podporządkowania ich działalności także przepisom ustawowym, ale pod warunkiem, że ograniczenia te znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach, których pierwszeństwo ochrony, przedłożone przed zasadą ochrony samodzielności gmin, zależy od oceny ustawodawcy. Ustawowe ograniczenia samodzielności gminy nie mogą więc być dowolne, lecz muszą w każdym przypadku znajdować uzasadnienie w przepisach konstytucyjnych (por. orzeczenie TK z 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96, wyroki TK z: 8 maja 2002 r., sygn. akt K 29/00 i 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07).

7. W płaszczyźnie finansowej zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego realizuje się w odniesieniu do tych dochodów, które ustawowo zostały im zagwarantowane. Jak zaznaczył Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 16 marca 1999 r. (sygn. akt K 35/98), jednym z istotnych elementów samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest samodzielność finansowa, tzn. prawo samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej, pobierania dochodów określonych w ustawach (władztwo dochodowe) oraz dysponowania nimi (w granicach określonych przez ustawy) dla realizacji prawnie określonych zadań (władztwo wydatkowe). Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego wymaga zapewnienia im dochodów umożliwiających realizację zadań publicznych przypisanych tym jednostkom. Trybunał Konstytucyjny podkreślał jednocześnie, że: „[S]amodzielności gminy, w tym jej gospodarki finansowej, nie można rozumieć w ten sposób, że oznacza ona zakaz wszelkiej ingerencji w gospodarkę finansową gminy także ze strony ustawodawcy. Uwaga ta odnosi się zarówno do jej tzw. władztwa dochodowego, jak też władztwa wydatkowego realizowanego w ramach gospodarki budżetowej na podstawie ustaw, w celu wykonywania funkcji publicznych” (wyrok TK z 24 listopada 1998 r., sygn. akt K 22/98).

Ważne i obszerne uwagi dotyczące zasady samodzielności finansowej samorządu na tle regulacji art. 167 ust. 3 Konstytucji zawarł Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 24 marca 1998 r. (sygn. akt K 40/97). Jak zaznaczył: „[Z]asada samodzielności dotyczy wszystkich aspektów działalności gminy, w tym także

obejmuje zasadę samodzielności finansowej. Istotą tej ostatniej jest zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie zadań publicznych tym jednostkom przypisanych, pozostawienie im swobody kształtowania swoich wydatków (z uwzględnieniem jednak zastrzeżeń ustawowych) oraz stworzenie odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie". Następnie Trybunał podkreślił: „[U]normowaniu zawartemu w art. 167 ust. 3 Konstytucji przypisać należy dwojakie znaczenie prawne. Przede wszystkim traktować go należy jako przepis gwarantujący gminom odpowiedni poziom dochodów, pozwalający im na realizację konstytucyjnie wyznaczonych zadań (a przypomnieć należy, że – w myśl ogólnej zasady konstytucyjnej, wyrażonej w art. 16 ust. 2 Konstytucji – samorządowi terytoralnemu przysługiwać ma istotna część zadań publicznych, a zadania te samorząd ma wykonywać w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność), a także zastrzegający formę ustawy dla określania źródeł tych dochodów. Oznacza to, że na poziomie ustawowym muszą zostać sformułowane wszystkie rozstrzygnięcia podstawowe dla wyznaczenia rodzaju i charakteru prawnego poszczególnych źródeł dochodów, a tym samym – także rozstrzygnięcia wyznaczające sposób ustalania wysokości tych dochodów. Innymi słowy, ogólny poziom dochodów jednostki samorządu terytorialnego musi być możliwy do ustalenia już na podstawie regulacji ustawowej, czyli regulacja ta musi zachowywać odpowiedni stopień precyzji i szczegółowości, a nie może ograniczać się do blankietowych odesłań do regulacji wykonawczych". Trybunał wywiódł także, że ustawowe zagwarantowanie źródeł dochodów pełni rolę instrumentalną wobec celu podstawowego, jakim jest zapewnienie jednostce samorządu terytorialnego odpowiednich środków finansowych na realizację jej zadań. W aspekcie materialnym, art. 167 ust. 3 Konstytucji można więc traktować jako wyraz zasady ogólniejszej, gwarantującej jednostkom samorządu nie tylko pozostawienie do ich dyspozycji określonych środków finansowych (poprzez zagwarantowanie źródeł, z których wypływają), ale też gwarantującą im możliwość samodzielnego wykorzystywania tych środków, a tym samym dokonywania wydatków i kształtowania za ich pomocą zadań. Jak podkreślił Trybunał: „[G]dyby bowiem wykluczyć istnienie konstytucyjnych gwarancji dla samodzielności dokonywania wydatków, to ustawowe zagwarantowanie źródeł dochodów, a także samodzielnego wykonywania zadań, mogłoby okazać się iluzoryczne, bo pozyskane środki finansowe mogłyby być gminie odbierane bez jakichkolwiek ograniczeń". W ocenie Trybunału, Konstytucja nie

ustanawia absolutnego zakazu nakładania na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku dokonania określonych wydatków. Jednakże „w płaszczyźnie materialnej zawsze trzeba to [...] traktować jako wyjątek od ogólnej zasady samodzielności finansowej” jednostek samorządu terytorialnego”.

Zaprezentowane wyżej stanowisko dotyczące konstytucyjnych przesłanek dopuszczalności ograniczenia samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego zostało potwierdzone w późniejszych wyrokach Trybunału. Odwołując się do swojego orzecznictwa, w uzasadnieniu wyroku z 9 kwietnia 2002 r. (sygn. akt K 21/01), Trybunał podkreślił, iż: „[S]amodzielność finansowa gmin nie oznacza rodzaju autonomii finansowej, ale raczej formę decentralizacji, prowadzącą jednak do samoograniczenia władz państwowych. Przyjmując dopuszczalność ustawowego limitowania samodzielności gmin należy podkreślić jednakże konstytucyjne skrepowanie swobody ustawodawcy kształtującego granice tej zasady. Ograniczenia samodzielności gmin spełniać winny bowiem nie tylko wymagania o charakterze formalnym (właściwa forma aktu prawnego ustanawiającego takie ograniczenia), ale również materialnym (treściowym). Każde ograniczenie samodzielności znajdować powinno swoje uzasadnienie w wartościach i zasadach konstytucyjnych, nie może także prowadzić do zniweczenia istoty samej zasady samodzielności [...]. Na straży respektowania tych wymogów stoi sąd konstytucyjny dokonujący weryfikacji wprowadzonego ograniczenia nie tylko z punktu widzenia przepisów statuujących samą zasadę samodzielności, ale również innych unormowań o randze konstytucyjnej”. Z kolei w uzasadnieniu wyroku z 4 maja 2004 r. (sygn. akt K 40/02) Trybunał zaznaczył, iż prawo samorządu do samodzielnego decydowania o sposobie i kierunkach wydatkowania za pomocą uchwał budżetowych to niezbywalne prawo tego samorządu, które składa się na jego istotę. Prawo do samodzielnego decydowania o kierunkach wydatków samorządowych, choć immanentnie związane z istotą samorządu terytorialnego, nie ma charakteru absolutnego. Trybunał stwierdził jednocześnie, że ustawodawca może ograniczać tę swobodę, ukierunkowując politykę wydatkową samorządu, a czasami nawet wręcz obligując samorząd do dokonywania wydatków na określone cele i w określonej wysokości (tak, jak np. przy wydatkach na wypłatę dodatków mieszkaniowych). Takie ustawy muszą być jednak traktowane jako ustanawiające wyjątki od zasady samodzielności wydatkowej samorządu. Podobnie w wyroku z 30 czerwca 2003 r. (sygn. akt K 8/02) Trybunał wskazał, że zasada samodzielności finansowej jednostek samorządu

terytorialnego nie może być absolutyzowana. Jeżeli bowiem ustawodawca nie narusza w sposób drastyczny samej istoty samodzielności finansowej gminy, może – pod warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych – określać zarówno źródła dochodów własnych gmin, jak i poziom tych dochodów (por. wyrok TK z 30 marca 1999 r., sygn. akt K 5/98).

8. Jednym z przejawów samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest ich władztwo podatkowe, a więc prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie ustalonym w ustawie (art. 168 Konstytucji). Władztwo podatkowe jednostek samorządu terytorialnego służy zapewnieniu ich samodzielności finansowej związanej ze stroną dochodową budżetu samorządowego. Jak podkreśla się w doktrynie, ustrojodawca nie przesądził na płaszczyźnie konstytucyjnej, które podatki i opłaty mają charakter lokalny, co oznacza, że ustawodawca zwykły dysponuje swobodą w zakresie regulacji tej kwestii (J. Serwacki, *Konstytucyjne założenia ustroju finansów samorządu terytorialnego i ich realizacja w ustawodawstwie* [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 144-145). Z kolei zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, art. 168 Konstytucji upoważnia wyraźnie ustawodawcę do przekazywania do normowania w drodze aktów prawa miejscowego tych elementów stosunku daninowego, które decydują o wysokości danin, pod warunkiem że ustawa wyznaczy precyzyjnie granice kompetencji organów tych jednostek. Akty prawa miejscowego mogą w szczególności określać stawki podatków i innych opłat, ustawodawca musi jednak wyznaczyć zakres swobody regulacyjnej przysługującej upoważnionym organom (wyrok TK z 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 19/06).

4. Art. 9 ust. 1-3 oraz ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego

1. Kolejnym wzorcem, na który powołuje się wnioskodawca, są przepisy art. 9 ust. 1-3 oraz ust. 5 EKSL. Przepisy zawarte w tym artykule określają standardy wyposażenia społeczności lokalnych w zasoby finansowe (por. W. Miemiec, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gmin*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 10, s. 57). Zgodnie z art. 9 ust. 1 EKSL, społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających

zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień. Z kolei w myśl ustępu 2, wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo. Przepis art. 9 ust. 3 EKSL przewiduje, iż przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać, w zakresie określonym ustawą. Zgodnie z art. 9 ust. 5 EKSL ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą. Procedury lub działania tego typu nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych.

Konieczność zapewnienia zgodności ustawodawstwa krajowego z EKSL znajduje konstytucyjną podstawę w art. 91 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Z kolei w myśl art. 188 Konstytucji, Trybunał orzeka w sprawie zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.

2. Jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 18 lutego 2003 r. (sygn. akt K 24/02): „[P]ostanowienia Karty z uwagi na swój ogólny charakter, mogą tylko w ograniczonym zakresie stanowić samodzielną, bezpośrednią podstawę dla badania, czy zastosowany tryb stanowienia aktu prawotwórczego był zgodny z jej postanowieniami. Z Karty wynika natomiast jednoznacznie dla polskiego prawodawcy obowiązek ustanowienia odpowiednich regulacji ustawowych, które urzeczywistnią zagwarantowane w niej uprawnienia”. Zgodnie z przyjętą praktyką orzeczniczą Trybunału, w sytuacji wskazania przez wnioskodawcę przepisów prawa, które „konsumują” treść EKSL w polskim systemie prawnym, nie zachodzi konieczność odrębnego rozpatrywania związanych z tym zarzutów dotyczących wspomnianej umowy międzynarodowej (por. m.in. wyroki TK z: 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07; 18 lipca 2006 r., sygn. akt U 5/04; 4 maja 1998 r., sygn. akt K. 38/97).

W doktrynie podkreśla się, iż art. 9 ust. 5 EKSL wprowadza trzy przesłanki dopuszczalności systemu wyrównania poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego (por. T. Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz-Katowice 2006, s. 141). Po pierwsze, zastosowanie procedur wyrównawczych zakłada istnienie wspólnot lokalnych finansowo słabszych, będących beneficjentami tego systemu, oraz wspólnot finansowo silniejszych („bogatszych”), których znaczne, ponadprzeciętne zasoby uzasadniają obciążenie ich wpłatami na rzecz tego systemu. Metoda przyjęta w celu wytyczenia „linii demarkacyjnej” między tymi dwoma typami wspólnot jest w świetle Karty zasadniczo obojętna, jednak z tym istotnym zastrzeżeniem, że procedury lub działania wyrównawcze nie mogą ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich własnych zadań i kompetencji. Po drugie, samo zaliczenie wspólnoty lokalnej do grupy wspólnot finansowo słabszych nie uzasadnia jeszcze objęcia jej procedurami wyrównawczymi. Musi jeszcze istnieć potrzeba ochrony takiej wspólnoty, przy czym, zdaniem autora powołanego opracowania, „chodzi tu o sytuacje, w których wspólnota, w ramach zasobów finansowych przysługujących wszystkim wspólnotom, nie jest w stanie wykonać zadań”. Wreszcie po trzecie, system wyrównawczy powinien być nakierowany na korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów lub nierównego ponoszenia wydatków. Przesłanka ta obejmuje nie tylko różny katalog źródeł dochodów przyznanych konkretnym wspólnotom lokalnym, ale także niemożność osiągania dochodów z określonego źródła, np. z uwagi na określone niekorzystne uwarunkowania ekonomiczne występujące w danej wspólnocie.

IV. Analiza zgodności

1. Uwaga wstępna

1. Przepisy u.d.j.s.t. wymienione w punktach: 1, 2, 4 i 5 zarządzenia sędziego TK z 31 marca 2011 r. (sygn. akt Tw 32/10; dalej: zarządzenie TK), które uporządkowało zakres zaskarżenia określony w *petitum* wniosku (w dalszej części pisma poszczególne punkty zaskarżenia będą przywoływane zgodnie z systematyką zarządzenia TK), mają kluczowe znaczenie dla aktualnego kształtu normatywnego systemu wpłat wyrównawczych, a więc wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem

na część równoważącą dla gmin lub powiatów. Zarzuty wnioskodawcy dotyczą niezgodności tych przepisów z konstytucyjnymi zasadami: proporcjonalności, równości jednostek samorządu terytorialnego, podstawowego charakteru dochodów własnych samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych oraz adekwatności zadań publicznych do przysługujących im środków finansowych. Ewentualne uznanie zasadności zarzutów wnioskodawcy prowadziłoby do niekonstytucyjności solidarnościowego systemu wpłat w kształcie, w jakim system ten funkcjonuje na podstawie zaskarżonych przepisów u.d.j.s.t.

Przedmiot zaskarżenia określony w punktach: 1, 4 i 5 zarządzenia TK jest *de facto* tożsamy i stanowią go przepisy art. 29 ust. 1 i art. 30 ust. 1 u.d.j.s.t. w powiązaniu z określonymi w tych punktach innymi przepisami u.d.j.s.t. Uzasadnia to łączne potraktowanie zarzutów wysuwanych przez wnioskodawcę pod adresem tych przepisów w jednym punkcie zawartej poniżej analizy. W odrębnym punkcie (2) wnioskodawca kwestionuje zgodność art. 29 ust. 1 oraz art. 30 ust. 1 u.d.j.s.t. z zasadą równości jednostek samorządu terytorialnego, przy czym regulacje te zostały zaskarżone w powiązaniu z częściowo innymi przepisami niż wymienione w punktach: 1, 4 i 5 zarządzenia TK. Dlatego również analiza zgodności tych przepisów z zasadą równości zostanie wydzielona do odrębnej analizy (w odrębnym punkcie niniejszego pisma).

2. Przepisy u.d.j.s.t. zakwestionowane w punktach 3 i 6 zarządzenia TK dotyczą pewnych, raczej marginalnych aspektów funkcjonowania horyzontalnego systemu wyrównawczego. Także w tym zakresie stosowna analiza zostanie przedstawiona odrębnie.

2. Artykuł 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5, art. 21, art. 21a i art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 u.d.j.s.t.

1. W pierwszej kolejności wnioskodawca zarzuca art. 29 ust. 1 i art. 30 ust. 1 u.d.j.s.t. w związku z określonymi przepisami tej ustawy niezgodność z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji. Zarzut ten należy uznać za nietrafny.

2. Zgodnie z intencją ustawodawcy, instytucja wpłat wyrównawczych służyć ma wyrównaniu ewentualnych różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego w związku z wprowadzeniem zmian w systemie finansowania zadań nałożonych na te jednostki (zob. uzasadnienie projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, druk sejmowy nr 1732/IV kad., s. 8). Aktualnie obowiązujące zasady podziału części równoważącej subwencji ogólnej zostały przyjęte w rezultacie analizy sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego (zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, druk sejmowy nr 1874/V kad., s. 3). Celem zaskarżonej regulacji jest więc wyrównanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, przez przekazanie części dochodów silniejszych finansowo jednostek na rzecz jednostek finansowo słabszych.

W ocenie Sejmu, koncepcja tzw. horyzontalnego wyrównywania dysproporcji finansowych jednostek samorządu terytorialnego – a więc mechanizm polegający na tym, że „bogatsze” jednostki dokonują wpłat wyrównawczych, z których następnie zasilane są jednostki finansowo „uboższe” – nie może być postrzegana jako z istoty swojej niezgodna ze standardami konstytucyjnymi. W Konstytucji odnaleźć można normy, które stanowią aksjologiczne uzasadnienie dla takiej instytucji. Przykładowo należy wskazać na wyrażony w preambule obowiązek solidarności (który można odnieść szerzej, nie tylko wobec osób fizycznych), czy zasady: dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji), sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz państwa jednolitego (art. 3 Konstytucji). Instytucji wpłat wyrównawczych nie sprzeciwia się także konstytucyjna zasada prawnej i finansowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 18 lutego 2003 r. (sygn. akt K 24/02): „[Z]asada samodzielności gminy nie może być absolutyzowana w drodze jednostronnej interpretacji tej zasady, dokonywanej w oderwaniu od innych zasad ustrojowych, a w szczególności od zasady jednolitości państwa (art. 3 Konstytucji) i zasady dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji). Polska nie jest federacją jednostek samorządu terytorialnego, a pozycję ustrojową tych jednostek należy określać wyważając konsekwencje poszczególnych wartości konstytucyjnych i zasad ustrojowych oraz analizując zachodzące między nimi interferencje”. W wyroku tym Trybunał zaznaczył również, że granice decentralizacji wyznaczone są przede wszystkim przez zasadę jednolitości

Rzeczypospolitej (art. 3 Konstytucji), a także przez konsekwencje ustrojowe zasady, zgodnie z którą Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji).

Jak już wspomiano, samodzielność gmin jest wartością chronioną, lecz nie absolutną. Ochrona tej wartości nie może wykluczać lub znosić całkowicie albo w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie, pod warunkiem, że ustawowa ingerencja w sferę samodzielności gmin znajduje uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach, których przedkładanie nad zasadę ochrony samodzielności gmin zależy od oceny ustawodawcy (por. wyrok TK z 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97). Sejm stwierdza, że towarzyszącą instytucji wpłat wyrównawczych ingerencję w samodzielność finansową samorządów uzasadniają wymienione wyżej zasady i wartości konstytucyjne. Wprowadzenie instrumentów korekcyjno-wyrównawczych o „horyzontalnym” charakterze powinno służyć zrównoważonemu rozwojowi w ramach wszystkich wspólnot lokalnych oraz racjonalnej redukcji różnic w sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności wtedy, gdy część jednostek nie jest w stanie z przyczyn obiektywnych (np. demograficznych, geograficznych czy gospodarczych) zapewnić realizacji przypisanych im prawnie zadań publicznych. Za dopuszczalnością stosowania tego typu instrumentów przemawia również wzgląd na standardy międzynarodowe, a w szczególności powołany przez wnioskodawcę art. 9 ust. 5 EKSL, który zezwala na stosowanie procedur wyrównawczych lub działań równoważących w celu korygowania skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie ponoszą słabsze finansowo społeczności lokalne. Jednocześnie jednak norma ta stanowi, że procedury lub działania tego typu nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych. W ocenie Sejmu, ustalenie potrzeby ochrony słabszych finansowo wspólnot lokalnych może następować nie tylko w oparciu o kryteria o charakterze wydatkowym, ale na istnienie takiej potrzeby mogą wskazywać także różnice w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalna wydaje się więc także taka wykładnia powołanej przez wnioskodawcę normy z art. 9 ust. 5 EKSL, zgodnie z którą ustawodawcy przysługuje pewna swoboda w konstruowaniu kryteriów, na których opierają się procedury korekcyjno-wyrównawcze, służące

niwelowaniu skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów lub wydatków społeczności lokalnych.

3. Instytucji wpłat korekcyjno-wyrównawczych nie wyklucza art. 167 ust. 2 Konstytucji, określający rodzaje dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 25 lipca 2006 r. (sygn. akt K 30/04), przepis ten nie może być traktowany jako kreujący zamkniętą listę dochodów samorządu. Celem tej konstytucyjnej regulacji jest zapewnienie samorządom co najmniej tych rodzajów dochodów, które określone są w tym przepisie, oraz ochronę praw do ich dochodzenia, co nie wyklucza, że odpowiednie przepisy ustawy mogą przewidywać istnienie innych dochodów niż te, o których mowa w Konstytucji. Trybunał stwierdził wprawdzie, że zalety wpłat wyrównawczych są widoczne zwłaszcza, gdy są one traktowane jako przejściowy, okresowy instrument korekcyjny, stosowany tylko w zakresie niezbędnym, jednocześnie jednak zaznaczył, iż nie jest wykluczone funkcjonowanie tych wpłat jako elementu systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego, pod warunkiem, że odpowiednie regulacje ustawowe spełniają „brzegowe” warunki konstytucyjnej dopuszczalności (sformułowane przez Trybunał). W tym sensie nie jest więc zasadne twierdzenie wnioskodawcy, że system wpłat wyrównawczych może funkcjonować wyłącznie jako czasowo ograniczony mechanizm przejściowy. System ten może mieć również trwały charakter, służąc niwelowaniu systemowych i istotnych różnic w położeniu finansowym jednostek samorządu terytorialnego.

4. Odwołując się do zasady proporcjonalności wynikającej z art. 2 Konstytucji, wnioskodawca w pierwszej kolejności kwestionuje przepisy art. 21a ust. 1 u.d.j.s.t., które określają zasady podziału łącznej kwoty części równoważącej subwencji ogólnej. Zdaniem wnioskodawcy, przepisy te ingerują w zasadę samodzielności finansowej samorządów w sposób naruszający konstytucyjną zasadę proporcjonalności, ponieważ przyjęte przez ustawodawcę kryteria identyfikacji beneficjentów wpłat wyrównawczych nie pozwalają na określenie, które gminy pozostają w rzeczywistości „rażąco” nierównej sytuacji finansowej. W szczególności wnioskodawca podnosi – co szerzej zostało omówione we wcześniejszej części pisma – że odwołanie się przez ustawodawcę do niektórych tylko wydatków (dodatków mieszkaniowych – art. 21a ust. 1 pkt 1 i 2 u.d.j.s.t.), bez uwzględnienia

dochodów, oraz do niektórych tylko dochodów (chodzi zwłaszcza o pominięcie w art. 21a ust. 1 pkt 3 u.d.j.s.t. wpływów z tytułu podatku od nieruchomości, stanowiących – jak twierdzi wnioskodawca – znaczący element dochodu licznych gmin), bez uwzględnienia wydatków, nie odzwierciedla w sposób pełny sytuacji finansowej beneficjentów wpłat wyrównawczych. Analogiczne zastrzeżenia wnioskodawca odnosi do regulacji art. 23a u.d.j.s.t. określającej kryteria służące identyfikacji powiatów uprawnionych do części równoważącej subwencji ogólnej. Kryteria te, w jego ocenie, mają charakter selektywny i przypadkowy, nie pozwalając na przyjęcie, że beneficjentami części wyrównawczej subwencji są wyłącznie powiaty znajdujące się w relatywnie słabej kondycji finansowej.

Odnosząc się do tych zarzutów należy zaznaczyć, że ustawodawca dysponuje pewnym zakresem uznania w zakresie doboru kryteriów decydujących o identyfikacji samorządów uprawnionych do świadczeń wyrównawczych. Zaskarżone przez wnioskodawcę regulacje zostały dodane do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w rezultacie jej nowelizacji ustawą z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 191, poz. 1370; dalej także jako: nowelizacja z 2007 r.). Bezpośrednią przyczyną tej nowelizacji była konieczność doprowadzenia do zgodności z Konstytucją przepisów u.d.j.s.t. zakwestionowanych przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 25 lipca 2006 r. (sygn. akt. K 30/04) m.in. poprzez ustawowe określenie zasad podziału subwencji ogólnej w części regionalnej dla województw oraz części równoważącej dla gmin i powiatów. Jak stwierdzono w uzasadnieniu projektu nowelizacji z 2007 r.: „[Z]asady podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i dla powiatów oraz części regionalnej subwencji ogólnej dla województw, określone w projekcie ustawy, wynikają z analizy sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego od momentu wprowadzenia nowych regulacji wynikających z ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Od dnia 1 stycznia 2004 r. na bieżąco dokonywana była ocena sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Oprócz analizy danych statystycznych monitorowana była wydajność poszczególnych źródeł dochodów. Pod uwagę brano również zakres zadań, jakie jednostki samorządu terytorialnego przejęły od dnia 1 stycznia 2004 r. do sfinansowania z dochodów własnych. Przedmiotem analizy były również zasady

podziału omawianych części subwencji, określone w rozporządzeniach Ministra Finansów". W uzasadnieniu podkreślono następnie, iż: „[W] projekcie ustawy zaproponowano podział według sprawdzonych kryteriów i propozycji, które zapewniają najbardziej racjonalny podział środków i uzyskały akceptację Zespołu do Spraw Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego". Do uzasadnienia dołączono szczegółowe rachunki symulacyjne dotyczące dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Jak wynika z przytoczonych fragmentów uzasadnienia nowelizacji z 2007 r., projektodawca, a w ślad za nim – ustawodawca, poprzedził wybór kryteriów przyjętych w zaskarżonych przepisach analizą danych statystycznych oraz symulacjami, na podstawie których mógł dojść do wniosku, iż to właśnie te kryteria podziału, które obecnie kwestionuje wnioskodawca, „zapewniają najbardziej racjonalny podział środków” składających się na część równoważącą subwencji ogólnej. Przeciwno tym kryteriom nie oponowali przedstawiciele samorządów wchodzący w skład Zespołu do Spraw Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. W ocenie Sejmu, ustawodawca, który dokonuje wyboru określonego modelu podziału łącznej kwoty uzyskanej z wpłat wyrównawczych, opierając się przy tym na obiektywnych analizach danych statystycznych i finansowych jednostek samorządu terytorialnego, działa w ramach przysługującej mu autonomii prawodawczej. Z kolei na wnioskodawcy, który twierdzi, iż wybór kryteriów służących identyfikacji samorządów będących beneficjentami systemu wyrównawczego narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności wywodzoną z art. 2 Konstytucji (a więc pośrednio – także zasadę demokratycznego państwa prawnego), spoczywa ciężar obalenia domniemania konstytucyjności odpowiedniej regulacji ustawowej. Działanie takie mogłoby powieść się jedynie wówczas, gdyby kwestionowana regulacja była oczywiście i rażąco nieracjonalna. Przypadek ten występowałby wtedy, gdyby dobór kryteriów identyfikacji gmin i powiatów będących beneficjentami systemu wpłat wyrównawczych nie opierał się na racjonalnych i obiektywnych przesłankach oraz miał charakter niewątpliwie arbitralny, skutkując zarazem daleko idącą ingerencją w samodzielność finansową samorządów obowiązanych do dokonania tych wpłat.

Zdaniem Sejmu, wnioskodawca nie wykazał w sposób dostateczny, że dokonany przez ustawodawcę wybór kryteriów identyfikacji gmin i powiatów będących beneficjentami wpłat wyrównawczych jest nieracjonalny, selektywny

i arbitralny w stopniu kwalifikowanym, który przesądzałby o niekonstytucyjności całego unormowania. Trzeba przy tym podkreślić, że czym innym jest stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją, czym innym zaś wybór jednego z potencjalnych instytucjonalnych modeli, które – mieszcząc się co do zasady w zakresie swobody ustawodawcy – realizują w mniejszym lub większym stopniu założone cele społeczne i gospodarcze (są mniej lub bardziej optymalne). Z faktu, że wnioskodawca optuje za innym kierunkiem regulacji lub przewartościowaniem celów danej instytucji, nie wynika jeszcze, że instytucja ta jest niedozwolona konstytucyjnie. Przyjęty w art. 21a ust. 1 u.d.j.s.t. model przewiduje podział łącznej kwoty wpłat wyrównawczych w trzech określonych procentowo proporcjach (50%, 25% i 25%) między gminy spełniające obiektywne, ustawowo zdefiniowane cechy rodzajowe, decydujące o zaliczeniu ich do jednej z trzech kategorii (tj. gmin wiejskich, gmin miejskich oraz gmin miejsko-wiejskich). Kluczowe znaczenie dla przyjętego modelu podziału ma określona ustawowo wysokość wydatków na dodatki mieszkaniowe, a w przypadku kwoty stanowiącej 25% łącznej sumy wpłat wyrównawczych – dochodów ze źródeł wymienionych w art. 21a ust. 1 pkt 3 u.d.j.s.t. Przyjęty przez ustawodawcę model opiera się więc na pewnej kombinacji różnych obiektywnych kryteriów nawiązujących do cech gmin, decydujących o ich „miejskości” bądź „wiejskości”, oraz wybranych kategorii wydatków i dochodów. Zdaniem Sejmu, można racjonalnie zakładać, że analiza przeprowadzona przez Ministerstwo Finansów na etapie prac ustawodawczych, o której wspomina się w uzasadnieniu projektu nowelizacji z 2007 r., skłoniła projektodawców do uznania, iż taka właśnie kombinacja kryteriów najlepiej odzwierciedla położenie finansowe gmin i służy identyfikacji beneficjentów wpłat wyrównawczych. Analiza ta mogła stać się podstawą przyjęcia, że znaczenie wydatków i dochodów, o których mowa w art. 21a ust. 1 u.d.j.s.t., w strukturze budżetów gmin należących do trzech wymienionych wyżej kategorii, ma decydujące znaczenie dla oceny ich sytuacji finansowej i dlatego też odwołanie się do nich służyć powinno wyodrębnieniu beneficjentów części równoważącej subwencji ogólnej. Z tych samych powodów projektodawcy mogli zrezygnować z odwołania się do innych kategorii dochodów lub wydatków, w tym także do wpływów z tytułu podatku od nieruchomości, stanowiącego, jak twierdzi wnioskodawca, „znaczący element dochodu licznych gmin”. Z kolei to ogólne i ocenne stwierdzenie wnioskodawcy nie jest poparte żadnymi danymi i wyliczeniami, na podstawie których można by potwierdzić, że dochody z tego podatku rzeczywiście

wpływają w sposób znaczący na sytuację finansową w dużej liczbie gmin, a co za tym idzie, że ten parametr jest *in casu* absolutnie niezbędny i niezastępowalny. Wywód wnioskodawcy ma więc w znacznym stopniu hipotetyczny charakter i abstrahuje od analizy statystycznych danych dotyczących struktury dochodów i wydatków w pewnym okresie czasu. Ponieważ jednak szczegółowa metodologia zastosowana przez projektodawcę noweli u.d.j.s.t. z 2007 r. przy przeprowadzaniu wspomnianej analizy nie jest ogólnie dostępna, **Sejm wnosi o wezwanie Ministra Finansów** do udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w celu przedstawienia jej zasad i wyników, a także wyrażenia stanowiska, czy wciąż zachowują one aktualność.

Sejm pragnie również podkreślić, że dobór kryteriów identyfikacji gmin uprawnionych do świadczenia wyrównawczego pozostaje w gestii swobody (uznania) ustawodawcy. Jej granice wyznacza zakaz arbitralnej ingerencji w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego, przy czym naruszenie tego zakazu implikowałoby zarazem sprzeczność z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji. O przekroczeniu tej granicy można by mówić dopiero wówczas, gdyby rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę w sposób oczywisty, niejako *prima facie*, naruszały tę zasadę, abstrahując całkowicie od dochodów i wydatków wpływających na sytuację finansową gmin. Na gruncie zaskarżonej regulacji (art. 21a ust. 1 u.d.j.s.t.) ustawodawca nie przekroczył tej granicy. Sejm wyraża również wątpliwość, czy ocena racjonalności i prawidłowości kryteriów podziału kwoty wyrównawczej mieści się w zakresie kognicji Trybunału Konstytucyjnego, przy założeniu, że ustawodawca działał w ramach przysługującej mu autonomii legislacyjnej. Trybunałowi, który dokonuje wyłącznie prawnokonstytucyjnej kontroli przepisów rangi ustawowej, brakuje bowiem instrumentarium dla zbadania, jakie kryteria są właściwe dla ustalenia sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego i wyodrębnienia kategorii jednostek „uboższych” i „bogatszych” na potrzeby regulacji wpłat korekcyjno-wyrównawczych. Nawet bowiem gdyby przyjąć, że – zgodnie z tym co twierdzi wnioskodawca – kryteria przyjęte w zaskarżonych przepisach są ułomne bądź też przestały w sposób prawidłowy odzwierciedlać rzeczywiste położenie jednostek samorządu terytorialnego z punktu widzenia celu przedmiotowej instytucji (czego Sejm *a priori* nie wyklucza), to ich korekta powinna nastąpić w procesie prawodawczym, który będzie poprzedzony przeprowadzeniem wszechstronnej analizy służącej ustaleniu kryteriów nawiązujących zarówno do dochodów, jak

i wydatków samorządów, oraz pozwalających na bardziej rzetelną ewaluację ich kondycji finansowej w celu wyodrębnienia wskazanych wyżej dwóch kategorii tych jednostek. W ramach procesu prawodawczego zmierzającego do nowelizacji aktualnych regulacji zawartych w u.d.j.s.t. prowadzone są konsultacje ze wszystkimi zainteresowanymi podmiotami, a więc zarówno z beneficjentami systemu korekcyjno-wyrównawczego, jak i samorządami obowiązany do wpłat, przy udziale strony rządowej. Przeprowadzenie takich konsultacji jest konieczne w szczególności z uwagi na okoliczność, że aktualny spór dotyczący normatywnego kształtu horyzontalnego systemu wyrównawczego ma charakter nie tylko prawno-finansowy (i to zarówno z punktu widzenia budżetów poszczególnych samorządów, jak i budżetu centralnego), ale także polityczny.

5. Powyższe uwagi należy odnieść *mutatis mutandis* do regulacji art. 23a ust. 1 u.d.j.s.t. określającej zasady podziału łącznej kwoty części równoważącej subwencji ogólnej między powiaty. Powołany przepis przewiduje podział tej kwoty w pięciu określonych procentowo proporcjach (9%, 7%, 30%, 30% i 24%) między powiaty spełniające kryteria nawiązujące m.in. do wydatków na rodziny zastępcze, do długości dróg powiatowych, dróg wojewódzkich i krajowych znajdujących się w granicach miast na prawach powiatu oraz do planowanych dochodów powiatu, przy czym uzupełnieniem tych kryteriów są szczegółowe algorytmy określające zasady rozdziału kwot w ramach każdej kategorii powiatów (art. 23a ust. 2-6 u.d.j.s.t.). Zdaniem Sejmu, podobnie jak w przypadku gmin, również w odniesieniu do powiatów uzasadnione jest (w świetle cytowanych fragmentów uzasadnienia do projektu noweli u.d.j.s.t. z 2007 r.) stwierdzenie, iż dobór kryteriów i zasad, na których opiera się model podziału łącznej kwoty wpłat wyrównawczych, został poprzedzony analizą zarówno struktury wydatkowej, związanej z realizacją zadań publicznych powiatów, jak i ich dochodów, która to analiza skłoniła projektodawcę do przyjęcia tych kryteriów i zasad (a zarazem odrzucenia innych, wchodzących w rachubę) jako najlepiej odzwierciedlających położenie finansowe i potrzeby powiatów z punktu widzenia realizacji celu instytucji wpłat korekcyjno-wyrównawczych. Dlatego też, zdaniem Sejmu, ustawodawca uchwalając zaskarżone przepisy (art. 23a u.d.j.s.t.), a więc dokonując wyboru określonego modelu podziału kwot wyrównawczych opartego na obiektywnych i merytorycznych kryteriach, działał w ramach przysługującej mu autonomii prawodawczej i nie naruszył zasady proporcjonalności

wynikającej z art. 2 Konstytucji. Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, kwestionowana regulacja nawiązuje zarówno do potrzeb wydatkowych, jak i do dochodów powiatów, choć w ramach modelu przewidzianego w art. 23a ust. 1 u.d.j.s.t. uwzględnienie kryteriów wydatkowych i dochodowych następuje odrębnie w ramach określonych procentowych proporcji podziału łącznej kwoty uzyskanej z tytułu wpłat wyrównawczych (por. art. 23a ust. 1 u.d.j.s.t.). Zarzuty wnioskodawcy nie prowadzą więc do obalenia domniemania konstytucyjności zaskarżonej regulacji. Sejm pragnie również zaznaczyć, że ewentualna korekta tej regulacji, a tym bardziej jej zasadnicza reforma zmierzająca do gruntownej przebudowy zasad podziału łącznej kwoty części równoważącej subwencji ogólnej, powinna nastąpić w ramach procesu prawodawczego, przy konsultacyjnym udziale zainteresowanych podmiotów.

6. Wnioskodawca zarzuca zaskarżonym regulacjom art. 21a i 23a u.d.j.s.t., że przewidziane w nich kryteria i zasady identyfikacji „uboższych” gmin i powiatów prowadzą do sytuacji, w której istnieją jednostki samorządu terytorialnego będące zarówno zobowiązane do dokonania tych wpłat, jak i uprawnione do otrzymania świadczeń z puli środków stanowiących część równoważącą subwencji ogólnej. Skutkuje to, w jego ocenie, systemową niespójnością kwestionowanych regulacji oraz naruszeniem drugiej przesłanki zasady proporcjonalności, tj. skuteczności (efektywności) ustawowych przepisów, rozumianej jako możliwość osiągnięcia celów zamierzonych przez ustawodawcę.

Odnosząc się do tego zarzutu, Sejm pragnie zaznaczyć, że istnienie gmin i powiatów będących jednocześnie beneficjentami wpłat wyrównawczych i obowiązany do ich dokonania jest konsekwencją przyjętych przez ustawodawcę zasad ustalania „bogatszych” i „biedniejszych” jednostek samorządu terytorialnego. W szczególności model podziału łącznej kwoty części równoważącej subwencji ogólnej, oparty na procentowym „ważeniu” udziału gmin i powiatów uprawnionych do tej kwoty na podstawie różnych kryteriów, nawiązujących – oddzielnie dla każdej procentowo określonej kategorii – do różnych wydatków i dochodów samorządów, prowadzi do stanu, w którym jednostki samorządu, obowiązane do wpłaty na podstawie art. 29 ust. 1, względnie: art. 30 ust. 1 u.d.j.s.t., spełniają zarazem przesłanki decydujące o zakwalifikowaniu ich do którejś z kategorii beneficjentów tych wpłat. Niewątpliwie stan taki można uznać za mankament kwestionowanej regulacji, gdyż utrudnia on przeprowadzenie jednoznacznej „linii demarkacyjnej”

między jednostkami „bogatszymi” a „uboższymi”, których położenie finansowe uzasadnia ich wsparcie w ramach „horyzontalnego” systemu wyrównawczego. Jednakże mankament ten, w ocenie Sejmu, nie przesądza o niezgodności kwestionowanych regulacji z zasadą proporcjonalności, ponieważ, wbrew temu co twierdzi wnioskodawca, nie uniemożliwia osiągnięcia celu zamierzonego przez ustawodawcę. Jak stwierdzono w uzasadnieniu noweli u.d.j.s.t. z 2007 r.: „[R]ozwiązaniom zawartym w projekcie ustawy przyświeca cel zapewnienia wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego, bez względu na ich położenie geograficzne i potencjał dochodowy, odpowiednich dochodów własnych na realizację zadań publicznych wykonywanych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. W projekcie zaproponowano wzmocnienie roli systemu wyrównawczego, którego zadaniem jest korygowanie różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego w porównaniu do przeciętnego dochodu w kraju, odpowiednio, w gminach, powiatach i województwach. [...] Niezależnie od potencjału dochodowego w danej części kraju wszystkie jednostki samorządu terytorialnego powinny mieć szansę do właściwego rozwoju społeczno-gospodarczego”. Kwestionowana regulacja, mimo stwierdzonego mankamentu, pozwala osiągnąć tak określone cele prawno-polityczne, skutkując horyzontalnym przesunięciem środków finansowych od samorządów „bogatszych” do „biedniejszych”, przyczyniając się do zaspokojenia zwiększonych potrzeb wydatkowych tych ostatnich oraz do wyrównania sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w skali całego kraju. Dlatego też nieuprawniony wydaje się zarzut wnioskodawcy, iż zakwestionowane regulacje wykazują tak daleki stopień nieskuteczności (nieefektywności), który uzasadniałby tezę o ich niezgodności z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji.

7. Wnioskodawca zarzuca również kwestionowanym przepisom art. 21a i art. 23a u.d.j.s.t., iż przewidują one środki nieadekwatne do osiągnięcia celu tej regulacji, ponieważ ustawodawca nie nałożył na beneficjentów części równoważącej subwencji ogólnej obowiązku wykorzystania uzyskanych kwot w sposób (np. na wydatki inwestycyjne), który gwarantowałby poprawę ich sytuacji finansowej. Nie ma więc przeszkód, aby beneficjenci wypłat wyrównawczych spożytkowali je na dowolny, dozwolony prawem cel.

Zarzut ten należy uznać za bezzasadny. Jakkolwiek wypłaty wyrównawcze z części równoważącej subwencji ogólnej nie są subwencją w ścisłym znaczeniu,

bowiem ich źródłem nie są środki z budżetu centralnego, lecz wpłaty innych jednostek samorządowych (por. wyrok TK z 26 lipca 2006 r., sygn. akt 30/04), to jednak instytucję tę łączy z subwencją ta wspólna cecha, że w obydwu przypadkach transfer na rzecz samorządów nie jest powiązany z określonym celem, na jaki może być przeznaczona wypłacona kwota. To odróżnia subwencję ogólną od dotacji celowej, która powinna być przeznaczona przez beneficjenta na sfinansowanie określonego zadania publicznego, w związku którym jest ona udzielana. Zarówno subwencje, jak i wpłaty wyrównawcze służą więc polepszeniu ogólnej sytuacji finansowej jednostek samorządu, które spełniają określone ustawowo, zobiektywizowane kryteria. Twierdzenie wnioskodawcy, że wpłaty wyrównawcze nie przyczyniają się do poprawy kondycji finansowej ich beneficjentów, jest pozbawione podstaw. Uzyskane środki, nawet gdy nie będą przeznaczone na pokrycie tych rodzajów wydatków, do których odwołuje się ustawodawca regulując zasady podziału łącznej kwoty części równoważącej (m.in. wydatki na dodatki mieszkaniowe – w przypadku gmin, czy wydatki na rodziny zastępcze lub drogi – w przypadku powiatów), to i tak zwiększają one zasoby finansowe pozostające do dyspozycji samorządów „uboższych”, umożliwiając im sfinansowanie innych zadań publicznych, służących zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych. Zarzut braku adekwatności, sprowadzający się do twierdzenia wnioskodawcy, że wpłaty wyrównawcze nie przyczynią się do zmniejszenia wydatków czy polepszenia sytuacji finansowej słabszych finansowo jednostek, ma charakter hipotetyczny i nie został należycie udowodniony. Sytuacja, w której środki finansowe uzyskane tytułem wpłat wyrównawczych (powiększające dochody samorządów „uboższych”) zostaną przeznaczone na inne cele, niż na realizację zadań publicznych, należy ocenić jako patologiczną i wyjątkową, a z teoretycznej możliwości jej zaistnienia nie można wyciągać wniosku o nieadekwatności przedmiotowej instytucji. Zarzuty wnioskodawcy mają w znacznym stopniu charakter postulatu *de lege ferenda* zmierzającego do nadania wypłatom wyrównawczym cech dotacji celowej, co miałoby służyć zapewnieniu, aby ich beneficjenci mogli wykorzystać uzyskane z ich tytułu środki wyłącznie w określony ustawowo sposób. Zdaniem Sejmu, realizacja tego postulatu mogłaby jednak prowadzić do rezultatów dysfunkcyjnych z punktu widzenia celu instytucji wypłat wyrównawczych. Ustawowe określenie katalogu sposobów wykorzystania kwot uzyskanych przez samorządy tytułem wpłat wyrównawczych mogłoby bowiem prowadzić do stanu, w którym samorząd nie

miałby możliwości ich przeznaczenia na realizację innych zadań publicznych, nie mieszczących się w tym katalogu, ale istotnych z punktu widzenia danej społeczności lokalnej. W rezultacie więc nadanie instytucji wypłat wyrównawczych charakteru zbliżonego do subwencji ogólnej leży w zakresie przysługującej ustawodawcy autonomii prawodawczej i nie stanowi naruszenia przesłanki adekwatności stanowiącej element zasady proporcjonalności.

8. Jak wskazuje wnioskodawca, obowiązujące zasady ustalania i przekazywania części równoważącej dla jednostek samorządu terytorialnego skutkują osłabieniem motywacji piastunów samorządów do kreowania warunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz swoistym „efektem zniechęcenia” wspólnoty samorządowej do podejmowania inicjatyw mogących generować wyższe dochody własne. W ocenie wnioskodawcy, obowiązek uiszczenia wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej, który powstaje w przypadku osiągnięcia przez jednostkę samorządu wyższego dochodu, może być postrzegany jako swoista sankcja nakładana na bogatsze gminy i powiaty. W związku z tym zarzutem pozostaje również argument odwołujący się do pewnego poziomu „konkurencji” między jednostkami samorządu terytorialnego, która, zdaniem wnioskodawcy, jest cechą charakterystyczną decentralizacji oraz wynikającej z niej samodzielności jednostek samorządu. Jak stwierdzono we wniosku, horyzontalny system wyrównawczy nie powinien prowadzić do całkowitej eliminacji tej konkurencji oraz do pełnego zrównania sytuacji finansowej samorządów, bowiem – o czym już wspomniano – „różnice te wynikać mogą z różnego poziomu gospodarności przedstawicieli wspólnot terytorialnych oraz piastunów lokalnych organów władzy publicznej, ich indywidualnych zdolności i dążeń do polepszenia sytuacji finansowej”.

W ocenie Sejmu, pierwszy z cytowanych zarzutów, odnoszący się do „efektu zniechęcającego” wpłat wyrównawczych, ma charakter polityczno-prawny, a nie prawno-konstytucyjny. Zarzut ten może być bowiem odnoszony do każdego rodzaju daniny publicznej (a wpłaty na część równoważącą można postrzegać jako *sui generis* daninę publiczną spoczywającą na „bogatszych” jednostkach samorządu terytorialnego), w przypadku której obowiązek uiszczenia powstaje w razie przekroczenia określonego poziomu dochodu (np. progresywny podatek dochodowy). Twierdzenie o „demotywacyjnym” oddziaływaniu ma przy tym charakter hipotetyczny i nie zostało przez wnioskodawcę należycie uzasadnione. Okoliczność,

że określona danina publiczna może potencjalnie „zniechęcać” zobowiązane podmioty do maksymalizacji swojego dochodu nie przesądza jeszcze o niekonstytucyjności regulacji ustawowej, która przewiduje taką daninę. W przeciwnym razie – wpisując się w tok rozumowania wnioskodawcy – należałoby przyjąć, że przykładowo sprzeczne konstytucyjną zasadą proporcjonalności jest progresywne opodatkowanie dochodów osób fizycznych, gdyż również ono może oddziaływać na te osoby „demotywująco” i „zniechęcać” je do maksymalizacji swojego dochodu.

Również drugi z wymienionych zarzutów nie może uzasadniać niekonstytucyjności zaskarżonych regulacji. Nawet bowiem gdyby przyjąć, że teza wnioskodawcy o swoistej konkurencji samorządów jest prawdziwa (co zdaniem Sejmu jest wątpliwe, gdyż jednostki samorządu terytorialnego nie są przedsiębiorcami, którzy konkurują ze sobą na wolnym rynku w celu maksymalizacji zysku, ale częściami jednego organizmu państwowego, jakim jest Rzeczpospolita, powołanymi do realizacji zadań publicznych), to i tak nie wykazał on, że obowiązujący horyzontalny system wyrównawczy prowadzi do zupełnego zrównania sytuacji finansowej samorządów. Wręcz przeciwnie, instytucja wpłat wyrównawczych nie znosi różnic w zakresie położenia finansowego samorządów, które są pochodną przede wszystkim obiektywnych różnic o charakterze geograficznym, gospodarczym i demograficznym, a także wynikają do pewnego stopnia z różnego poziomu zdolności i gospodarności piastunów samorządów, przy czym tej ostatniej przyczyny, zdaniem Sejmu, nie należy przeceniać (wbrew temu, co zdaje się czynić wnioskodawca).

9. Wnioskodawca zarzuca kwestionowanej regulacji pewien automatyzm związany z ustalaniem zobowiązanych i beneficjentów wpłat wyrównawczych w oparciu o kryteria określone w ustawie niezależnie od aktualnego stanu finansów państwa. Zdaniem wnioskodawcy, skutkuje to naruszeniem zasady subsydiarności wpłat wyrównawczych, zgodnie z którą wpłaty te powinny być instytucją wyjątkową i niezbędną, stosowaną jedynie wówczas, gdy stan finansów państwa nie pozwala na eliminację dysproporcji przy użyciu zwyczajnych środków konstytucyjnych, takich jak subwencja z budżetu centralnego.

Przywołany zarzut wnioskodawcy jest bezzasadny. W ocenie Sejmu, zasadę subsydiarności wpłat wyrównawczych należy rozumieć w ten sposób, że

zastosowanie tej instytucji jest dopuszczalne wówczas, gdy po podziale pierwotnym dochodów jednostek samorządu terytorialnego, będącego rezultatem ustawowego procesu wyposażania samorządu w dochody własne, subwencje i dotacje, istnieją systemowe niedobory dochodów własnych samorządów „uboższych”, ustalone na podstawie ustawowego algorytmu. Subsydiarność należy odnieść więc wyłącznie do rezultatu pierwotnego podziału dochodów między jednostki samorządu terytorialnego.

Zarzut wnioskodawcy opiera się zatem na nieuprawnionym przeciwstawieniu interesów „bogatszych” jednostek samorządu terytorialnego oraz interesów państwa i budżetu centralnego. Tymczasem, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wcześniej wyroku z 18 lutego 2003 r. (sygn. akt K 24/02): „[Z]asada samodzielności gminy nie może być absolutyzowana w drodze jednostronnej interpretacji tej zasady, dokonywanej w oderwaniu od innych zasad ustrojowych, a w szczególności od zasady jednolitości państwa (art. 3 Konstytucji) i zasady dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji)”. Ponadto, biorąc pod uwagę długotrwały kryzys finansów publicznych w Polsce i związane z tym utrzymujący się deficyt budżetu centralnego, zarzut ten ma, zdaniem Sejmu, w znacznej mierze teoretyczny i hipotetyczny charakter.

10. Konstytucyjne zastrzeżenia wnioskodawcy budzi także sposób ustalania potencjału dochodowego samorządów zobowiązanych do wpłat wyrównawczych, przewidziany w art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 4 i ust. 3 u.d.j.s.t.; art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 4 i ust. 3 u.d.j.s.t. Wnioskodawca zarzuca tym przepisom pominięcie niektórych źródeł dochodów podatkowych i niepodatkowych, co w jego ocenie może prowadzić w konkretnych okolicznościach do nieprawidłowego oszacowania sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Zdaniem Sejmu, zarzut ten jest nietrafny, ponieważ definiowanie pojęć ustawowych na potrzeby instytucji wpłat wyrównawczych leży w zakresie autonomii prawodawczej przysługującej ustawodawcy. Okoliczność, że przewidziany w zaskarżonych przepisach u.d.j.s.t. katalog dochodów jednostek samorządu terytorialnego nie zawiera określonej kategorii dochodów nie przesądza jeszcze o niekonstytucyjności tych przepisów. Wnioskodawca nie wykazał bowiem, że wymienione przez niego przykładowo kategorie dochodów (wpływy z podatku od spadków i darowizn, opłata targowa i miejscowa, dochody z majątku komunalnego)

mają tak istotny wpływ na sytuację finansową statystycznie znacznej liczby gmin i powiatów, że ich pominięcie prowadzi do znaczącego, globalnego zniekształcenia oceny tej sytuacji. Ponadto Sejm pragnie zaznaczyć, że wskaźniki G i Gg (dla gmin) oraz P i Pp (dla powiatów), których kalkulacja opiera się na katalogu dochodów podatkowych określonych odpowiednio w art. 20 ust. 3 i art. 22 ust. 3 u.d.j.s.t., wykorzystywane są dla obliczania także innych części subwencji ogólnej dla gmin i powiatów. Uprawnione wydaje się więc stwierdzenie, że ustawodawca, odwołując się do tych wskaźników również na potrzeby ustalenia części równoważącej subwencji ogólnej, dążył do zachowania systemowej spójności polegającej na tym, aby katalog tych samych dochodów był podstawą ustalania wszystkich części subwencji ogólnej dla gmin i powiatów. Nawet jednak gdyby uznać trafność zarzutu wnioskodawcy w zakresie niekompletności ustawowego katalogu źródeł dochodów gmin i powiatów stanowiącego podstawę obliczania subwencji ogólnej, to brak ten należałoby raczej postrzegać jako lukę prawną, której usunięcie wymagałoby ingerencji ustawodawcy, i której istnienie nie może przesądzać o niekonstytucyjności regulacji zawierającej tę lukę. W tym zakresie zarzuty wnioskodawcy stanowią w istocie postulat *de lege ferenda*. Zgodnie ze stałym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, zarzut braku regulacji prawnej (luki prawnej) nie może być rozpoznany, gdyż przedmiotem postępowania przed sądem konstytucyjnym może być akt normatywny oraz zawarte w nim przepisy, a nie brak aktu normatywnego lub takich przepisów (por. postanowienia TK z: 29 lipca 2009 r., sygn. akt Ts 132/08; 27 stycznia 1998 r., sygn. akt Ts 1/98; 30 czerwca 1998 r., sygn. akt Ts 83/98). Jak zaznaczył Trybunał w wyroku z 19 listopada 2001 r. (sygn. akt K 3/00), „zarzuty nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę”.

11. W dalszej kolejności wnioskodawca zarzuca kwestionowanej regulacji, iż ustalenie obowiązku wpłat wyrównawczych w oparciu o dane finansowe sprzed dwóch lat (tzn. o dane występujące w roku poprzedzającym rok bazowy, który z kolei jest rokiem poprzedzającym rok budżetowy) prowadzi do wyników nieobiektywnych i nie pozwala na uwzględnienie możliwych fluktuacji uwarunkowań gospodarczych, które mogą prowadzić do zmiany sytuacji finansowej samorządów w stopniu relewantnym z punktu widzenia celu instytucji wpłat wyrównawczych.

W ocenie Sejmu, również ten zarzut jest bezzasadny. Uznanie dochodów podatkowych za rok poprzedzający rok bazowy jako miarodajne dla ustalenia obowiązku wpłat wyrównawczych (oraz uprawnienia do ich uzyskania) jest konieczne z uwagi na uregulowany prawem harmonogram sporządzania ustawy budżetowej, która powinna określać łączną kwotę subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (art. 19 u.d.j.s.t., art. 114 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.). Ponieważ część równoważąca stanowi element składowy tej subwencji, konieczne jest jej obliczenie na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej, który – zgodnie z art. 222 Konstytucji w związku z art. 141 ustawy o finansach publicznych – powinien być (wraz z uzasadnieniem) przedłożony Sejmowi przez Radę Ministrów do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy. Siłą rzeczy więc w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej Ministerstwo Finansów nie posiada jeszcze danych dotyczących dochodów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego za rok bazowy w stosunku do roku budżetowego, ponieważ rok bazowy trwa zarówno w trakcie prac nad budżetem, jak i w momencie uchwalania ustawy budżetowej. Innymi słowy, dane dotyczące dochodów podatkowych gmin i powiatów za rok poprzedzający rok bazowy są najbardziej aktualnymi danymi, jakie mogą być wykorzystywane dla obliczenia subwencji ogólnej, a więc także jej części równoważącej.

12. Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżone przepisy naruszają przesłankę proporcjonalności *sensu stricto*, nie zapewniając równowagi między efektami kwestionowanej regulacji a ciężarami nakładanymi przez nią na silniejsze finansowo jednostki samorządu. Jak stwierdza wnioskodawca, zakres i intensywność ingerencji w samodzielność finansową tych jednostek nie jest dostatecznie usprawiedliwiona realizacją interesu publicznego, jakim jest ochrona stabilności finansowej jednostek biedniejszych. Zaskarżona regulacja stwarza wręcz ryzyko, że samorządy „bogatsze” w świetle zaskarżonych przepisów staną się, wskutek obowiązku dokonywania wpłat, finansowo słabsze od beneficjentów wpłat wyrównawczych.

W ocenie Sejmu, zarzut ten – w świetle przedstawionej powyżej analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – jest bezzasadny. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału, ingerencja w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego nie może być nadmierna („drastyczna”), tzn. „nie może [...] prowadzić do zniweczenia istoty samej zasady samodzielności” (por. wyrok TK

z 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01), oraz musi znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach, których pierwszeństwo ochrony, przedłożone przed zasadą ochrony samodzielności gmin, zależy od oceny ustawodawcy" (por. orzeczenie TK z 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96, wyroki TK z: 8 maja 2002 r., sygn. akt K 29/00 i 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07). Zdaniem Sejmu, zaskarżone przepisy nie stanowią tak daleko idącej ingerencji w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego, która uzasadniałaby twierdzenie o ich sprzeczności z zasadą proporcjonalności *sensu stricto*. W szczególności ingerencja ta jest celowa i znajduje uzasadnienie we wskazanych już wartościach konstytucyjnych, którymi są zasady: solidarności (wyrażona w preambule Konstytucji), dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji), sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz państwa jednolitego (art. 3 Konstytucji).

Sejm stwierdza ponadto, że w konkretnym wypadku istnieje ścisły funkcjonalny związek pomiędzy zasadą proporcjonalności a zasadą adekwatności zadań samorządów i ich wyposażenia w środki finansowe. Stwierdzenie, iż kwestionowane regulacje nie naruszają zasady adekwatności wynikającej z art. 167 ust. 1 Konstytucji (o czym dalej), powinno determinować wniosek o zgodności tych przepisów z zasadą proporcjonalności w podanym wyżej rozumieniu. Ustalenie, że zaskarżone przepisy nie ingerują w samodzielność finansową jednostek samorządu w takim stopniu, aby – biorąc pod uwagę ogół ich dochodów – można było mówić o pobawieniu tych jednostek możliwości prawidłowego wykonywania ciążących na nich zadań publicznych, implikuje zarazem wniosek, że przepisom tym nie można również postawić w sposób zasadny zarzutu nieproporcjonalnej ingerencji w samodzielność finansową samorządów obowiązanych do wpłat wyrównawczych.

Z kolei wskazywane przez wnioskodawcę ryzyko pogorszenia się – wskutek wykonania obowiązku wpłat wyrównawczych – sytuacji finansowej samorządów „bogatszych” w tak znaczącym stopniu, że ich potencjał do wykonywania zadań publicznych stanie się mniejszy od potencjału samorządów będących beneficjentami tych wpłat, ma charakter hipotetyczny. Zarzut ten przybrałby realny kształt jedynie wówczas, gdyby wnioskodawcy udało się wykazać, że istnieje związek przyczynowy między wykonaniem przez samorządy „bogatsze” obowiązku wpłat na część subwencji ogólnej a niemożnością wykonania przez nie określonych zadań

publicznych, przy uwzględnieniu ogółu dochodów tych samorządów, a więc także dochodów z innych źródeł niż dochody własne.

13. Wnioskodawca zarzuca art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5, art. 21, art. 21a i z art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 u.d.j.s.t. niezgodność z zasadą „podstawowego charakteru” dochodów własnych samorządu w zakresie finansowania zadań własnych, którą – jego zdaniem – można „zidentyfikować” na gruncie art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji (pkt 4 zarządzenia TK). W przekonaniu wnioskodawcy, z zasady tej wynika konstytucyjna dyrektywa, zgodnie z którą to dochody własne, a nie subwencje i dotacje czy środki przekazywane samorządom z innych źródeł powinny stanowić trzon ich dochodów. W jego ocenie, udziału subwencji i dotacji w finansowaniu gmin i powiatów na poziomie 50-70% nie można pogodzić z wyłącznie uzupełniającym charakterem tych środków, tym bardziej, jeśli zważy się, że elementem „dochodów własnych” samorządów w ustawowym znaczeniu jest ich udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych. Jak stwierdzono we wniosku, w tym przypadku ustawodawca dokonał konstytucyjnie wątpliwej redefinicji konstytucyjnego pojęcia „dochodu własnego” jednostek samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, udział samorządów we wpływach z podatków dochodowych przypomina z konstytucyjnego punktu widzenia bardziej subwencję ogólną, jako że jest to świadczenie, którego wysokość nie zależy bezpośrednio od rozstrzygnięć organów samorządowych.

W ocenie Sejmu zarzut ten jest bezzasadny. W pierwszej kolejności należy wyrazić wątpliwość, czy na gruncie art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji można konstruować zasadę „podstawowego charakteru” dochodów własnych, na której wnioskodawca opiera swoje zarzuty. Jakkolwiek w doktrynie wyrażony został pogląd o obowiązywaniu tej zasady (por. np. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 231 i 246; Z. Gilowska, *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustawy o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 3, s. 53 i n.), to – zdaniem Sejmu – art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji nie stanowią wystarczającej podstawy do jej formułowania.

Przepis art. 167 ust. 1 Konstytucji statuuje nakaz zapewnienia samorządom udziału w dochodach publicznych w stopniu odpowiednim (adekwatnym) do

przypadających im zadań publicznych, natomiast ustęp 2 tego artykułu stanowi, że dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Żaden z tych przepisów nie odnosi się więc bezpośrednio do relacji pomiędzy wielkością dochodów własnych samorządów a wielkością subwencji ogólnej i dotacji z budżetu centralnego. Zasada adekwatności wyrażona w art. 167 ust. 1 Konstytucji nakazuje, aby poziom wszystkich dochodów jednostek samorządu terytorialnego (a nie tylko poziom dochodów własnych) umożliwiał efektywne wykonywanie powierzonych im zadań (por. wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97; 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98). W ocenie Sejmu, również ewentualne naruszenie przez przepisy ustawowe konstytucyjno-prawnej gwarancji samodzielności finansowej jednostek samorządu należy badać mając na uwadze ogół dochodów pozostawionych do ich dyspozycji, nie ograniczając się jedynie do ich dochodów własnych. W literaturze trafnie podkreśla się, że dochody jednostek samorządu terytorialnego stanowią połączenie dochodów pozyskiwanych we własnym zakresie ze źródeł przypisanych ustawowo samorządom (tzw. dochodów własnych) oraz zagwarantowanych ustawowo dochodów transferowanych z innych zasobów środków publicznych, przede wszystkim z budżetu centralnego (E. Kornberger-Sokołowska [w:] *System prawa finansowego. Tom II. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010, s. 242). Tezy o podstawowym charakterze dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego nie można też uzasadniać odwołując się do kolejności wymienienia w art. 167 ust. 2 Konstytucji trzech rodzajów dochodów tych jednostek (por. J. Serwacki, *Konstytucyjne założenia ustroju finansów samorządu terytorialnego i ich realizacja w ustawodawstwie* [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 143-144). Sama tylko okoliczność, że dochody własne zostały wymienione w tym przepisie na pierwszym miejscu, nie jest wystarczającym argumentem dla uzasadnienia tezy o ich konstytucyjnym priorytecie, w sensie nakazu zapewnienia ich „wielkościowej przewagi” w strukturze dochodów jednostek samorządu w stosunku do subwencji i dotacji budżetowych. Zdaniem Sejmu, nakaz odpowiedniego wyposażenia samorządów w dochody własne można traktować jak prawno-polityczny postulat pod adresem ustawodawcy i dyrektywę prakseologiczną, a nie bezwzględłą zasadę rangi konstytucyjnej znajdującą umocowanie w przepisach powołanych przez wnioskodawcę. Jak trafnie wskazuje się w piśmiennictwie:

„[S]amodzielność finansowa samorządu terytorialnego rozumiana jako synonim samofinansowania nie istnieje. Nigdzie bowiem nie udało się skonstruować takiego systemu instytucjonalnego podziału źródeł dochodów publicznych, by zapewnić wszystkim samorządom pełne pokrycie wydatków dochodami własnymi. Wynika to z nierównomiernego terytorialnie rozkładu źródeł dochodów przy stosunkowo równomiernym rozkładzie zadań i wydatków. Można zatem mówić jedynie o dążeniu do zapewnienia jak największego samofinansowania wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego” (E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 50). Należy też zgodzić się z poglądem wyrażonym w cytowanym opracowaniu, iż „z istoty decentralizacji nie wynika jakiś wzorcowy stan samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, który powinien znaleźć swoje odzwierciedlenie w prawie pozytywnym” (E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja...*, s. 54). Sejm pragnie również podkreślić, że obowiązywanie konstytucyjnej zasady (normy) „podstawowego charakteru” dochodów własnych samorządu nie zostało potwierdzone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – w przeciwieństwie do zasady adekwatności w podanym wyżej rozumieniu, którą można zaliczyć do kanonu ustaleń Trybunału na temat finansów jednostek samorządu terytorialnego (por. wcześniej punkt III.3 pisma).

W ocenie Sejmu nie jest również zasadny zarzut odwołujący się do „konstytucyjnie wątpliwej redefinicji” pojęcia dochodu własnego samorządów, dokonanej w u.d.j.s.t., a polegającej na uznaniu za element tych dochodów udziału we wpływach do budżetu centralnego z podatków dochodowych. Ponieważ ustrojodawca nie zdecydował się na podanie rozwiniętej definicji pojęcia dochodu własnego na płaszczyźnie konstytucyjnej (czego *nota bene* nie należy wymagać od mającej z natury ogólny charakter regulacji konstytucyjnej), określenie uzupełniających źródeł tych dochodów leży w gestii ustawodawcy zwykłego, który korzysta w tym zakresie z autonomii legislacyjnej. Nie można więc, zdaniem Sejmu, mówić o ustawowej „redefinicji” pojęcia, które nie zostało zdefiniowane w Konstytucji. Choć aktualne rozwiązanie ustawowe jest krytykowane w doktrynie z prawnopolitycznego punktu widzenia (por. np. J. Serwacki, *Konstytucyjne...*, s. 150-151), to jednak ocena ta nie uzasadnia niekonstytucyjności odpowiednich przepisów u.d.j.s.t. (zob. także wcześniej pkt IV.2.3 pisma).

14. Wnioskodawca zarzuca zaskarżonym przepisom niezgodność z zasadą adekwatności udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych do wykonywanych przez nie zadań publicznych (art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji). Konieczność wywiązania się z ustawowego obowiązku wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej prowadzi, w ocenie wnioskodawcy, do znacznego uszczerbku dla budżetu miasta Warszawy, „pochłaniając” m.in. około 10% dochodów własnych, w rezultacie czego uniemożliwia prawidłowe i efektywne wykonywanie przez miasto stołeczne Warszawa przypisanych mu zadań publicznych. Ponadto, zdaniem wnioskodawcy, naruszenie zasady adekwatności przez zaskarżone przepisy wiąże się z tym, że miasto stołeczne Warszawa, mimo znacznego obciążenia obowiązkiem corocznego dokonywania wpłat wyrównawczych, nie dysponuje jakimikolwiek dodatkowymi źródłami dochodów, które pozwalałyby na finansowanie zadań publicznych wynikających z pełnionej przez Warszawę funkcji stolicy państwa, przewidzianej w art. 29 Konstytucji.

Powyższe zarzuty należy uznać za bezpodstawne. Sejm pragnie przypomnieć, iż w stałym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozumie się zasadę adekwatności jako zakaz dokonywania takich zmian w obowiązujących przepisach, które prowadziłyby do faktycznego przekreślenia dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Ocena ewentualnego naruszenia zasady adekwatności powinna być przeprowadzana na podstawie całościowej analizy wszystkich źródeł dochodów gminy. Akt normatywny może zostać uznany za sprzeczny z art. 167 ust. 1 Konstytucji tylko wtedy, gdyby ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jaki wynika z obowiązującego ustawodawstwa, uniemożliwiał efektywną realizację zadań powierzonych tym jednostkom (por. wyrok TK z 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01). Jak podkreślił TK w uzasadnieniu wyroku z 16 marca 1999 r. (sygn. akt K 35/98), wnioskodawca, który przedstawia zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 Konstytucji, powinien wykazać, że stosowanie zakwestionowanego przepisu prowadzi do sytuacji, w której całokształt źródeł dochodów – przewidzianych przez prawo – dla jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla nie zapewnia tym jednostkom udziału w dochodach publicznych „odpowiednio” do przypadających im zadań.

Kierując się przesłankami wypracowanymi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, należy stwierdzić, że zaskarżone przepisy nie prowadzą do tak daleko idącej ingerencji w sytuację finansową wnioskodawcy, aby można było

przyjąć naruszenie zasady adekwatności w podanym wyżej znaczeniu. Wielkość wpłaty wyrównawczych, stanowiących – według danych podanych we wniosku – 10% dochodów własnych wnioskodawcy nie prowadzi, w ocenie Sejmu, do „faktycznego przekreślenia” jego dochodów własnych, a tylko tak drastyczna ingerencja w dochody własne uzasadnia, w świetle orzecznictwa Trybunału, uznanie danej regulacji prawnej za naruszającą zasadę adekwatności. Sejm pragnie również zauważyć, że procentowy udział wydatków na część równoważącą subwencji ogólnej odniesiony do ogółu dochodów wnioskodawcy jest odpowiednio mniejszy. W budżecie miasta stołecznego Warszawy na 2011 r. planowana wpłata do budżetu centralnego na część równoważącą subwencji wynosi 916 606 180 zł, podczas gdy wielkość planowanych dochodów ogółem – 11 358 489 066 zł. Procentowy udział „janosikowego” w ogóle dochodów wynosi więc nieco ponad 8%. Należy również zwrócić uwagę na dodatnie saldo subwencji ogólnej w budżecie Warszawy na rok 2011, wynoszące 373 721 633 zł. Jest to kwota, o jaką wypłaty z budżetu centralnego z tytułu subwencji ogólnej na rzecz miasta Warszawy przewyższają jego wpłaty do budżetu centralnego na część równoważącą subwencji. Warto też zaznaczyć, że wysokość obciążających Warszawę wpłat na część równoważącą wykazuje tendencję malejącą (w 2010 r. było to 965 936 458 zł, podczas gdy w 2011 r. – 916 606 180 zł, a więc o prawie 50 mln zł mniej), pomimo wzrostu jej dochodów ogółem (w 2010 r. dochody ogółem wyniosły 10 222 051 215 zł, a planowane dochody na 2011 r. wynoszą 11 358 489 066 zł).

W ocenie Sejmu, wnioskodawca nie wykazał w sposób przekonujący, iż dysproporcje między zakresem przypadających mu zadań publicznych a ogółem jego dochodów są tak rażące, że uzasadniają twierdzenie o naruszeniu konstytucyjnej zasady adekwatności. W szczególności we wniosku nie wskazano, z realizacji jakich zadań publicznych musiały zrezygnować organy miasta stołecznego Warszawy wskutek konieczności wywiązania się z obowiązku wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej. Ogólne stwierdzenie wnioskodawcy, że wypełnienie tego obowiązku „generuje konieczność rezygnacji przez miasto stołeczne Warszawa z licznych inwestycji”, nie wystarcza, w ocenie Sejmu, dla uzasadnienia jego tezy o naruszeniu zasady adekwatności. Również powołana przez wnioskodawcę „konieczność zaciągania nowych zobowiązań finansowych celem terminowego wywiązania się z powinności dokonania wpłat wyrównawczych, co prowadzi do powiększenia pasywów Miasta” ma charakter na tyle ogólny, że nie może świadczyć

o sprzeczności zaskarżonej regulacji z przedmiotową zasadą. Wnioskodawca nie wskazał, zaciągnięcie których konkretnie zobowiązań i w jakiej wysokości było motywowane potrzebą terminowego wywiązania się z obowiązku wpłat wyrównawczych. Można bronić tezy, iż zaciągnięcie zobowiązań w celu terminowego wykonania obowiązku wpłat wyrównawczych nie doprowadziło do destabilizacji położenia finansowego wnioskodawcy, skoro planowany wskaźnik zadłużenia Warszawy na koniec 2011 r. wynosi 51,89% jego dochodów i leży poniżej ustawowego limitu (60%), a Warszawa uzyskała od agencji ratingowej Fitch Polska najwyższy rating krajowy AAA, co oznacza, że jej wiarygodność kredytowa jest na najwyższym poziomie w Polsce.

Nieprzekonywający jest również argument wnioskodawcy odwołujący się do konstytucyjnej funkcji Warszawy jako stolicy państwa oraz braku dodatkowych źródeł dochodów służących finansowaniu szczególnych zadań publicznych wynikających z tej funkcji. Po pierwsze bowiem, wnioskodawca nie podjął próby kwantyfikacji obciążeń finansowych, których źródłem może być prawno-konstytucyjny status Warszawy jako stolicy państwa. W ocenie Sejmu, aby ustalić obiektywny wpływ tego statusu na położenie finansowe Warszawy należałoby dokonać oszacowania zarówno ciężarów finansowych, na które wskazuje wnioskodawca, jak i korzyści gospodarczych wynikających ze stołecznego i metropolitarnego charakteru miasta. Dopiero przeprowadzenia takiego bilansu „zysków i strat” pozwoliłoby na ocenę rzeczywistego wpływu, jaki może wywierać stołeczny status na sytuację finansową Warszawy, a także na ocenę zgodności zaskarżonych przepisów z zasadą adekwatności. Po drugie, odwoływanie się wnioskodawcy do niedostatecznego wyposażenia w źródła dochodów finansowych nosi charakter skargi na lukę w prawie, tzn. na brak ustawowej regulacji, która zobowiązywałaby dysponenta budżetu centralnego do udzielenia dotacji celowej w związku z wypełnianiem zadań wynikających ze stołecznego charakteru miasta, określonych w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 ze zm.).

3. Artykuł 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5 i art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5 i art. 30 ust. 2 u.d.j.s.t.

1. Wnioskodawca zarzuca zaskarżonym przepisom naruszenie konstytucyjnej zasady równości polegające na tym, że w sposób nieuzasadniony zrównują ze sobą wszystkie gminy i powiaty, nie uwzględniając licznych cech Warszawy wynikających z pełnienia przez to miasto konstytucyjnej funkcji stolicy państwa. Zdaniem wnioskodawcy, cecha stołeczności generuje po stronie Warszawy konieczność ponoszenia wydatków, które nie obciążają innych jednostek samorządu terytorialnego. Zrównanie Warszawy z innymi miastami na prawach powiatu w zakresie odnoszącym się do wpłat wyrównawczych prowadzi, w ocenie wnioskodawcy, do nieuzasadnionego odstępstwa od zasady równości. Wnioskodawca stwierdza, iż „obiektywne odmienności” występujące po stronie miasta stołecznego Warszawy nakazują odmienne prawne ukształtowanie obciążającego go obowiązku dokonywania tych wpłat.

2. Powyższy zarzut wnioskodawcy należy uznać za bezzasadny. Zgodnie ze stałym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, równość wobec prawa oznacza, iż „wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo” (por. orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09). Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że cechą istotną (relewantną), decydującą o przypisaniu poszczególnych gmin (ewentualnie: powiatów) do kategorii „bogatszych” jednostek samorządu terytorialnego zobowiązanych do wpłat wyrównawczych jest osiąganie przez nie ponadprzeciętnych dochodów, w rezultacie czego ich wskaźnik G (względnie: wskaźnik P) przekracza określoną procentowo wartość wskaźnika Gg (względnie: wskaźnika Pp) ustalanego dla wszystkich gmin lub powiatów. Zdaniem wnioskodawcy, obciążenia finansowe związane z wypełnianiem szczególnych zadań publicznych wynikających z funkcji stolicy państwa, pełnionej przez Warszawę, przemawiają za jej potraktowaniem w sposób odmienny od pozostałych gmin i powiatów tworzących wspomnianą kategorię „bogatszych” jednostek samorządu terytorialnego. W ocenie Sejmu, prawno-konstytucyjny status Warszawy jako stolicy państwa nie stanowi okoliczności

relewantnej z punktu widzenia celu instytucji wpłat wyrównawczych, która uzasadniałaby wyodrębnienie Warszawy z kategorii „bogatszych” jednostek samorządu terytorialnego zobowiązanych do tych wpłat na podstawie zaskarżonych przepisów. Jak wskazano już bowiem powyżej, ze stołecznego charakteru Warszawy mogą wynikać zarówno obciążenia finansowe, wskazane przez wnioskodawcę, jak i wymierne korzyści gospodarcze, pozytywnie wpływające na stan finansów miasta. Ze stołecznym charakterem Warszawy ściśle wiąże się jej ranga gospodarczego, kulturalnego i naukowego centrum Polski. Warszawa jest bowiem siedzibą nie tylko naczelnych i centralnych organów państwa, obcych przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz organizacji międzynarodowych, ale także wielu znaczących podmiotów gospodarczych i instytucji finansowych. Z tego powodu w Warszawie mają również siedzibę podmioty świadczące usługi prawne, prawno-podatkowe i konsultingowe na rzecz przedsiębiorców, generujące znaczne dochody i przyciągające wysoce kwalifikowanych pracowników z różnych części Polski. Okoliczność ta pozytywnie wpływa na wysokość dochodów miasta z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych, w stopniu nieporównywalnym z żadną inną jednostką samorządu terytorialnego w kraju.

Nieprzekonywające i niepoparte żadnymi danymi jest twierdzenie wnioskodawcy, jakoby Warszawa odczuwała negatywne następstwa regulacji art. 9 ust. 1 i ust. 2 u.d.j.s.t. przewidującej udział gmin i powiatów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze danej gminy lub powiatu. Wnioskodawca nie precyzuje, jak liczna jest grupa podatników, którzy prowadzą działalność gospodarczą na obszarze Warszawy, mając miejsce zamieszkania na terenie innej gminy i powiatu. Wnioskodawca nie bierze również pod uwagę, iż sam fakt prowadzenia działalności gospodarczej na obszarze Warszawy przez osoby fizyczne w niej nie zamieszkałe generuje dla miasta wymierne dochody, np. z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych czy z najmu i dzierżawy. Ponadto stołeczny i metropolitarny charakter Warszawy może stanowić bodziec zachęcający przedsiębiorców – zarówno osoby fizyczne, jak i prawne – do lokowania na jej obszarze swojego miejsca zamieszkania (siedziby) tak, aby podlegać właściwości organów skarbowych wyspecjalizowanych w obsłudze podmiotów gospodarczych, a także móc korzystać z profesjonalnych usług doradztwa prawnego. Również wysokie wydatki na inwestycje infrastrukturalne

i naukowe, na które wskazuje wnioskodawca, stanowiące – w krótkim okresie – obciążenie finansowe dla budżetu Warszawy, w dłuższej perspektywie będą się przyczyniać do wzrostu renomy miasta i jego znaczenia jako centrum gospodarczego i naukowo-kulturalnego, co przełoży się na wzrost jego dochodów z różnych źródeł.

W rezultacie należy stwierdzić, że wnioskodawca nie przeprowadził miarodajnego (pełnego) bilansu obciążeń i korzyści wynikających ze stołecznego statusu Warszawy, lecz skupił się na wyliczeniu tych pierwszych, bez próby ich przybliżonej kwantyfikacji. W ocenie Sejmu, dopiero jednoznacznie negatywny wynik takiego bilansu (tj. stwierdzenie, że ciężary finansowe, których źródłem jest stołeczny charakter miasta, w sposób znaczący przewyższają płynące stąd korzyści) mógłby ewentualnie przemawiać za odrębnym potraktowaniem miasta stołecznego Warszawy w stosunku do pozostałych „bogatszych” gmin i powiatów w związku z zaskarżoną regulacją horyzontalnego systemu wyrównawczego.

3. Sejm pragnie zauważyć, iż nawet gdyby uznać zasadność argumentów powołanych przez wnioskodawcę na poparcie tezy o potrzebie odrębnego traktowania Warszawy na gruncie przepisów regulujących system finansowania jednostek samorządu terytorialnego, to brak odpowiednich unormowań, których wprowadzenie postuluje wnioskodawca, należałoby postrzegać jako lukę prawną, której usunięcie wymagałoby ingerencji ustawodawcy, polegającej na wprowadzeniu szczególnych przepisów dotyczących obowiązków finansowych miasta stołecznego Warszawy czy też miast na prawach powiatu. Jak stwierdzono to już powyżej, tzw. skarga na lukę w prawie leży poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego por. wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00 oraz postanowienia TK z: 29 lipca 2009 r., sygn. akt Ts 132/08; 27 stycznia 1998 r., sygn. akt Ts 1/98; 30 czerwca 1998 r., sygn. akt Ts 83/98).

4. Artykuł 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 u.d.j.s.t.

1. Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżone przepisy regulujące sposób dysponowania niewykorzystanymi środkami (tzw. resztówkami) uzyskanymi z wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej są niezgodne z zasadą wyłączności ustawy w zakresie określania źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

W myśl zaskarżonej regulacji, środki te zwiększają rezerwę budżetową przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego. Jak stwierdza wnioskodawca, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z 24 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97), zasadę wyłączności ustawy w odniesieniu do wpłat wyrównawczych należy postrzegać jako gwarancję wyjątkowego charakteru tej instytucji, co oznacza, że na poziomie ustawy powinna istnieć pełna i precyzyjna regulacja dotycząca wykorzystania całości tych wpłat na dofinansowanie samorządów biedniejszych w sytuacji, gdy nie jest tego w stanie uczynić państwo.

2. W ocenie Sejmu, zarzuty wnioskodawcy w tym punkcie są zasadne. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku z 24 marca 1998 r., (sygn. akt K 40/97): „[O]gólny poziom dochodów jednostki samorządu terytorialnego musi być możliwy do ustalenia już na podstawie regulacji ustawowej, czyli regulacja ta musi zachowywać odpowiedni stopień precyzji i szczegółowości, a nie może ograniczać się do blankietowych odesłań do regulacji wykonawczych”. Zasada wyłączności ustawowej, wynikająca z art. 167 ust. 3 Konstytucji, odnosi się – zdaniem Trybunału – do wszystkich aspektów gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, a więc zasad precyzyjnego ustalania zarówno dochodów, jak i obligatoryjnych wydatków tych jednostek. Jakkolwiek zaskarżony przepis art. 36 ust. 4 pkt 1 u.d.j.s.t. nie ma charakteru ustawowej delegacji *sensu stricto* do wydania przepisów wykonawczych, to jednak przekazuje on Ministrowi Finansów kompetencję do dysponowania niewykorzystanymi środkami z wpłat wyrównawczych zasilających rezerwę budżetową przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego, nie wskazując przesłanek, jakimi powinien kierować się minister, dysponując tą kwotą. Również przewidziany w tym przepisie nakaz, aby dysponowanie wspomnianymi środkami następowało „w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego” nie jest przesłanką dostatecznie precyzyjną. Po pierwsze, z cytowanego sformułowania nie wynika jednoznacznie, czy oznacza ono wymóg każdorazowego uzyskania przez ministra finansów zgody reprezentacji samorządu na określoną dyspozycję tymi środkami, czy też wystarczające jest przeprowadzenie konsultacji z przedstawicielami samorządu przed podjęciem przez ministra samodzielnej decyzji co do wykorzystania tych środków. Po drugie, sam ustawowy

wymóg „działania w porozumieniu” z reprezentacją samorządów nie gwarantuje, że przedmiotowe środki zostaną przeznaczone dla wsparcia samorządów „biedniejszych”, zgodnie z ustawowym celem horyzontalnego systemu wyrównawczego. Dlatego należy zgodzić się z wnioskodawcą, że zaskarżona regulacja ma charakter blankietowego przepisu kompetencyjnego, statuującego zbyt szeroki zakres dyskrekcji organu władzy wykonawczej, który narusza wynikającą z art. 167 ust. 3 Konstytucji zasadę wyłączności ustawowej w zakresie ustalania dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

W rezultacie wypada stwierdzić, że 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 u.d.j.s.t., w zakresie, w jakim nie zawiera przesłanek, którymi powinien kierować się minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego, dysponując niewykorzystaną kwotą części równoważącej subwencji ogólnej, zasilającą budżetową rezerwę przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego, **jest niezgodny z art. 167 ust. 3 Konstytucji.**

5. Artykuł 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 i art. 20 ust. 3-5 u.d.j.s.t.

1. Zdaniem wnioskodawcy, art. 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 i art. 20 ust. 3-5 u.d.j.s.t. naruszają konstytucyjną zasadę zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, a także wynikającą z art. 168 Konstytucji zasadę ograniczonego władztwa podatkowego jednostek samorządu terytorialnego. Naruszenie to, w ocenie wnioskodawcy, ma polegać na tym, że zaskarżone przepisy, regulując zasady szacowania sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego na potrzeby instytucji wpłat wyrównawczych, nie uwzględniają możliwości stosowania przez te jednostki preferencji podatkowych, których stosowanie zostało dopuszczone w innych ustawach. Jak stwierdza wnioskodawca, zniechęca to samorządy do prowadzenia racjonalnej i dostosowanej do lokalnych uwarunkowań polityki podatkowej i stosowania w jej ramach dopuszczonych ustawowo preferencji i ulg podatkowych, gdyż wówczas realny dochód samorządu jest niższy od tego, który zgodnie z zaskarżonymi przepisami stanowi podstawę ustalenia wpłaty wyrównawczej.

2. W ocenie Sejmu, zarzut naruszenia przez kwestionowane przepisy zasady zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) nie jest trafny. Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, z przywołanej zasady wynika w szczególności zakaz arbitralnej zmiany prawa, zaskakującej jego adresatów (por. wyrok TK z 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07). Zdaniem Sejmu, w przypadku zaskarżonych przepisów nie można mówić o naruszeniu pewności i bezpieczeństwa prawnego w podanym wyżej znaczeniu, gdyż jednostki samorządu terytorialnego, będące ich adresami, nie są w żaden sposób „zaskakiwane” przez obowiązujące od kilku lat przepisy oraz mają możliwość pełnego ich uwzględnienia w procesie decyzyjnym. Nie jest więc zasadne twierdzenie wnioskodawcy, iż przepisy wprowadzają „pułapkę” dla stabilnych finansowo gmin, które decydują się na prowadzenie elastycznej polityki podatkowej. Efekt „zaskoczenia” gmin ustawowymi zasadami szacowania ich sytuacji finansowej na potrzeby instytucji wpłat wyrównawczych może być wyłącznie wynikiem nieznamośności obowiązującego prawa. W myśl zasady *ignorantia iuris nocet*, adresaci norm prawnych nie mogą powoływać się na swoją nieznamośność prawa w celu ochrony przed jego negatywnymi konsekwencjami. W szczególności nie jest wówczas możliwe powoływanie się na ochronę wynikającą z konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Również wywoływany przez zaskarżone przepisy „efekt zniechęcający”, na który wskazuje wnioskodawca, jakkolwiek istotny z punktu widzenia polityki tworzenia prawa, nie może jednak przesądzać o ich niekonstytucyjności.

3. W kontekście podniesionych we wniosku zarzutów należy stwierdzić, że art. 168 Konstytucji (powołany w związku z art. 9 ust. 3 EKSL) **stanowi nieadekwatny wzorzec kontroli** dla zakwestionowanych regulacji. Przepis ten przewiduje zasadę ograniczonego władztwa podatkowego jednostek samorządu terytorialnego, którego istotą jest prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, zaskarżone przepisy u.d.j.s.t., określające zasady ustalania dochodów samorządów na potrzeby instytucji wpłat wyrównawczych, nie ograniczają „realności” tak rozumianego władztwa podatkowego samorządów, ani nie prowadzą do „znacznego obniżenia poziomu swobody decyzyjnej gmin w zakresie podatków i opłat lokalnych”. Przepisy te należy postrzegać jako element prawnych uwarunkowań („otoczenia

normatywnego”), które powinny mieć na uwadze organy samorządowe w procesie podejmowania decyzji o zastosowaniu preferencji i ulg podatkowych, w ramach prowadzonej przez siebie polityki podatkowej. W ocenie Sejmu, nie można zasadnie twierdzić, że pomiędzy zaskarżonymi przepisami u.d.j.s.t. a art. 168 Konstytucji istnieje bezpośredni normatywny związek, który uzasadniałby badanie konstytucyjności tych przepisów przez pryzmat zasady ograniczonego władztwa podatkowego.

V. Uwaga końcowa

1. Generalnego aprobatywnego odniesienia się przez Sejm w tezach niniejszego pisma do obowiązującego systemu „wpłat wyrównawczych” („horyzontalnego systemu wyrównawczego”) nie należy odczytywać w taki sposób, że system ten jest jedynym z możliwych lub koniecznych konstytucyjnie modeli redystrybucji części środków zasobniejszych jednostek samorządu terytorialnego. Przeciwnie, zmieniające się warunki życia społecznego, a co za tym idzie funkcjonowania samorządów, jak również dynamika procesów gospodarczych, mogą uzasadnić odejście od aktualnych rozwiązań i przyjęcie przez prawodawcę innych rozwiązań w sferze finansów komunalnych. Dopóki prawodawca nie wykracza w tym zakresie poza standardy konstytucyjne, doprecyzowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jego działania cechuje znaczny stopień swobody regulacyjnej, w tym możliwość wyboru optymalnego z punktu widzenia polityki tworzenia prawa (za którą Sejm i Rada Ministrów odpowiadają przed wyborcami) modelu „wpłat wyrównawczych”, a nawet zrezygnowanie z tego instrumentu na rzecz innych narzędzi gwarantujących zrównoważony rozwój kraju i poszanowanie konstytucyjnych zasad jednolitości państwa i dobra wspólnego. Dlatego też ewentualna przyszła nowelizacja u.d.j.s.t. a *limine* nie dezaktualizuje ustaleń poczynionych przez Sejm w niniejszym piśmie; czym innym jest bowiem niezgodność przepisu z Konstytucją, a czym innym jego opcjonalny charakter, polegający na wyborze jednego z dopuszczalnych prawnie modeli regulacyjnych.

Sejm pragnie również podkreślić, że pełną i aktualną wiedzą na temat procesów gospodarczych i społecznych zachodzących w skali globalnej (ogólnokrajowej) i na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego, dysponują właściwe agendy administracji rządowej, do których ustawowych zadań

należy gromadzenie stosownych informacji oraz ich przetwarzanie i analiza. Ewentualne impulsy zmiany prawa w omawianym zakresie powinny więc pochodzić przede wszystkim od kompetentnych organów władzy wykonawczej, mających wiedzę o bieżących potrzebach i tendencjach. W związku z tym Sejm sformułował wniosek o wezwanie do udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym właściwego organu władzy wykonawczej (zob. pkt IV.2.4 pisma).

2. Na temat „horyzontalnego systemu wyrównawczego” – w nieco innym kontekście normatywnym – Sejm wypowiedział się również w piśmie procesowym sporządzonym do sprawy zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt K 13/11.

MARSZAŁEK SEJMU



Grzegorz Schetyna