

**WYROK**  
z dnia 31 stycznia 2013 r.  
**Sygn. akt K 14/11\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Wojciech Hermeliński – przewodniczący  
Zbigniew Cieślak  
Mirosław Granat  
Marek Kotlinowski  
Piotr Tuleja – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 4 grudnia 2012 r. oraz 15 i 31 stycznia 2013 r., połączonych wniosków:

- 1) Rady Miasta Stołecznego Warszawy o zbadanie zgodności:
  - 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 (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539, ze zm.) z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 2 w związku z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.),
  - 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 art. 30 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a w zakresie, w jakim nie uwzględniają specyfiki miasta stołecznego Warszawy, z zasadą równości jednostek samorządu terytorialnego wynikającą art. 2 w związku z art. 32 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
  - 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 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 167 ust. 3 Konstytucji,
  - d) 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 powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego,
  - e) 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 powołanej w punkcie 1 lit. a z zasadą adekwatności wynikającą z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji w

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 11 lutego 2013 r. w Dz. U. z 2013 r. poz. 193.

związku z art. 9 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego,

- f) art. 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 i art. 20 ust. 3-5 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a z zasadą zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz art. 168 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego,
- 2) Rady Miasta Krakowa o zbadanie zgodności:
- 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 powołanej w punkcie 1 lit. a z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 2 Konstytucji w związku z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego,
- 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 art. 30 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a w zakresie, w jakim nie uwzględniają specyfiki miasta Krakowa, z zasadą równości jednostek samorządu terytorialnego wynikającą z art. 2 w związku z art. 32 i art. 167 ust. 1 i 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 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 167 ust. 3 Konstytucji,
- d) 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 powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 167 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego,
- e) 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 powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 167 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego,
- f) art. 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 i art. 20 ust. 3-5 oraz w związku z art. 30 ust. 1 i art. 22 ust. 3-5 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a z zasadą zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz art. 168 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego,

o r z e k a:

**1. Art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5, art. 21, art. 21a i art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 i Nr 127, poz. 857, z 2011 r. Nr 139, poz. 814, Nr 207, poz. 1230 i Nr 234, poz. 1385 oraz z 2012 r. poz. 354) są zgodne z art. 2 w związku z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 oraz z 2006 r. Nr 154, poz. 1107) oraz nie są niezgodne z art. 32 Konstytucji.**

2. Art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 są zgodne z art. 2 w związku z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz nie są niezgodne z art. 32 Konstytucji.

3. Art. 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 i art. 20 ust. 3-5 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z zasadą zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz art. 168 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

4. 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 powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie określa kryteriów, którymi powinien kierować się minister właściwy do spraw finansów publicznych, dysponując budżetową rezerwą przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego, jest niezgodny z art. 167 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

## UZASADNIENIE

### I

1. Rada Miasta Stołecznego Warszawy, na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, w związku z uchwałą nr LXXIV/2284/2010 z 18 marca 2010 r. zmienioną uchwałą nr LXXXVI/2532/2010 z 15 lipca 2010 r., wystąpiła 30 sierpnia 2010 r. z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności niektórych przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539, ze zm.; dalej: ustawa o dochodach) z wskazanymi przepisami Konstytucji oraz Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej: EKSL).

Przedmiotem wniosku są przepisy ustawy o dochodach, określające tzw. mechanizm poziomego (horyzontalnego) wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego (gmin oraz powiatów). Zakwestionowane przepisy, zdaniem wnioskodawcy, naruszają zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę proporcjonalności (art. 2 Konstytucji), zasadę równości (art. 32 Konstytucji), zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego i zasadę adekwatności (art. 167 Konstytucji) oraz zasadę władztwa podatkowego (art. 168 Konstytucji), a także art. 9 ust. 1-3 i 5 EKSL.

Rada Miasta Stołecznego Warszawy w przedłożonym wniosku oraz w piśmie z 13 grudnia 2010 r. wykazała, że zakwestionowane przepisy dotyczą spraw objętych jej zakresem działania.

Poszczególne zarzuty wnioskodawcy zostały sformułowane i uzasadnione w następujący sposób:

1.1. Zarzut niezgodności 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 o dochodach z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 2 Konstytucji w związku z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, w związku z art. 9 ust. 5 EKSL.

Przedmiotem zaskarżenia są przepisy określające sposób kalkulacji corocznych wpłat do budżetu państwa, dokonywanych przez gminy i powiaty (miasta na prawach powiatu) z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin oraz powiatów (tzw. wpłat wyrównawczych), jak również sposób rozdysponowywania środków pochodzących z tych wpłat. Jako wzorce kontroli zakwestionowanych regulacji wnioskodawca wskazał art. 2 Konstytucji (zasada proporcjonalności) w związku z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji i w związku z art. 9 ust. 5 EKSL.

Wnioskodawca, analizując zgodność zakwestionowanej regulacji z zasadą proporcjonalności (art. 2 Konstytucji), przeprowadził „test proporcjonalności” i wysnuł następujące wnioski:

Zaskarżone przepisy ingerują w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego w sposób, który nie jest konieczny dla realizacji założonego przez ustawodawcę celu. Automatyzm związany z ustalaniem zobowiązanych i beneficjentów wpłat wyrównawczych według kryteriów określonych w ustawie, powoduje, że nawet jeśli stan finansów państwa pozwalał na wyższe subwencjonowanie jednostek samorządu terytorialnego, obowiązek dokonywania wpłat wyrównawczych nie zostanie zredukowany. Wpłaty wyrównawcze powinny być instytucją wyjątkową. Kryterium konieczności (niezbędności) nakazuje, by horyzontalne instrumenty wyrównawcze mogły działać dopiero wówczas, gdy słabsze finansowo jednostki samorządu nie będą w stanie, na poziomie pewnego minimum, realizować przypisanych im prawnie zadań w ramach zwyczajnych środków finansowych, o których mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji. Obowiązujące przepisy prowadzą zaś do sytuacji – nieuzasadnionej z punktu widzenia celu analizowanej instytucji – w której istnieją jednostki samorządu będące zarazem płatnikami, jak i beneficjentami wpłat wyrównawczych; na poparcie tej tezy wnioskodawca przedstawił dane liczbowe.

Zaskarżone przepisy naruszają również drugą przesłankę proporcjonalności ingerencji – skuteczność. Celem ustawodawcy jest wyrównanie potencjału finansowego jednostek samorządu, przez ograniczenie dochodów bogatszych społeczności lokalnych na rzecz wzmocnienia stabilności finansowej społeczności biedniejszych. Ustawodawca nawiązał do kryterium „dochodu podatkowego” jednostek, definiując to pojęcie przez wyliczenie wyłącznie niektórych źródeł dochodów własnych gmin i powiatów, co nie odzwierciedla ich sytuacji finansowej.

Ponadto, zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o dochodach, podstawowym wyznacznikiem sytuacji finansowej gminy zobowiązanej do uiszczenia wpłaty wyrównawczej są wskaźniki G oraz Gg, ustalone na podstawie dochodów gmin „za rok poprzedzający rok bazowy”. Rokiem bazowym jest zaś, zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy o dochodach, rok poprzedzający rok budżetowy. W konsekwencji ocena sytuacji finansowej gmin pod kątem obowiązku uiszczania wpłat wyrównawczych jest dokonywana na podstawie danych sprzed dwóch lat. Analogiczne zastrzeżenia odnoszą się do powiatów. Wskaźniki P i Pp również obliczane są na podstawie dochodów powiatów „za rok poprzedzający rok bazowy” (art. 22 ust. 4 i 5 ustawy o dochodach).

Zaskarżone przepisy naruszają również trzecią z przesłanek proporcjonalności (tzw. proporcjonalność *sensu stricto*). Ingerencja w samodzielność finansową jednostek bogatszych nie jest dostatecznie usprawiedliwiona realizacją interesu publicznego, jakim

jest ochrona stabilności finansowej jednostek biedniejszych. Wpłaty wyrównawcze nie powinny być ustalane na takim poziomie, który doprowadzi do ograniczenia stymulacyjnej roli dochodów własnych.

1.2. Zarzut niezgodności 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 o dochodach z zasadą równości jednostek samorządu terytorialnego wynikającą z art. 2 w związku z art. 32 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy, przepisy określające cechy 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. Ustawodawca powinien mieć na uwadze, że Warszawa jest – z jednej strony – jednostką samorządu terytorialnego, jednak – z drugiej strony – pełni szczególną rolę stolicy państwa. Zarzut naruszenia zasady równości, w opinii wnioskodawcy, potwierdzają dane odzwierciedlające procentowy udział wpłat wyrównawczych w dochodach i wydatkach miasta stołecznego Warszawy w porównaniu z analogicznymi wskaźnikami 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.

1.3. Zarzut niezgodności art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 ustawy o dochodach z art. 167 ust. 3 Konstytucji.

Przedmiotem zaskarżenia w tym punkcie jest przepis określający sposób podziału środków pochodzących z wpłat wyrównawczych dokonanych przez gminy, zwiększających rezerwę budżetową przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego, którą to rezerwę dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego (art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach).

Wnioskodawca wskazał, że z art. 167 ust. 3 Konstytucji wynika nakaz wyłączności ustawy dla określania źródeł dochodów jednostek samorządu. Norma znajdująca podstawę w zakwestionowanych przepisach ustawy o dochodach skutkuje oddaniem do dyspozycji Ministra Finansów kwoty utworzonej z wpłat wyrównawczych, nie wskazując przesłanek, jakimi powinien kierować się Minister dysponujący tą kwotą.

1.4. Zarzut niezgodności 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 o dochodach z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 EKSL.

Wnioskodawca wskazał, że na gruncie art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji można zidentyfikować zasadę „podstawowego charakteru” dochodów własnych samorządu w zakresie finansowania zadań własnych. Zasada ta wiąże się z normą wyrażoną w art. 9 ust. 1 EKSL. Zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych „odpowiedniego” do przypadających im zadań wymaga, aby podstawowym źródłem finansowania ich działalności były dochody własne.

Wnioskodawca zarzucił również, że ustawodawca zwykły dokonał redefinicji konstytucyjnego pojęcia „dochodu własnego” jednostek samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji, zaliczając do dochodów własnych gminy (powiatu) m.in. udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (art. 3 ust. 2 w związku z art. 4 ust. 2 i 3 oraz z art. 5 ust. 2 i 3 ustawy o dochodach). Zdaniem wnioskodawcy, „dochód własny” w rozumieniu art. 167 ust. 2 Konstytucji powinien być dochodem pochodzącym ze źródeł samorządowych (tj. „z dołu”), czyli m.in. z podatków i opłat lokalnych bądź z mienia

komunalnego, a nie wskutek przekazania przez władzę centralną części jej własnych dochodów, pochodzących z podatków państwowych (tj. „z góry”).

1.5. Zarzut niezgodności 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 o dochodach z zasadą adekwatności wynikającą z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 i 2 EKSL.

W ocenie wnioskodawcy, instytucja wpłat wyrównawczych w kształcie określonym zakwestionowanymi przepisami, narusza zasadę adekwatności udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych w stosunku do zadań publicznych wykonywanych przez te jednostki; uniemożliwia prawidłowe i efektywne wykonywanie zadań publicznych przez miasto stołeczne Warszawa. Okoliczność, że wpłaty pochłaniają około 10% dochodów własnych oraz stanowią około 10% wydatków bieżących i średnio około 37,8% wydatków majątkowych, generuje konieczność rezygnacji przez miasto stołeczne Warszawa z licznych inwestycji, a także konieczność zaciągania nowych zobowiązań finansowych celem terminowego wywiązania się z powinności dokonywania wpłat.

Wnioskodawca przedstawił argumenty za odrębnym unormowaniem obowiązku wpłat wyrównawczych w odniesieniu do Warszawy, nawiązując do argumentacji przedstawionej w kontekście zarzutu naruszenia zasady równości. 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.

W ocenie wnioskodawcy, zaskarżony mechanizm wprowadza konstrukcję prawną nieadekwatną do rodzajów zadań samorządu terytorialnego. Po pierwsze, zaskarżone przepisy prowadzą do wydrążenia funkcji dochodów własnych przez nadmierne ograniczenie swobody jednostki samorządu dysponowania własnymi dochodami; prowadzi to do pozbawienia tych dochodów przypisanej im konstytucyjnie funkcji. Po drugie, nakładając na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek wspierania niestabilnych finansowo wspólnot lokalnych, ustawodawca powierzył tym jednostkom realizację zadania publicznego o charakterze ogólnopaństwowym.

W ocenie wnioskodawcy, kumulacja wskazanych wadliwości prowadzi do naruszenia przez te przepisy zasady adekwatności (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji).

1.6. Zarzut niezgodności art. 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 i art. 20 ust. 3-5 ustawy o dochodach z zasadą zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz art. 168 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 3 EKSL.

Wnioskodawca podniósł, że art. 168 Konstytucji, odczytywany w związku z art. 9 ust. 3 EKSL, nakazuje ustawodawcy nie tylko stworzenie systemu podatków i opłat lokalnych, lecz także wyposażenie jednostek samorządu w odpowiednie elementy władztwa wobec tych podatków i opłat. Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżone unormowanie ustawy o dochodach prowadzi do tego, że szacowanie sytuacji finansowej gmin – na potrzeby ustalenia gmin zobowiązanych do wpłat wyrównawczych i uprawnionych do części równoważącej subwencji ogólnej – następuje co do zasady bez uwzględnienia stosowanych przez gminy preferencji podatkowych. O ile w wypadku gmin ubiegających się o część równoważącą subwencji ogólnej tego typu restrykcja jest uzasadniona, o tyle odniesienie jej do gmin, które uiszczają wpłaty wyrównawcze, budzi zastrzeżenia konstytucyjne.

Wnioskodawca zauważa ponadto, że analizowane unormowanie obniża poziom swobody decyzyjnej gmin w zakresie podatków i opłat lokalnych, a tym samym prowadzi do ograniczenia samodzielności finansowej jednostek samorządu w zakresie dotyczącym władztwa podatkowego. Analizowany przepis ustawy o dochodach stanowi „pułapkę” na stabilne finansowo jednostki samorządu, które – działając w ramach konstytucyjnie przyznanego im upoważnienia (art. 168 Konstytucji) – decydują się na prowadzenie polityki w zakresie podatków i opłat lokalnych, odpowiedniej do ich kondycji finansowej. Zakwestionowany przepis narusza zasadę zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 16 września 2011 r. przedłożył stanowisko w imieniu Sejmu, wnosząc jednocześnie 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 o dochodach jest zgodny z art. 2 w związku z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji i art. 9 ust. 5 EKSL,

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 o dochodach jest zgodny z art. 2 w związku z art. 32 i art. 167 ust. 1 i 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 o dochodach, 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 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 o dochodach jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 EKSL,

5) 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 o dochodach jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 i 2 EKSL,

6) art. 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 i art. 20 ust. 3-5 ustawy o dochodach jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 168 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 3 EKSL.

2.1. Marszałek Sejmu poprzedził ogólnymi uwagami rozważania dotyczące *meritum*. Zaznaczył, że ewentualne uznanie zasadności zarzutów wnioskodawcy prowadziłyby do niekonstytucyjności solidarnościowego systemu wpłat w kształcie, w jakim system ten funkcjonuje na podstawie zaskarżonych przepisów ustawy o dochodach.

Marszałek Sejmu stwierdził ponadto, że przedmiot zaskarżenia ujęty w odrębnych punktach, a dotyczący art. 29 ust. 1 i art. 30 ust. 1 ustawy o dochodach w powiązaniu z określonymi w tych punktach innymi przepisami tej ustawy, jest *de facto* tożsamy. Uzasadnia to łączne potraktowanie zarzutów wysuwanych przez wnioskodawcę wobec tych przepisów. Natomiast odrębnej analizy wymaga ocena zgodności art. 29 ust. 1 oraz art. 30 ust. 1 ustawy o dochodach z zasadą równości jednostek samorządu terytorialnego oraz ocena art. 32 ust. 3 i art. 36 ust. 4 pkt 1 (w powiązaniu z innymi przepisami ustawy o dochodach), dotyczących raczej marginalnych aspektów funkcjonowania horyzontalnego systemu wyrównawczego.

2.2. Ocena 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 o

dochodach z art. 2 w związku z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 EKSL.

2.2.1. Marszałek Sejmu uznał za nietrafny zarzut niezgodności art. 29 ust. 1 i art. 30 ust. 1 ustawy o dochodach w związku z określonymi przepisami tej ustawy z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji, wysuwając następujące argumenty.

Konstytucja wyraża normy, które stanowią aksjologiczne uzasadnienie instytucji horyzontalnego wyrównywania dysproporcji finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Instytucji wpłat korekcyjno-wyrównawczych nie wyklucza art. 167 ust. 2 Konstytucji. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego system wpłat wyrównawczych może mieć również trwały charakter, służąc niwelowaniu istotnych różnic w położeniu finansowym jednostek samorządu terytorialnego. Granice autonomii prawodawczej ustawodawcy wyznacza zakaz arbitralnej ingerencji w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego. 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 ustawodawca nie przekroczył tej granicy. Ustawodawca, dokonując wyboru określonego modelu mechanizmu, opartego na obiektywnych i merytorycznych kryteriach, działał w ramach przysługującej mu autonomii prawodawczej i nie naruszył zasady proporcjonalności wynikającej z art. 2 Konstytucji.

W ocenie Marszałka Sejmu, nie można podzielić zarzutu naruszenia zasady subsydiarności wpłat wyrównawczych. Zastosowanie tej instytucji jest dopuszczalne wówczas, gdy po podziale pierwotnym dochodów jednostek samorządu terytorialnego istnieją systemowe niedobory dochodów własnych samorządów „uboższych”, ustalone na podstawie ustawowego algorytmu.

To, że przewidziany w zaskarżonych przepisach ustawy o dochodach katalog dochodów jednostek samorządu terytorialnego (branych pod uwagę przy ustalaniu podmiotów zobowiązanych do wpłat) został ograniczony, nie przesądza o niekonstytucyjności tych przepisów. Bezzasadny jest także zarzut, że ustalenie obowiązku wpłat wyrównawczych na podstawie danych finansowych sprzed dwóch lat prowadzi do wyników nieobiektywnych i nie pozwala na uwzględnienie możliwych fluktuacji uwarunkowań gospodarczych. Przyjęte rozwiązanie jest konieczne z uwagi na uregulowany prawem harmonogram sporządzania ustawy budżetowej, która powinna określać łączną kwotę subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zaskarżone przepisy, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie stanowią tak daleko idącej ingerencji w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego, która uzasadniałaby twierdzenie o ich sprzeczności z zasadą proporcjonalności *sensu stricto*. Ingerencja ta jest celowa i znajduje uzasadnienie w wartościach konstytucyjnych.

W konkretnym wypadku istnieje ścisły funkcjonalny związek pomiędzy zasadą proporcjonalności a zasadą adekwatności zadań samorządów i ich wyposażenia w środki finansowe. Stwierdzenie, że kwestionowane regulacje nie naruszają zasady adekwatności wynikającej z art. 167 ust. 1 Konstytucji, powinno determinować wniosek o zgodności tych przepisów z zasadą proporcjonalności w podanym wyżej rozumieniu.

2.2.2. W ocenie Marszałka Sejmu, bezzasadny jest również zarzut, że 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 o dochodach jest niezgodny z zasadą „podstawowego charakteru” dochodów własnych samorządu w zakresie finansowania zadań własnych. Przede wszystkim Marszałek Sejmu wyraził wątpliwość, czy na gruncie art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji można konstruować zasadę „podstawowego charakteru”



dochodów własnych, skoro żaden z tych przepisów nie odnosi się bezpośrednio do relacji pomiędzy wielkością dochodów własnych samorządów a wielkością subwencji ogólnej i dotacji z budżetu centralnego.

W ocenie Marszałka Sejmu, nie jest zasadny zarzut odwołujący się do „konstytucyjnie wątpliwej redefinicji” pojęcia dochodu własnego samorządów. Ustrojodawca nie zdefiniował pojęcia dochodu własnego na płaszczyźnie konstytucyjnej, toteż określenie uzupełniających źródeł tych dochodów leży w gestii ustawodawcy zwykłego, który korzysta w tym zakresie z autonomii legislacyjnej.

2.2.3. Sejm za bezpodstawny uznał zarzut niezgodności 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 o dochodach z zasadą adekwatności udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych do wykonywanych przez nie zadań publicznych (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji).

Sejm, kierując się przesłankami wypracowanymi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, stwierdził, że zaskarżone przepisy nie prowadzą do tak daleko idącej ingerencji w sytuację finansową wnioskodawcy, aby można było przyjąć naruszenie zasady adekwatności. Wielkość wpłat wyrównawczych, stanowiących – według danych podanych we wniosku – 10% dochodów własnych wnioskodawcy, nie prowadzi do „faktycznego przekreślenia” jego dochodów własnych. Wnioskodawca nie wykazał w sposób przekonujący, że dysproporcje między zakresem przypadających mu zadań publicznych a ogółem jego dochodów są tak rażące, że uzasadniają twierdzenie o naruszeniu konstytucyjnej zasady adekwatności. Ogólne stwierdzenie wnioskodawcy, że wypełnienie tego obowiązku „generuje konieczność rezygnacji przez miasto stołeczne Warszawa z licznych inwestycji”, nie wystarcza uzasadnienia tezy o naruszeniu zasady adekwatności.

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, wnioskodawca nie podjął próby kwantyfikacji obciążeń finansowych, których źródłem może być prawnokonstytucyjny status Warszawy jako stolicy państwa. 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.).

2.3. Ocena zgodności 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 o dochodach z art. 2 w związku z art. 32 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu wskazał, że prawnokonstytucyjny status Warszawy jako stolicy państwa nie stanowi – z punktu widzenia celu instytucji wpłat wyrównawczych – okoliczności relewantnej, która uzasadniałaby wyodrębnienie Warszawy z kategorii „bogatszych” jednostek samorządu terytorialnego. Ze stołecznego charakteru Warszawy mogą wynikać zarówno obciążenia finansowe, wskazane przez wnioskodawcę, jak i wymierne korzyści gospodarcze, pozytywnie wpływające na stan finansów miasta.

2.4. Ocena zgodności art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 ustawy o dochodach z art. 167 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie Sejmu, zarzuty wnioskodawcy w tym punkcie są zasadne. Jakkolwiek zaskarżony art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach nie ma charakteru ustawowej delegacji

*sensu stricto* do wydania przepisów wykonawczych, to jednak przekazuje Ministrowi Finansów kompetencję w zakresie dysponowania niewykorzystanymi środkami z wpłat wyrównawczych zasilających rezerwę budżetową przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego, nie wskazując przesłanek, jakimi powinien kierować się minister.

W związku z tym art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 ustawy o dochodach 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.

2.5. Ocena zgodności art. 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 i art. 20 ust. 3-5 ustawy o dochodach z art. 2 i art. 168 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 3 EKSL.

Zdaniem Marszałka Sejmu, w wypadku zaskarżonych przepisów nie można mówić o naruszeniu zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego w znaczeniu przyjmowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, gdyż jednostki samorządu terytorialnego, nie są w żaden sposób „zaskakiwane” przez obowiązujące od kilku lat przepisy oraz mają możliwość pełnego ich uwzględnienia w procesie decyzyjnym. 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.

W kontekście podniesionych we wniosku zarzutów, Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 168 Konstytucji (powołany w związku z art. 9 ust. 3 EKSL) stanowi nieadekwatny wzorzec kontroli zakwestionowanej regulacji.

2.6. W konkluzji stanowiska Marszałek Sejmu zaznaczył, że obowiązujący system horyzontalnego systemu wyrównawczego jest jednym z możliwych modeli redystrybucji części środków zasobniejszych jednostek samorządu terytorialnego. 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. Czym innym jest jednak niezgodność przepisu z Konstytucją, a czym innym jego opcjonalny charakter, polegający na wyborze jednego z dopuszczalnych prawnie modeli regulacyjnych.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 6 marca 2012 r. zajął następujące stanowisko:

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 o dochodach są zgodne z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 2 w związku z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, w związku z art. 9 ust. 5 EKSL,

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 o dochodach, w zakresie, w jakim nie uwzględniają specyfiki miasta stołecznego Warszawy jako stolicy Rzeczypospolitej Polskiej, są zgodne z art. 2 w związku z art. 32 i art. 167 ust. 1 i 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 powołanej w punkcie 1 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 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 o dochodach są zgodne z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 EKSL,

5) 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 o dochodach są zgodne z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 i 2 EKSL,

6) art. 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 i art. 20 ust. 3-5 ustawy o dochodach jest zgodny z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 168 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 3 EKSL.

3.1. Ocena 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 o dochodach.

Prokurator Generalny poddał wspólnej analizie zarzuty sformułowane w punktach 1,4 i 5 wniosku Rady Miasta Stołecznego Warszawy. Zaznaczył przy tym, że wynik oceny zgodności art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5, art. 21, art. 21a i art. 29 ust. 2 ustawy o dochodach z Konstytucją oraz EKSL, determinuje wynik oceny zgodności z tymi samymi wzorcami kontroli odpowiednich regulacji dotyczących powiatów (tj. art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy o dochodach). W związku z tym szczegółowej ocenie, poprzedzonej obszerną analizą orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zostały poddane jedynie przepisy dotyczące gmin.

3.1.1. Prokurator Generalny, dokonując oceny zgodności mechanizmu wpłat wyrównawczo-korekcyjnych, łącznie z systemem wyposażania samorządów w dochody własne, subwencje i dotacje z budżetu państwa, z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji, analizował, czy kwestionowane regulacje spełniają warunek: 1) ustawowego uregulowania w sposób kategoryczny podstaw ich pobrania i zasad podziału, 2) celowego przeznaczenia wpłat na potrzeby innych samorządów, związanego ze skutkami finansowania obligatoryjnych zadań własnych, a nie na potrzeby ogólnopaństwowe, 3) określenia wysokości wpłat w taki sposób, by zmniejszały one dochody własne samorządów bogatszych tylko w zakresie niezbędnym, nie niwecząc zarazem znaczenia tych dochodów, 4) nadania wpłatom charakteru uzupełniającego mechanizm wyposażania samorządów w dochody w sposób określony w art. 167 ust. 2 Konstytucji – nie zaś jego zastępowania.

Prokurator Generalny uznając, że zakwestionowana regulacja spełnia powyższe wymagania, przedstawił następujące argumenty.

Po pierwsze, wysokość wpłat wyrównawczych jest określona w ustawie systemowo, w sposób zobiektywizowany. Po drugie, z analizowanych przepisów ustawy o dochodach wynika, że wpłaty samorządów bogatszych mają celowy charakter, muszą być przeznaczone na potrzeby samorządów uboższych. Wpłaty środków pochodzących z wpłat wyrównawczych na rzecz uboższych samorządów terytorialnych nie stanowią subwencji z budżetu państwa, lecz dochód tych samorządów, tyle że dochód ukształtowany przez ustawę (pochodzący z faktycznej dotacji samorządów bogatszych). Po trzecie, mechanizm wpłat wyrównawczych, chociaż niewątpliwie powoduje niekorzystny rezultat finansowy dla jednostek samorządu terytorialnego zobowiązanych do dokonywania tych wpłat, to jednak nie prowadzi *per se* do naruszenia zasady adekwatności w rozumieniu art. 167 ust. 1 Konstytucji. Po czwarte, nie może być mowy o efekcie „zastąpienia” dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego (powiększonych o część wyrównawczą subwencji ogólnej oraz dotacje celowe z budżetu państwa) przez mechanizm wypłat środków z części równoważącej subwencji ogólnej. Wpłaty wyrównawcze nie zastępują mechanizmu wyposażania samorządów w dochody, w sposób określony w art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, ale jedynie go uzupełniają.

3.1.2. Prokurator Generalny stwierdził, że warunkiem zgodności uregulowań odnoszących się do wpłat wyrównawczych z wymogiem konieczności (elementem zasady proporcjonalności) nie jest przejściowy charakter tej instytucji. Wpłaty wyrównawcze

mogą stanowić stały element systemu. Z punktu widzenia mechanizmu, instytucja wyrównania poziomego ma charakter przejściowy; funkcjonuje wówczas, gdy zostają spełnione ustawowe kryteria. Zakres wsparcia finansowego z puli wpłat wyrównawczych należy do swobodnego uznania ustawodawcy, ograniczonego jedynie warunkiem, aby przekazywane środki nie zastępowały mechanizmu wyposażania samorządów w dochody w sposób określony w art. 167 ust. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny nie podzielił też zapatrywania wnioskodawcy, że instytucja wpłat wyrównawczych jest nieefektywna, nieskuteczna. To, że dopuszczalne jest przeznaczenie środków pochodzących z wpłat korekcyjno-wyrównawczych na pokrycie innych wydatków, niż te, z którymi związane są kryteria podziału części równoważącej subwencji ogólnej, nie jest równoznaczne z niekonstytucyjnością przyjętego rozwiązania.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, konstytucyjnych standardów nie naruszają też czasowe wymogi ustalania wpłat wyrównawczych (reguła ich ustalania na podstawie danych sprzed dwóch lat). Dane dotyczące dochodów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego za rok poprzedzający rok bazowy są danymi najbardziej aktualnymi, umożliwiającymi obliczenie subwencji ogólnej na dany rok i określenie wysokości wpłat wyrównawczych, które tworzą część równoważącą subwencji ogólnej.

W ocenie Prokuratora Generalnego, nie są też uzasadnione zastrzeżenia wnioskodawcy dotyczące sposobu ustalania potencjału dochodowego jednostek zobowiązanych do wpłat wyrównawczych. Na gruncie ustawy o dochodach, w ramach swobody ustawodawcy określania treści prawa mieści się oszacowanie dochodów podatkowych gmin na podstawie niektórych tylko dochodów tych jednostek. Oczywiście granice tej swobody wyznaczają normy konstytucyjne, w tym wypadku art. 2 Konstytucji oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

3.1.3. Prokurator Generalny podniósł, że z przepisów Konstytucji nie wynika zasada „podstawowego charakteru” dochodów własnych samorządu w zakresie finansowania zadań własnych. W art. 167 ust. 2 Konstytucji dochody własne jednostek samorządu terytorialnego zostały wymienione obok subwencji ogólnych i dotacji celowych z budżetu państwa. To oznacza, że wszystkie te trzy elementy składowe dochodów jednostek samorządu terytorialnego ustawodawca konstytucyjny uznał za równoważne. Konstytucja nie definiuje pojęcia „dochód własny gminy” (o powiatach ustawa zasadnicza nie wspomina), a więc jego określenie pozostawiono ustawodawcy zwyktemu. W konsekwencji ustawodawca mógł potraktować udział we wpływach z podatków dochodowych jako dochód własny gminy i powiatu (art. 4 ust. 2 i 3 oraz art. 5 ust. 2 i 3 ustawy o dochodach).

Prokurator Generalny, reasumując tę część rozważań oraz mając na względzie, że przepisy art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji „konsumują” treść art. 9 ust. 1, 2 i 5 EKSL, stwierdził, że art. 29 ust. 1 w związku z art. 29 ust. 2 ustawy o dochodach jest zgodny z poszczególnymi wzorcami.

3.1.4. Prokurator Generalny uznał, że pozostałe przepisy (powołane jako związkowe obok art. 29 ust. 2 ustawy o dochodach, tj. art. 20 ust. 3-5, art. 21 oraz art. 21a ustawy o dochodach, są zgodne z tymi wzorcami kontroli, z którymi zgodny okazał się art. 29 ust. 1 w związku z art. 29 ust. 2 ustawy o dochodach. Konstatacja ta dotyczy także odpowiednich przepisów odnoszących się do powiatów (art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy o dochodach).

3.2. Ocena zgodności 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 o dochodach w zakresie, w jakim nie uwzględniają specyfiki miasta stołecznego Warszawy jako stolicy Rzeczypospolitej Polskiej, z art. 2 w związku z art. 32 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny ustalił, że wspólną cechą istotną, decydującą o powstaniu obowiązku gmin (powiatów) dokonywania wpłat wyrównawczych, jest osiąganie dochodów wyższych niż przeciętne. Odmienne potraktowanie Warszawy byłoby odstępstwem od zasady równości. W ocenie Prokuratora Generalnego, postulowane przez wnioskodawcę „wyróżnienie” Warszawy przez zmniejszenie wpłat wyrównawczych łączyłoby się z koniecznością wykazania, w jakiej części wpłaty wyrównawcze uniemożliwiają Warszawie wykonywanie zadań publicznych związanych z posiadaną cechą stołeczności i, w konsekwencji (o ile przeprowadzenie tego rodzaju operacji byłoby w ogóle możliwe), zmniejszenia o tę część wysokości obowiązkowej wpłaty. Prokurator Generalny uznał, że zakwestionowane przepisy ustawy o dochodach w zakresie, w jakim nie uwzględniają specyfiki miasta stołecznego Warszawy jako stolicy Rzeczypospolitej Polskiej, są zgodne z art. 2 w związku z art. 32 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

3.3. Ocena zgodności art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 ustawy o dochodach z art. 167 ust. 3 Konstytucji.

Na wstępie Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że zaskarżony art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach dotyczy kwot (nienależnych), pochodzących nie tylko z części równoważącej, ale też z części wyrównawczej oraz regionalnej subwencji ogólnej. Jednakże wskazanie przez wnioskodawcę jako związkowych odpowiednich przepisów art. 21a ustawy o dochodach przesądza, że przedmiotem zaskarżenia może być jedynie ta norma art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach, która odnosi się do części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin. W konsekwencji zachowana zostaje kompetencja Rady Miasta Stołecznego Warszawy w zakresie zaskarżenia powołanej grupy przepisów w trybie wniosku.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach upoważnia do podziału tzw. resztówek w sposób uznaniowy, zindywidualizowany, a nie systemowy i kategoriałny. Oceny tej nie może zmienić nałożony na Ministra Finansów obowiązek porozumienia z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego. Wynik „porozumienia” nie wiąże *de facto* podmiotu decyzyjnego, gdyż brak jest mechanizmu egzekwowania owego porozumienia przez samorządy. Przede wszystkim jednak treść porozumienia nie jest zdeterminowana warunkami ustawowymi. W konsekwencji art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 ustawy o dochodach jest niezgodny z art. 167 ust. 3 Konstytucji.

3.4. Ocena zgodności art. 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 i art. 20 ust. 3-5 ustawy o dochodach z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji oraz z art. 168 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 3 EKSL.

W ocenie Prokuratora Generalnego, zaskarżona regulacja ustawy o dochodach, określająca sposób obliczania dochodów podatkowych gmin na użytek instytucji wpłat wyrównawczych, nie narusza zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonej z art. 2 Konstytucji. Nie można zasadnie twierdzić, że gminy (w tym sam wnioskodawca) zostały zaskoczone wprowadzeniem przepisów określających zasady oszacowania ich sytuacji finansowej dla potrzeb instytucji wpłat wyrównawczych.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 168 Konstytucji (w związku z art. 9 ust. 3 EKSL), Prokurator Generalny podniósł, że ustawodawca, wprowadzając system wpłat wyrównawczych, nie zniweczył ani nawet nie ograniczył kompetencji wnioskodawcy w zakresie ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Treść zaskarżonych przepisów ustawy o dochodach co najwyżej oznacza, że samorząd, prowadząc racjonalną politykę podatkową, powinien uwzględniać ustawowe przesłanki oszacowania własnej sytuacji finansowej na użytek instytucji wpłat wyrównawczych. W związku z tym art. 168

Konstytucji nie jest właściwym wzorcem kontroli kwestionowanych w tej części wniosku przepisów ustawy o dochodach (podobnie jak art. 9 ust. 3 EKSL).

4. Rada Miasta Krakowa, działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 oraz art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji, podjęła 28 czerwca 2011 r. uchwałę nr XIX/220/11 w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności niektórych przepisów ustawy o dochodach z Konstytucją oraz EKSL.

Przedmiotem wniosku (z 14 listopada 2011 r.), tak jak w wypadku wniosku Rady Miasta Stołecznego Warszawy, jest zespół przepisów ustawy o dochodach, określających zasady funkcjonowania instytucji wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin, w szczególności sposób obliczania wysokości wpłat oraz sposób ich przeznaczenia – tj. art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5, art. 21, art. 21a, art. 29 ust. 2, art. 32 ust. 3, art. 36 ust. 4 pkt 1. Równocześnie, zdaniem wnioskodawcy, zastrzeżenia braku zgodności z Konstytucją i EKSL dotyczą odpowiednio przepisów regulujących wpłaty na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów oraz określających zasady podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów (art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy o dochodach).

Rada Miasta Krakowa wykazała, że zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji, ma legitymację do złożenia wniosku o zbadanie konstytucyjności kwestionowanych przepisów ustawy o dochodach.

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

- nakaz proporcjonalności ingerencji w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego, tj. art. 2 w związku z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- zasadę równości we wprowadzaniu ograniczeń samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, tj. art. 2 w związku z art. 32 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- zasadę odpowiedniości udziału samorządu terytorialnego w dochodach publicznych, tj. art. 167 ust. 1 Konstytucji,
- nakaz zachowania formy ustawy przy kreowaniu źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego, tj. art. 167 ust. 3 Konstytucji,
- zasadę „podstawowego charakteru” dochodów własnych samorządu w zakresie finansowania zadań własnych, tj. art. 167 ust. 2 Konstytucji,
- nakaz stworzenia przez ustawodawcę systemu podatków i opłat lokalnych oraz wyposażenia jednostek samorządu w pewne elementy władztwa wobec tych podatków i opłat, tj. art. 168 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 3 EKSL.

Rada Miasta Krakowa stwierdziła, że instytucja wpłat do budżetu państwa na część równoważącą subwencji ogólnej nie jest, co do zasady, niedopuszczalna. Jednak obecnie obowiązująca regulacja nie spełnia wymagań wynikających z Konstytucji i wiążących Rzeczpospolitą Polską aktów prawa międzynarodowego, a przy tym uniemożliwia prawidłową realizację funkcji tej instytucji prawnej. W szczególności, dokonywana na podstawie kwestionowanych przepisów redystrybucja dochodów podatkowych gmin i powiatów (w ramach wyrównania poziomego) nie niweluje obiektywnych różnic w sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego określonego szczebla, a ponadto nie sprzyja samodzielności finansowej gmin i powiatów.

Zdaniem wnioskodawcy, instytucja wpłat na część równoważącą powoduje, że jednostki samorządu terytorialnego silniejsze finansowo, takie jak Gmina Miejska Kraków, tracą potencjał finansowy niezbędny do wykonywania nałożonych na nie zadań publicznych. Kwestionowana regulacja stanowi nadmierną ingerencję w gwarantowaną konstytucyjnie samodzielność finansową Gminy Miejskiej Kraków jako miasta na prawach

powiatu; pozbawia dochodów własnych w takim stopniu, że dochody te tracą swój podstawowy i stymulacyjny charakter. W konsekwencji ogranicza samodzielność finansową tej jednostki samorządu oraz pozbawia efektów własnych działań, zmierzających do zwiększenia wpływów płynących ze źródeł dochodów własnych.

4.2. Poszczególne zarzuty Rady Miasta Krakowa w przeważającej części zostały sformułowane i uzasadnione analogicznie treści wniosku Rady Miasta Stołecznego Warszawy, toteż podkreślenia wymagają te argumenty, które nie zostały poruszone w uzasadnieniu zarzutów pierwszego wnioskodawcy.

4.2.1. Rada Miasta Krakowa zwróciła uwagę, że ustawa o dochodach nie wprowadza szczególnych regulacji odnoszących się do statusu finansowego miast na prawach powiatu, takich jak miasto Kraków, choć miasta na prawach powiatu są nie tylko największymi beneficjentami wpłat na część równoważącą, ale również dokonują najwyższych transferów tych wpłat do budżetu państwa. Zdaniem wnioskodawcy, stawianie Krakowa na równi z innymi miastami na prawach powiatu, w zakresie obowiązku dokonywania wpłat, oznacza *de facto* nieuzasadnione odstępstwo od zasady równości jednostek samorządu. Zobowiązania Krakowa do uiszczania wpłat do budżetu państwa na część równoważącą subwencji ogólnej nie uwzględniają licznych szczególnych cech Krakowa.

Podsumowując, wnioskodawca podniósł, że konieczność dbania o utrzymanie w niezmiennym stanie zabytków i dóbr kultury – stanowiących dziedzictwo zarówno o znaczeniu krajowym, jak i światowym – powoduje, iż na bieżące zaspokajanie potrzeb członków społeczności lokalnej Krakowa przeznaczonych jest mniej środków niż w innych miastach powiatowych. Obowiązek wydatkowania części tych środków na wpłaty do budżetu państwa na część równoważącą subwencji ogólnej prowadzi do nieuzasadnionego różnicowania sytuacji mieszkańców Gminy Miejskiej Kraków w stosunku do mieszkańców innych miast na prawach powiatu. W konsekwencji, zdaniem wnioskodawcy, zakwestionowane regulacje są niezgodne z zasadą równości jednostek samorządu terytorialnego w kontekście regulacji ograniczających samodzielność finansową jednostek samorządu, w zakresie, w jakim nie uwzględniają specyfiki miasta Krakowa.

4.2.2. Zarzucając naruszenie zasady adekwatności, Rada Miasta Krakowa wskazała, jako wzorzec kontroli, art. 167 ust. 1 Konstytucji i art. 9 ust. 1 EKSL.

Wnioskodawca stwierdził, że wprowadzona przez ustawodawcę instytucja wpłat na część równoważącą subwencji powoduje znaczne uszczuplenie dochodów Gminy Miejskiej Kraków – miasta na prawach powiatu. Rodzi to dla miasta niekorzystne skutki finansowe, wynikające między innymi z konieczności zaciągania kredytów celem sfinansowania zadłużenia i deficytu budżetowego. Zdaniem wnioskodawcy, ustawodawca, wprowadzając instytucję wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej, zmodyfikował dochody publiczne Gminy Miejskiej Kraków w sposób, który przekreśla odpowiedniość jej udziału w tych dochodach.

Wnioskodawca zauważa, że ograniczona pula dochodów publicznych wiąże się z koniecznością ich odpowiedniej alokacji pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego, w szczególności poprzez decyzje polityczne parlamentu. Przyznane gminom i powiatom dochody, pozyskane na podstawie źródeł dostępnych tym podmiotom, winny pozostawać w ich wyłącznej dyspozycji. Tymczasem obowiązek uiszczania wpłat do budżetu państwa na część równoważącą subwencji ogólnej prowadzi w istocie do zakwestionowania istoty samorządu, przez zniesienie swobody politycznej dysponowania zgromadzonymi środkami budżetu gminy (powiatu). Następstwem zaskarżonej regulacji, która stanowi ingerencję w samodzielność finansową jednostek samorządu, jest uszczuplenie dochodów gminy, nierekompensowane przez inne przepisy prawa.

Nawiązując do sytuacji Gminy Miejskiej Kraków, wnioskodawca podniósł, że zgodnie z uchwałą nr VIII/62/11 Rady Miasta Krakowa z 16 lutego 2011 r. w sprawie budżetu miasta Krakowa na rok 2011 poziom deficytu budżetu miasta został ustalony na 20 317 766 zł. Jednocześnie, w § 2 uchwały, Rada postanowiła, że powyższy deficyt zostanie sfinansowany przychodami pochodzącymi z kredytów w kwocie 20 317 766 zł.

Wpłata na część równoważącą, do której zobowiązana jest Gmina Miejska Kraków – w 2011 r. w wysokości 67 105 042 zł, pozwoliłaby na pokrycie w całości deficytu budżetowego miasta, jak również znacznej części zobowiązań z tytułu zaciągniętych wcześniej kredytów i pożyczek.

4.2.3. Dokonując analizy zakwestionowanych przepisów, tj. 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 o dochodach, w odniesieniu do art. 167 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 EKSL, Rada Miasta Krakowa podniosła, że zgodnie z art. 167 ust. 2 Konstytucji, subwencja ogólna jest świadczeniem pochodzącym z budżetu państwa. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że subwencja ogólna jest stałym, bezwarunkowym dochodem jednostek samorządu terytorialnego o charakterze ogólnym, przysługującym każdej z tych jednostek bezpośrednio z budżetu państwa, ustalonym na podstawie obiektywnych kryteriów, a więc kreującym roszczenie publicznoprawne. Związane jest to z zasadą, zgodnie z którą celem subwencji jest uzupełniająca, wobec dochodów własnych, finansowanie samorządu terytorialnego, a to zadanie – zgodnie z założeniem ustrojodawcy – ciąży na państwie. Subwencja ogólna nie może więc pochodzić ze źródeł innych niż budżet państwa. Na gruncie ustawy o dochodach część subwencji ogólnej pochodzi z wpłat jednostek samorządu terytorialnego, co – zdaniem wnioskodawcy – wypacza istotę tej instytucji i prowadzi do wniosku, że art. 29 ust. 1 oraz art. 30 ust. 1 ustawy o dochodach są niezgodne z art. 167 ust. 2 Konstytucji.

Dodatkowo powyższą argumentację wnioskodawca wsparł, wywodząc z art. 167 ust. 2 Konstytucji, podobnie jak Rada Miasta Stołecznego Warszawy, „zasadę podstawowego charakteru” dochodów własnych samorządu w zakresie finansowania zadań własnych. Wnioskodawca za niezgodną z art. 167 ust. 2 Konstytucji uznaje regulację, która jako zasadę wprowadza podstawowe finansowanie działalności samorządu terytorialnego ze środków innych niż dochody własne.

4.2.4. Rada Miasta Krakowa, kwestionując art. 32 ust. 3 ustawy o dochodach, wskazała szerszy, aniżeli Rada Miasta Stołecznego Warszawy, zakres „przepisów związkowych”, powołując również art. 30 ust. 1 i art. 22 ust. 3-5 ustawy (Rada Miasta Stołecznego Warszawy, na podstawie stosownej uchwały wycofała ten zakres zaskarżenia).

4.3. Rada Miasta Krakowa, na podstawie § 27 ust. 1 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M. P. Nr 72, poz. 720), wniosła o rozważenie łącznego rozpatrzenia wniosku Rady Miasta Krakowa wraz z wnioskiem Rady Miasta Stołecznego Warszawy, sygn. K 14/11.

5. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 11 czerwca 2012 r. wniosek Rady Miasta Stołecznego Warszawy i wniosek Rady Miasta Krakowa zostały połączone do wspólnego rozpoznania.

6. Prokurator Generalny w piśmie z 9 lipca 2012 r., w związku z wnioskiem Rady Miasta Krakowa zajął dodatkowe stanowisko w sprawie, w szczególności przez stwierdzenie, że: 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 o dochodach w zakresie, w jakim nie uwzględniają specyfiki miasta stołecznego Warszawy jako stolicy Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie uwzględniają specyfiki miasta Krakowa, jako, w szczególności, miasta obejmującego obszary wpisane na listę światowego dziedzictwa kultury UNESCO, są zgodne z art. 2 w związku z art. 32 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny zaznaczył, że treść zarzutów wnioskodawców w obu połączonych sprawach jest – co do zasady – podobna. Dlatego też argumentacja przedstawiona w piśmie Prokuratora Generalnego z 6 marca 2012 r. pozostaje aktualna także w sprawie wniosku Rady Miasta Krakowa, z tym że w dwóch punktach wymaga uzupełnienia.

6.1. Konieczność dokonania pierwszego uzupełnienia wynikała z treści zarzutu Rady Miasta Krakowa odnoszącego się do 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 o dochodach, w zakresie, w jakim przepisy te nie uwzględniają specyfiki miasta Krakowa jako – w szczególności – miasta obejmującego obszary wpisane na listę światowego dziedzictwa kultury UNESCO. W związku z tym pkt 2 *petitum* stanowiska Prokuratora Generalnego zawartego w piśmie z 6 marca 2012 r. należało uzupełnić przez odniesienie zakresu wymienionych tam przepisów ustawy o dochodach także do Miasta Krakowa.

Prokurator Generalny stwierdził, że odmienne potraktowanie Krakowa, podobnie jak i Warszawy, byłoby odstępstwem od zasady równości. Nie miałyby ono koniecznego charakteru relewantnego, ponieważ nie pozostawałoby w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią ustawy o dochodach.

6.2. Odpowiedniej korekty wymagał również pkt 6 *petitum* stanowiska Prokuratora Generalnego zawartego w piśmie z 6 marca 2012 r. w związku z treścią zarzutu Rady Miasta Krakowa. Rada Miasta Krakowa poza wskazanymi we wniosku Rady Miasta Stołecznego Warszawy przepisami art. 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 i z art. 20 ust. 3-5 ustawy o dochodach, jako przedmiot zaskarżenia wymieniła dodatkowo – jako pozostające z nimi w związku – art. 30 ust. 1 i art. 22 ust. 3-5 tej ustawy. Wzorce kontroli w obu tych sprawach są identyczne.

W piśmie z 6 marca 2012 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że art. 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 i art. 20 ust. 3-5 ustawy o dochodach jest zgodny z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji, oraz nie jest niezgodny z art. 168 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 3 EKSL. Prokurator Generalny przyjął, że powyższa konkluzja (podobnie jak argumentacja Prokuratora Generalnego zawarta w piśmie) będzie miała zastosowanie również w kontekście powołanych art. 30 ust. 1 i art. 22 ust. 3-5 ustawy o dochodach (dotyczących powiatów).

7. Minister Finansów w piśmie z 13 lipca 2012 r. przedłożył stanowisko w sprawie połączonych wniosków Rady Miasta Stołecznego Warszawy oraz Rady Miasta Krakowa, wnosząc o stwierdzenie, że wszystkie zakwestionowane przepisy są zgodne ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi.

7.1. Minister Finansów podkreślił, że odpowiednie dane liczbowe przedstawione w piśmie dowodzą, że ciężar ekonomiczny finansowania samorządów ponosi przede wszystkim budżet państwa. Także system wyrównawczy jest finansowany głównie z budżetu państwa. W poszczególnych latach część wyrównawcza subwencji ogólnej wzrastała szybciej niż część równoważąca – czyli ta część, która ustalana jest w wysokości wpłat do budżetu państwa. Korzystanie w odniesieniu do gmin z instytucji wpłat, jak również jej rozszerzenie – poczynając od roku 2004 – na powiaty i województwa, jest

konsekwencją zwiększenia źródeł dochodów własnych samorządów i rosnących dysproporcji w dochodach między poszczególnymi samorządami. Skoro dochody własne jednostek samorządu terytorialnego zostały zwiększone w sposób trwały, bez ograniczenia czasowego, to również instytucja wpłat dokonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego do budżetu państwa musi mieć charakter trwały. Wyrównywanie różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego jest nieodłącznym elementem systemu wpłat, który nie musiałby być wprowadzony, gdyby nie było znaczących różnic w dochodach.

7.2. Minister Finansów nie zgodził się z oceną wnioskodawców, że system wpłat wyrównawczych (art. 29 ust. 1 oraz art. 30 ust. 1 ustawy o dochodach w powiązaniu z innymi przepisami tej ustawy) jest antymotywacyjny oraz pozbawia zachęt do generowania przez samorzady dochodów własnych. Wskazał, że wpłaty i utworzona z nich część równoważąca to uzupełniający element systemu wyrównawczego. Po dokonaniu wpłat wyrównawczych nie następuje zrównanie sytuacji finansowej jednostek, gdyż wpłaty nie pozbawiają jednostki wszystkich dochodów ponad próg określony w przepisach ustawy o dochodach. Jednostki po dokonaniu wpłat nadal zachowują dochody wyższe od średnich w kraju. Z przedstawionych przez Ministra Finansów danych liczbowych wynika, że dochody własne m.st. Warszawy oraz miasta Krakowa, pomimo dokonania wpłat, z roku na rok wzrastały.

Minister Finansów zwrócił ponadto uwagę, że samorzady dysponują także dochodami własnymi, które nie stanowią podstawy do wyliczenia wpłat i mogą zostać przeznaczone w całości na realizację zadań publicznych. System finansowy jednostek samorządu terytorialnego zarówno nie prowadzi do pełnego wyrównania, ani nie pozbawia bodźców do generowania dochodów własnych.

7.3. Zdaniem Ministra Finansów, nie zasługują na uwzględnienie zastrzeżenia dotyczące sposobu ustalania potencjału dochodowego jednostek zobowiązanych do wpłat wyrównawczych. Ustawodawca włączył do dochodów stanowiących podstawę do naliczenia subwencji i wpłat dochody podatkowe charakteryzujące się stabilnością i regularnością wpływów oraz odgrywające znaczącą rolę ekonomiczną w katalogu dochodów własnych samorządów gminnych.

7.4. Minister Finansów wskazał, że sposób ustalania wskaźników dochodów podatkowych, na podstawie dochodów z roku poprzedzającego rok bazowy, pozwala na ich pełne i rzeczywiste ustalenie. Dane te są wykazywane w sprawozdaniach, których obowiązek sporządzenia wynika z odrębnych przepisów. Ponadto sposób ten jest związany z trybem opracowywania i uchwalania budżetu państwa określonym w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych).

7.5. Minister Finansów, przedstawiając stosowne dane liczbowe, wyraził pogląd, że wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i powiatów nie stanowią nadmiernego obciążenia dla jednostek dokonujących wpłat.

W podsumowaniu Minister Finansów podkreślił, że zakwestionowane przepisy ustawy o dochodach, wbrew twierdzeniom wnioskodawców, nie naruszają zasady proporcjonalności. Wnioskodawcy po dokonaniu wpłat nadal są zdolni do wykonywania przypisanych im zadań i nie stają się finansowo słabsi od beneficjentów wpłat. Ponadto istnienie systemu wpłat, dokonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego o ponadprzeciętnych dochodach, jest niewątpliwie rozwiązaniem wprowadzonym w interesie publicznym.

7.6. Zakwestionowane przepisy (art. 29 ust. 1 oraz art. 30 ust. 1 ustawy o dochodach w powiązaniu z innymi przepisami tej ustawy), w ocenie Ministra Finansów, pozostają w zgodzie także z zasadą adekwatności wynikającą z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Zasada adekwatności odnosi się do ogółu jednostek samorządu terytorialnego. Błędne jest stanowisko wnioskodawców, którzy ograniczają stosowanie tej zasady do wybranych jednostek samorządu terytorialnego i twierdzą, że instytucja wpłat uniemożliwia prawidłowe i efektywne wykonywanie przypisanych im zadań publicznych. Ponadto instytucja wpłat jest jednym z elementów systemu finansowania samorządów i nie można jej rozpatrywać w oderwaniu od funkcjonowania całego systemu, który jest tak ukształtowany, że pozwala na realizację ustawowych zadań.

Wnioskodawcy pomijają przy tym podstawowe rozwiązania ustrojowe samorządu terytorialnego. Za gospodarkę finansową gminy, w tym za poziom deficytu i zadłużenia, odpowiadają właściwe organy gminy. Od ich decyzji zależy ustalenie realizowanych przedsięwzięć, sposobu finansowania, a w konsekwencji – zadłużenia jednostki. Nieuprawnione jest wskazywanie instytucji wpłat do budżetu państwa jako jednej z głównych przyczyn powstania deficytu i zaciągania kredytów.

7.7. W ocenie Ministra Finansów, nieuzasadniony jest również zarzut naruszenia przez zakwestionowane przepisy zasady równości przez pominięcie w ustawie o dochodach specyfiki miasta stołecznego Warszawy i specyfiki miasta Krakowa. Ustawa o dochodach określa jednolite zasady dokonywania wpłat wyrównawczych, bez stosowania jakichkolwiek preferencji i przywilejów. Wszystkie jednostki spełniające kryteria określone w art. 29-31 ustawy o dochodach są zobowiązane do wnoszenia wpłat do budżetu państwa. Zdaniem Ministra Finansów, specyfika miast, których rady złożyły wnioski, powoduje nie tylko zwiększone wydatki, ale przede wszystkim wysoki poziom dochodów.

Ponoszenie kosztów związanych z finansowaniem infrastruktury miejskiej użytkowanej przez osoby, które nie finansują rozwoju tej infrastruktury (ze względu na inne miejsce zameldowania), dotyczy nie tylko Warszawy czy Krakowa. W podobnej sytuacji jest wiele gmin (także niedużych gmin wiejskich), których położenie geograficzne (nad morzem, w górach, nad jeziorami, itp.) predestynuje do licznych wizyt turystów.

7.8. Minister Finansów nie dopatrył się niezgodności art. 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 i art. 20 ust. 3-5 ustawy o dochodach z zasadą ochrony zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz z art. 168 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 3 EKSL.

Zdaniem Ministra Finansów, oczekiwanie wnioskodawców, aby w wypadku jednostek dokonujących wpłat do dochodów nie uwzględniać skutków finansowych wynikających z zastosowania – przewidzianych w przepisach prawa podatkowego – ulg podatkowych, prowadziłyby do sytuacji, w której dochody poszczególnych jednostek nie byłyby porównywalne. Analiza dochodów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego wskazuje, że są takie jednostki o dużych dochodach podatkowych, które po odliczeniu skutków finansowych ulg podatkowych, byłyby zwolnione z obowiązku wnoszenia wpłat.

7.9. W ocenie Ministra Finansów, art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 ustawy o dochodach jest zgodny z art. 167 ust. 3 Konstytucji.

Na podstawie kwestionowanego przepisu Minister Finansów ma kompetencję w zakresie dysponowania środkami zasilającymi rezerwę budżetową przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego. Wprawdzie przepis ten nie wskazuje szczególnych przesłanek, jakimi powinien kierować się minister, dysponując tą kwotą, jednakże Minister

Finansów nie podejmuje decyzji o rozdysponowaniu środków samodzielnie i uznaniowo. Minister Finansów każdorazowo ustala w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego kryteria podziału środków tej rezerwy. Coroczne ustalanie kryteriów podziału rezerwy pozwala na dofinansowanie nie tylko samorządów biedniejszych, ale także samorządów, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej z powodu nadzwyczajnych zdarzeń losowych.

8. W piśmie z 27 lipca 2012 r. Minister Finansów, z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, przedstawił w trybie art. 44 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), opinię dotyczącą skutków finansowych orzeczenia Trybunału o niezgodności przepisów zakwestionowanych we wnioskach Rady Miasta Stołecznego Warszawy oraz Rady Miasta Krakowa.

W ocenie Ministra Finansów, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzające niezgodność z Konstytucją przepisów ustawy o dochodach, może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi z budżetu państwa nieprzewidzianymi w ustawach, o których mowa w art. 43 ustawy o TK. Wysokość nakładów finansowych będzie uzależniona od rozstrzygnięcia Trybunału. Kwota zaplanowana w budżecie na część równoważącą i regionalną subwencji ogólnej ma pokrycie w dochodach z tytułu wpłat jednostek samorządu terytorialnego. Zatem w wypadku stwierdzenia niezgodności z Konstytucją przepisów zobowiązujących gminy i powiaty do dokonywania wpłat nastąpi uszczuplenie dochodów przeznaczonych na wydatki z tytułu części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów.

W związku z powyższym, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności zakwestionowanych przepisów ustawy o dochodach z Konstytucją może wymagać nakładów finansowych nieprzewidzianych w ustawie budżetowej (w roku 2012 nieprzewidziane skutki dla budżetu państwa wiązałyby się z kwotą 1 719 744 tys. zł).

Zdaniem Ministra Finansów, nie jest możliwe ujęcie w ustawie budżetowej na rok, w którym zapada wyrok, konsekwencji finansowych wyroku stwierdzającego niezgodność z Konstytucją zakwestionowanych przepisów. Jednostki samorządu terytorialnego po ogłoszeniu wyroku zaprzestałyby dokonywania wpłat stanowiących dochody budżetu państwa, natomiast budżet państwa w dalszym ciągu ponosiłby wydatki z tytułu części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i dla powiatów. Praktycznie niemożliwe byłoby uniknięcie skutków finansowych również w odniesieniu do następnego roku budżetowego, jeżeli wyrok Trybunału Konstytucyjnego zapadłby po uchwaleniu ustawy budżetowej, która by takich nakładów nie przewidywała, albo przed jej uchwaleniem, lecz w terminie uniemożliwiającym dokonanie odpowiednich zmian w budżecie.

9. W piśmie z 30 sierpnia 2012 r. Marszałek Sejmu, przedstawił stanowisko Sejmu odnośnie do wniosku Rady Miasta Krakowa. Sejm, mając na uwadze, że wniosek Rady Miasta Krakowa zasadniczo pokrywa się z wnioskiem Rady Miasta Stołecznego Warszawy, podtrzymał konkluzje i uzasadnienie stanowiska Sejmu z 16 września 2011 r. Sejm uznał, że stanowisko to jest w pełni adekwatne również do zarzutów i twierdzeń zawartych we wniosku Rady Miasta Krakowa z 14 listopada 2011 r. Zarzuty wnioskodawcy są bezzasadne, z wyjątkiem zarzutów dotyczących art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach.

Sejm zwrócił uwagę, że Rada Miasta Krakowa, kwestionując art. 32 ust. 3 ustawy o dochodach, wskazała – obok art. 29 ust. 1 i art. 20 ust. 3-5 ustawy o dochodach – jako przepisy związkowe, także art. 30 ust. 1 i art. 22 ust. 3-5 tej ustawy. Ponieważ zarzuty Rady Miasta Krakowa są w tym punkcie, co do istoty, zbieżne z zarzutami Rady Miasta

Stołecznego Warszawy, argumentacja zawarta w piśmie z 16 września 2011 r. pozostaje i w tym wypadku aktualna.

10. Zarządzeniem przewodniczącego składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego z 20 sierpnia 2012 r. została powołana biegła w sprawie o sygn. K 14/11, w osobie prof. dr hab. Wiesławy Miemiec, w celu wydania pisemnej ekspertyzy co do najistotniejszych kwestii poruszonych we wnioskach.

W podsumowaniu obszernej ekspertyzy biegła prof. Wiesława Miemiec zawarła następujące konkluzje:

10.1. Kryteria, na podstawie których identyfikuje się jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane do wpłat wyrównawczych (kryterium liczby mieszkańców i kryterium dochodu podatkowego) nie zostały dobrane właściwie. Kryterium liczby mieszkańców nie uwzględnia specyfiki dużych jednostek samorządu terytorialnego, takich jak Warszawa i Kraków, oraz struktury demograficznej czy sezonowego przyływu ludności w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie czy leczniczo. W przypadku kryterium dochodów podatkowych, w przepisach prawa nie ma podstaw do ograniczenia kryteriów identyfikujących podmioty zobowiązane do wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej jedynie do wybranych dochodów podatkowych określonych w art. 20 ust. 3 i art. 22 ust. 3 ustawy o dochodach.

Podobnie w przypadku kryteriów identyfikujących beneficjentów części równoważającej subwencji ogólnej nie ma prawnego uzasadnienia ograniczenia tych kryteriów jedynie do wybranych wydatków i wybranych dochodów jednostek samorządu terytorialnego określonych w art. 21a i art. 23a ustawy o dochodach. Kryteria określone w art. 20 ust. 3 i art. 22 ust. 3 oraz art. 21a i art. 23a tej ustawy mają charakter selektywny. Nie odzwierciedlają rzeczywistej siły dochodowej ani finansowego zapotrzebowania jednostek samorządu terytorialnego. Ani projektodawca w uzasadnieniu ustawy, ani Sejm, Prokurator Generalny i Minister Finansów w swoich pismach nie przedstawili pozaprawnego uzasadnienia ograniczenia tych kryteriów.

10.2. W świetle przepisów Konstytucji, ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o dochodach, nie ma możliwości bazowania na bardziej aktualnych danych w przypadku ustalania wskaźników G, Gg oraz P, Pp niż „rok poprzedzający rok bazowy”. Mechanizm czasowego przesunięcia dezaktualizuje jednak kryteria, według których ustala się jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane do wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej. Zmiana sposobu wyliczenia tych wskaźników, niewątpliwie uzasadniona, byłaby możliwa jedynie poprzez interwencję ustawodawcy w postaci zmiany art. 19 ustawy o dochodach oraz art. 114 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

10.3. Mechanizm równoważenia poziomego dochodów nie zastąpił podstawowych instrumentów finansowania gmin oraz powiatów i nadal pełni jedynie rolę uzupełniającą. Jak zostało wykazane w ekspertyzie, część równoważająca subwencji ogólnej stanowi jedynie niewielki element dochodów ogółem gmin i powiatów. Warto dodać, że transfery z budżetu państwa do budżetów lokalnych, do których zalicza się subwencja ogólna i dotacje celowe, z założenia mające jedynie charakter uzupełniający w stosunku do dochodów własnych, w przypadku powiatów stały się podstawowym mechanizmem zapewniającym dochody temu szczeblowi samorządu terytorialnego.

10.4. Przedstawione przez wnioskodawców dane liczbowe nie uzasadniają tezy, że jednostki samorządu terytorialnego nie mogą wykonywać swych zadań w sposób określony w przepisach prawa powszechnie obowiązującego w związku z koniecznością ponoszenia kosztów wpłat wyrównawczych. Wnioskodawcy nie przedstawiają danych, które udowodniłyby tę tezę. Dowodem mógłby być w tym przypadku rachunek

symulacyjny wskazujący wszystkie zadania jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla wraz z przypisanymi im wydatkami, a następnie porównanie takich danych z ogólną kwotą dochodów tych jednostek samorządu terytorialnego. Jeśliby w wyniku przeprowadzenia takiego rachunku okazało się, że uzyskiwane przez wnioskodawców dochody nie wystarczają na wykonywanie wszystkich zadań nałożonych na nich przez przepisy prawa, a jednocześnie obligują do ponoszenia kosztów wpłat wyrównawczych, byłoby to dowodem na poparcie wysuniętej przez wnioskodawców tezy.

## II

1. Na rozprawie 4 grudnia 2012 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych.

Przedstawiciele Ministra Finansów wyjaśnili, że zawarte w obowiązującej ustawie o dochodach zasady podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów zostały wprowadzone 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, ze zm.) i wynikają z analizy sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego od momentu wejścia w życie ustawy o dochodach, ponieważ od tego dnia (tj. od 1 stycznia 2004 r.) na bieżąco dokonywana była ocena sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Trybunał Konstytucyjny postanowił odroczyć rozprawę do 15 stycznia 2013 r. oraz postanowił zwrócić się do Ministra Finansów o przedstawienie analiz finansowych, stanowiących podstawę opracowania mechanizmu wyrównania poziomego dochodów jednostek samorządu terytorialnego, oraz analiz finansowych dotyczących oceny funkcjonowania mechanizmu.

2. Minister Finansów, zgodnie z postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego podjętym na rozprawie 4 grudnia 2012 r., przedłożył wraz z pismem z 18 grudnia 2012 r., szereg dokumentów związanych z projektem ustawy o dochodach, monitorowaniem jej funkcjonowania i nowelizacją w 2007 r.

3. Wnioskodawcy – Rada Miasta Stołecznego Warszawy oraz Rada Miasta Krakowa – w piśmie z 8 stycznia 2013 r. odnieśli się do pisma Ministra Finansów, podnosząc przy tym, że przedłożone przez Ministra Finansów dokumenty mają charakter ogólnie dostępnych. Zarazem obrazują one ogólnie system finansowania jednostek samorządu terytorialnego i przebieg prac nad ustawą o dochodach i jej nowelizacją, lecz nie dostarczają argumentów, które pozwalałyby na formułowanie wniosków o rzeczywistym wpływie instytucji wpłat wyrównawczych i subwencji równoważącej na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego. Wnioskodawcy podtrzymali swoje zarzuty i przedstawili dane liczbowe obrazujące wpływ wpłat wyrównawczych na ich sytuację finansową.

## III

1. Na rozprawie 15 stycznia 2013 r. przedstawiciel Sejmu złożył wniosek o odroczenie rozprawy w celu umożliwienia Ministrowi Finansów ustosunkowania się do pisma wnioskodawców z 8 stycznia 2013 r., w którym odnieśli się do przedstawionych przez Ministra Finansów (załączonych do pisma z 18 grudnia 2012 r.) dokumentów.

2. Trybunał Konstytucyjny postanowił odroczyć rozprawę do 31 stycznia 2013 r.

3. Minister Finansów w piśmie z 22 stycznia 2013 r. wskazał, że przedłożone w załączonym do pisma z 18 grudnia 2012 r. dokumenty jasno dowodzą faktu stałego prowadzenia analiz i monitoringu skutków obowiązywania ustawy o dochodach, w tym funkcjonowania mechanizmu wyrównawczego, obejmującego zarówno część wyrównawczą, jak i równoważącą oraz wpłaty korekcyjne. Minister Finansów odniósł się również do przywołanych, w piśmie wnioskodawców z 8 stycznia 2013 r., danych liczbowych i sposobu ich interpretacji. Podtrzymał w tym kontekście swoje stanowisko wyrażone w piśmie z 13 lipca 2012 r. o zgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów ustawy o dochodach.

#### IV

Na rozprawie 31 stycznia 2013 r. uczestnicy postępowania nawiązali do wyjaśnień Ministra Finansów zawartych w piśmie z 22 stycznia 2013 r. W konkluzjach swoich wystąpień podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych, z tym że Prokurator Generalny poparł stanowisko o niezgodności art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach w zakresie, w jakim nie przewiduje przesłanek rozdziału środków rezerwy, o której mowa w tym przepisie.

#### V

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

##### 1. Legitymacja wnioskodawców.

Postępowanie w sprawie o zbadanie zgodności niektórych przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.; dalej: ustawa o dochodach) z Konstytucją oraz Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, sporządzoną w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej: EKSL), zostało wszczęte na podstawie wniosku Rady Miasta Stołecznego Warszawy oraz wniosku Rady Miasta Krakowa.

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

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżone przepisy ustawy o dochodach, kształtujące system wpłat wyrównawczych oraz zasady podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów dotyczą spraw objętych zakresem działania Rady Miasta Stołecznego Warszawy oraz Rady Miasta Krakowa. Kwestionowane przepisy mają wpływ na kształt dochodów i wydatków wnioskodawców. Na wnioskodawcach (miastach na prawach powiatu) spoczywa obowiązek dokonywania corocznych wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej. W odniesieniu do miast na prawach powiatu, wpłaty do budżetu są ustalane odrębnie w części gminnej i w części powiatowej. Wpłaty te ujmowane są w budżetach zobowiązanych jednostek samorządu terytorialnego po stronie wydatków. Jednocześnie wnioskodawcy, jako potencjalni beneficjenci części równoważącej subwencji ogólnej poddają ocenie zasady rozdziału łącznej kwoty, pochodzącej z wpłat dokonywanych przez gminy i powiaty.

Rada Miasta Stołecznego Warszawy jest organem stanowiącym i kontrolnym m.st. Warszawy, jako jednostki samorządu terytorialnego – gminy mającej status miasta na prawach powiatu (art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz. U. Nr 41, poz. 361, ze zm.; dalej: ustawa warszawska oraz art. 92 ustawy z

dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym; Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, ze zm. w związku z art. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.). Do Rady Miasta Stołecznego Warszawy stosuje się przepisy powołanej ustawy o samorządzie gminnym, z uwzględnieniem tego, że miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w powołanej ustawie o samorządzie powiatowym (art. 92 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym). Z racji tego statusu, do m.st. Warszawy znajdują zastosowanie przepisy określające powinność dokonywania wpłat wyrównawczych zarówno przez gminy, jak i przez powiaty. Z tych przyczyn obie grupy przepisów są przedmiotem zaskarżenia w niniejszym wniosku.

Taki sam status ma Rada Miasta Krakowa, działająca jako organ stanowiący i kontrolujący gminy miejskiej Kraków, mającej jednocześnie status miasta na prawach powiatu. Podobnie jak m.st. Warszawa, miasto Kraków jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w powołanej ustawie o samorządzie powiatowym.

## 2. Przedmiot zaskarżenia.

Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie był zespół przepisów ustawy o dochodach, określających obowiązek gmin oraz powiatów (a więc także miast na prawach powiatu), w tym miasta stołecznego Warszawy i miasta Krakowa, dokonywania corocznych wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i powiatów (tzw. wpłat wyrównawczych). Wnioskodawcy podkreślili, że ich celem nie jest kwestionowanie „samej idei horyzontalnego wyrównania sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego”. W przekonaniu wnioskodawców, standardów wyznaczonych przez ustawę zasadniczą i akty prawa międzynarodowego nie spełniają przepisy określające sposób identyfikowania podmiotów zobowiązanych do dokonywania wpłat wyrównawczych oraz sposób kalkulacji tych wpłat, a także przepisy, według których identyfikuje się beneficjentów części równoważającej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów.

Głównym przedmiotem zaskarżenia był art. 29 ust. 1 oraz art. 30 ust. 1 ustawy o dochodach, nakładające obowiązek wnoszenia wpłat, w powiązaniu z innymi regulacjami ustawy o dochodach, co w istocie oznacza kwestionowanie kryteriów, wedle których identyfikowane są jednostki samorządu terytorialnego (gminy i powiaty) zobowiązane do dokonywania wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i powiatów, oraz kryteriów podziału części równoważającej. Wobec wymienionych przepisów w powiązaniu z innymi przepisami ustawy o dochodach (tj. art. 20 ust. 3-5, art. 21, art. 21a i art. 29 ust. 2, art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2), zostały sformułowane następujące zarzuty:

1) naruszenia zasady proporcjonalności (art. 2 w związku z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 5 EKSL);

2) naruszenia zasady „podstawowego charakteru” dochodów własnych samorządu w zakresie finansowania zadań własnych (art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 EKSL);

3) naruszenia zasady adekwatności udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 i 2 EKSL);

4) naruszenia zasady równości jednostek samorządu terytorialnego (art. 2 w związku z art. 32 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Wnioskodawcy skierowali określone zarzuty łącznie – w odniesieniu do art. 29 ust. 1 oraz art. 30 ust. 1 ustawy o dochodach w powiązaniu z innymi przepisami tej ustawy. Przepisy te regulują w istocie całość instytucji wpłat wyrównawczych i podziału kwot pochodzących z tych wpłat (tzn. części równoważającej subwencji ogólnej), zarówno w



stosunku do gmin, jak i powiatów (a zatem i miast na prawach powiatu). Trybunał Konstytucyjny, mając na względzie znaczenie kwestionowanych regulacji dla poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, dokonał odrębnej oceny regulacji dotyczących gmin i powiatów, a także zwrócił uwagę na specyfikę miast na prawach powiatu.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny uznał, że odrębnej oceny wymagają pozostałe zakwestionowane przepisy, tj. art. 32 ust. 3 oraz art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach, w powiązaniu z innymi przepisami tej ustawy.

### 3. Wzorce kontroli.

Główną tezą, na której zasadzają się wnioski Rady Miasta Stołecznego Warszawy oraz Rady Miasta Krakowa, jest zarzut nieproporcjonalnej ingerencji w konstytucyjne prawa jednostek samorządu terytorialnego. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny dokonał najpierw oceny zasadności odwoływania się przez wnioskodawców, na gruncie niniejszej sprawy, do zasady proporcjonalności.

#### 3.1. Zasada proporcjonalności – zarzut wnioskodawców.

3.1.1. Wnioskodawcy, kwestionując zgodność z Konstytucją 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 o dochodach, sformułowali zarzut nieproporcjonalnego ograniczenia przez te przepisy zasad stanowiących konstytucyjną podstawę funkcjonowania samorządu terytorialnego, zawartych w art. 167 ust. 1-4 i art. 168 Konstytucji. Nie negując samej możliwości ograniczania przywołanych zasad, wnioskodawcy podnieśli, że tego typu ingerencję ustawodawcy należy oceniać przez pryzmat zasady proporcjonalności, wywodzonej z art. 2 Konstytucji. Argumentacja przedstawiona we wnioskach stanowi rozwinięcie tych właśnie założeń. W ocenie wnioskodawców, analiza mechanizmu wpłat wyrównawczych wymaga zastosowania tzw. testu proporcjonalności, na który składają się trzy elementy: zasada przydatności, zasada konieczności i zasada proporcjonalności *sensu stricto*. Tym samym wnioskodawcy, wywodząc zasadę proporcjonalności z art. 2 Konstytucji i odnosząc ją do jednostek samorządu terytorialnego, odwołują się do takiego rozumienia tej zasady, jakie wynika z obecnego art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Po zrekonstruowaniu analizowanego zarzutu Trybunał stwierdził, że w ocenie wnioskodawców, bez względu na źródło, z którego wyprowadza się zasadę proporcjonalności, przybiera ona taki sam kształt normatywny. W odniesieniu do regulacji ograniczających prawa lub wolności jednostki źródłem tym jest art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ilekroć natomiast analizujemy działania ustawodawcy, niezwiązane bezpośrednio z sytuacją jednostki, zasada proporcjonalności powinna być wywodzona z art. 2 Konstytucji. W obu przypadkach, zdaniem wnioskodawców, należy stosować identyczny test proporcjonalności. Niejako dla potwierdzenia tego stanowiska, we wniosku zaakcentowano, że przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny wywiódł zasadę proporcjonalności z zasady demokratycznego państwa prawnego i w oparciu o tę właśnie klauzulę zdekodował wówczas wszelkie aspekty proporcjonalności, unormowane obecnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Na tej podstawie Rada Miasta Stołecznego Warszawy i Rada Miasta Krakowa przyjęły, że z art. 2 Konstytucji wciąż można wydobyć treść wyrażoną obecnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tym samym, poprzez art. 2 Konstytucji, rozciągnięto możliwość zastosowania testu proporcjonalności także na inne niż adresaci konstytucyjnych wolności i praw podmioty (w tym jednostki samorządu terytorialnego).

3.1.2. Oparcia dla takiego rozumowania wnioskodawcy poszukiwali w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Orzecznictwo to nie jest jednak jednolite, także

po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. W praktyce orzeczniczej Trybunału, ukształtowanej na tle spraw samorządowych, można zaobserwować istotne rozbieżności w sposobie pojmowania zasady proporcjonalności. Trybunał, oceniając zakres ingerencji ustawodawcy w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, kilkakrotnie posługiwał się testem proporcjonalności (zob. wyroki z: 4 maja 1998 r., sygn. K 38/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 31; 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87; 8 października 2001 r., sygn. K 11/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 210; 20 lutego 2002 r., sygn. K 39/00, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 4; 4 maja 2004 r., sygn. K 40/02, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 38; por. także rozważania w odniesieniu do pozycji banku centralnego – wyrok z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112). Po bliższej analizie przywołanych orzeczeń można jednak wyciągnąć wniosek, że w stosowaniu owego testu trudno dostrzec spójne i konsekwentne podejście Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności zaś Trybunał nie podjął próby przedstawienia szerszego uzasadnienia swojego stanowiska.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pojawia się również pogląd dopuszczający stosowanie zasady proporcjonalności w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego i akcentujący mniejszy rygoryzm stosowania tej zasady do oceny ingerencji ustawodawcy w sferę samorządową, a zwłaszcza wykluczający stosowanie w tym kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyroki TK z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 11 oraz z 20 marca 2007 r., sygn. K 35/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 28; zob. też zdanie odrębne sędziego L. Garlickiego od wyroku TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98).

Test proporcjonalności nie był też stosowany przy okazji kontroli przepisów ustawy o dochodach w wyroku z 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04 (OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 86). Warto przypomnieć, że przedstawione w sprawie o sygn. K 30/04 zarzuty koncentrowały się wokół problemu naruszenia proporcji między wysokością dochodów samorządu województwa a zakresem przypisanych mu zadań, zaś Trybunał punktem odniesienia wydanego wówczas rozstrzygnięcia uczynił zasadę adekwatności, wywiedzioną z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Podobnie w wyroku z 26 stycznia 2010 r., sygn. K 9/08 (OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 4), Trybunał w swej argumentacji, opartej na treści art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, podkreślił, że spełnienie warunku proporcjonalności jest uzależnione od wskazania wartości konstytucyjnych ważniejszych niż prawo jednostek samorządu terytorialnego do własności i zasada odpowiedniości dochodów do wydatków komunalnych.

3.1.3. Zasada proporcjonalności jest zasadą instrumentalną, jest stosowana w wielu gałęziach prawa i może pełnić różne funkcje. Na gruncie prawa konstytucyjnego i Konstytucji ma ona jednak ściśle sprecyzowany charakter związany ściśle z charakterem i funkcjami konstytucyjnych wolności człowieka i obywatela. W demokratycznym państwie prawnym podstawową funkcją konstytucyjnych wolności i praw jednostki jest funkcja ochronna. Prawa te mają gwarantować jednostce ochronę przed nadmierną ingerencją ze strony państwa. Wyznaczenie granicy dopuszczalnej ingerencji odbywa się m.in. w oparciu o zasadę proporcjonalności. Termin „zasada proporcjonalności” jest używany do określania „zasad moderujących działania władzy publicznej i minimalizujących zakres ingerencji w sferę praw człowieka” (K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 669). Takie ujęcie jest nieprzypadkowe – konstytucjonalizacja zasady proporcjonalności wiąże się bowiem przede wszystkim z procesem formowania się zasady państwa prawa i z realizacją tzw. funkcji ochronnej, określającej relacje państwo – jednostka.

Z historycznego punktu widzenia, do sformułowania zasady proporcjonalności w jej obecnym kształcie, doprowadziło rozwinięcie ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej

ingerencji. Początkowo, w relacji państwo – jednostka, ów zakaz nadmiernej ingerencji wiązano przede wszystkim z potrzebą stosowania środków koniecznych i przydatnych do osiągnięcia zakładanych celów. Z biegiem czasu wypracowano także trzeci wymóg, określany dziś jako zasada proporcjonalności *sensu stricto*, wymagająca „ważenia” dobra poświęcanego i dobra, któremu służy ingerencja. Z tak rozbudowanej zasady wynikał nakaz rozstrzygania kolizji dóbr zgodnie z założeniem, że zastosowane środki mają pozostać w odpowiedniej proporcji do zakładanych celów. Ten trójstopniowy test proporcjonalności, jako element składowy materialnie pojmowanej zasady państwa prawnego, stał się podstawą oceny dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w prawa konstytucyjne jednostki.

Już w pierwszym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, w którym podstawę rozstrzygnięcia stanowiła zasada proporcjonalności, Trybunał *de facto* utożsamiał obie zasady – najpierw bowiem wywiódł zakaz nadmiernej ingerencji z zasady państwa prawnego, następnie zaś zdeterminował treść tej zasady, formułując pytania charakterystyczne dla testu proporcjonalności (zob. orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12). Posługiwanie się owym testem proporcjonalności sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na trzy pytania:

- czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków,
- czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana,
- czy rezultaty wprowadzanej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela (zob. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, uwagi do art. 31, s. 29). Co istotne, negatywna odpowiedź na którekolwiek z przytoczonych powyżej pytań uzasadnia dokonanie przez Trybunał derogacji zaskarżonej regulacji.

Z analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że zasada proporcjonalności stanowiła kryterium oceny ingerencji ustawodawcy w sferę praw i wolności jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Wskazuje się, że wówczas „tekstowym oparciem dla zasady proporcjonalności stała się zasada demokratycznego państwa prawnego” (L. Garlicki, *op. cit.*, uwagi do art. 31 ust. 3, s. 28). Co więcej, wydobywanie przez Trybunał analizowanej zasady z klauzuli państwa prawnego sprawiło, że już w 1997 r. można było w niej dostrzec „ustabilizowany element państwa prawnego”. Ta stabilizacja znalazła potwierdzenie w brzmieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ustawodawca, sytuując zasadę proporcjonalności w tym przepisie, potwierdził jednoznacznie, że ma ona wyznaczać zakres dopuszczalnej ingerencji władz publicznych w wolności i prawa jednostki. Wyznaczanie to odbywa się przez stosowanie trójstopniowego testu proporcjonalności.

Wobec wyrażenia analizowanej zasady w art. 31 ust. 3 Konstytucji, powstało jednak pytanie o sens dalszego wyprowadzania zasady proporcjonalności z zasady państwa prawnego. Problem ten, częściowo rozstrzygnięty w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia niniejszej sprawy – argumentacja wnioskodawców opiera się bowiem na wydobyciu zasady proporcjonalności z art. 2 Konstytucji i objęciu zakresem jej zastosowania jednostek samorządu terytorialnego.

3.1.4. W ocenie Trybunału, zasadne staje się zatem postawienie pytania o podstawę obowiązywania zasady proporcjonalności w polskim porządku prawnym oraz roli, jaką odgrywa ona w procesie kontroli konstytucyjności prawa.

Jak już podkreślono, konstytucjonalizacja zasady proporcjonalności oraz jej współczesne rozumienie wynika z materialnej koncepcji państwa prawnego – w tę bowiem

koncepcję wpisane było założenie zagwarantowania określonego stopnia ochrony praw i wolności człowieka. Emanacją tego założenia stał się „zakaz nadmiernej ingerencji”, skonkretyzowany właśnie w zasadzie proporcjonalności.

Z opisanej powyżej relacji, zachodzącej pomiędzy zasadą proporcjonalności i zasadą państwa prawnego, wynika zatem, że postawione na wstępie pytanie odnieść należało do zasady proporcjonalności pojmowanej jako instrument dopuszczalnego ograniczania praw jednostki. Takie spojrzenie na zasadę proporcjonalności sprawia, że na gruncie Konstytucji z 1997 r. możemy wskazać trzy podstawy jej obowiązywania.

Po pierwsze, zasada proporcjonalności wynika z samej struktury norm konstytucyjnych określających sytuację jednostki względem władzy publicznej. W stwierdzeniu tym zawarte jest najbardziej pierwotne uzasadnienie obowiązywania analizowanej zasady. Zważywszy, że część norm konstytucyjnych ma charakter zasad, wyrażających zakazy bądź nakazy optymalizacyjne, oraz że kolizje między tymi zasadami mogą być rozstrzygane wyłącznie na podstawie zasady proporcjonalności, należy przyjąć, że zasada ta ma charakter obowiązujący. Wyznaczona przez zasady konstytucyjne sytuacja prawna jednostki nie może być w sposób definitywny ustalana *in abstracto* bez odwołania się do zasady proporcjonalności (por. np. wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78; 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83; 23 marca 2010 r., sygn. SK 47/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 25). Ustrojodawca w art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraźnie jednak zastrzegł, że taką rolę na gruncie Konstytucji zasada proporcjonalności odgrywa wyłącznie przy limitowaniu wolności i praw jednostki.

Po drugie, zasada proporcjonalności jest wyprowadzana z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jak również, w przypadku prawa do ochrony danych osobowych i wolności uzewnętrzniania religii, także z dwóch szczegółowych przepisów rozdziału II – art. 51 ust. 2 i art. 53 ust. 5 Konstytucji. Z punktu widzenia ochrony konstytucyjnych wolności i praw zasada proporcjonalności wydobywana z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest obecnie głównym punktem odniesienia, umożliwiającym ocenę regulacji ustawowych. Treść analizowanego przepisu odpowiada zakazowi nadmiernej ingerencji. Art. 31 ust. 3 Konstytucji koncentruje się bowiem na wskazaniu przesłanek wprowadzania ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw, zaś zawarta w nim zasada proporcjonalności wyznacza maksymalne granice owych ograniczeń. Skoro większość konstytucyjnych wolności i praw nie ma charakteru absolutnego, dopuszczalne jest ich ograniczanie, to konieczne jest wyznaczenie na płaszczyźnie konstytucyjnej granic wprowadzanych przez ustawodawcę ograniczeń (zob. L. Garlicki, *op. cit.*, uwagi do art. 31, s. 14-15). W świetle tak pojmowanej zasady proporcjonalności o stopniu intensywności ingerencji w sytuację prawną jednostki decydować będzie waga, jaką się przykłada do chronionego w ten sposób interesu.

Po trzecie wreszcie, pod rządami Konstytucji z 1997 r., jedną z podstaw obowiązywania zasady proporcjonalności wciąż pozostaje art. 2 i wyrażona w nim zasada demokratycznego państwa prawnego. Nawiązując do wcześniejszych rozważań, należy jednak wyraźnie zaakcentować, że wywodzenie zasady proporcjonalności z art. 2 Konstytucji winno odnosić się przede wszystkim do konstytucyjnych wolności i praw. Dlatego też z faktu zakotwiczenia zasady proporcjonalności w art. 2 Konstytucji, po wyciągnięciu zasady państwa prawnego „przed nawias” pozostałych regulacji Konstytucji, nie można wyprowadzać prostego wniosku, że taka treść zasady proporcjonalności, jaka charakteryzuje relację między władzą publiczną a jednostką (trójelementowy test proporcjonalności), będzie adekwatna do oceny regulacji odnoszących się do relacji zachodzących między poszczególnymi organami sprawującymi władzę państwową, do których należą także organy samorządu terytorialnego (rozdział VII Konstytucji).

3.1.5. *Ratio legis* przedstawionej powyżej zasady proporcjonalności uniemożliwia proste przeniesienie schematu rozumowania zakotwiczonego w art. 31 ust. 3 Konstytucji na grunt regulacji wyznaczających pozycję jednostek samorządu terytorialnego. Nie można zapominać, że wspólnoty samorządowe są usytuowane w obrębie władzy publicznej (art. 16 ust. 2 Konstytucji). W doktrynie prawa konstytucyjnego wyraźnie akcentuje się w związku z tym, że „mają charakter podmiotów władczych, ich działalność powinna polegać na dysponowaniu elementami tego władztwa (por. np. art. 94, art. 168 Konstytucji), podejmowane przez nie rozstrzygnięcia mogą mieć charakter wiążący, mogą podlegać przymusowej egzekucji, a odmowa ich realizacji może się spotkać także z sankcjami osobistymi” (P. Sarnecki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, uwagi do art. 16, s. 3). Wynikająca z art. 16 Konstytucji zasada decentralizacji władzy publicznej sprawia, że jednostki samorządu terytorialnego „stają się (...) integralnym elementem struktury władzy publicznej w państwie. (...) Pozostający w ich dyspozycji zakres władztwa publicznego nie jest więc ich własną «władzą», lecz przejawem «zdecentralizowanej» wprawdzie, ale jednak zintegrowanej władzy państwowej, władzy jednego państwa polskiego” (P. Sarnecki, *ibidem*, s. 3). Z tego względu trudno opisywać granice ingerencji ustawodawcy w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przez pryzmat testu proporcjonalności, charakterystycznego dla art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do osobliwej sytuacji, w której to jeden podmiot władzy publicznej może się powoływać względem innego podmiotu władzy publicznej na rygorystycznie rozumiany zakaz nadmiernej ingerencji, charakterystyczny dla ochrony jednostki przed działaniami tejże władzy (por. zdanie odrębne sędziego L. Garlickiego od wyroku TK 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98). Rygoryzm testu proporcjonalności nie może być wykorzystywany w celu określenia relacji między poszczególnymi podmiotami władzy publicznej.

Możliwość posługiwania się przez Trybunał Konstytucyjny takim właśnie instrumentem ma w przypadku praw człowieka głębokie zakotwiczenie konstytucyjne – zasada proporcjonalności została wprowadzona po to, by wzmocnić gwarancje nieingerencji władzy publicznej w sferę wolności jednostki. Wolność ta jest pierwotna względem prawa pozytywnego, warunki jej ograniczania determinujące zakres dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy muszą być zatem precyzyjnie sformułowane już na poziomie konstytucyjnym. Dlatego na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny może w określonym zakresie ingerować w działalność ustawodawcy. Tak głębokiego uzasadnienia, legitymującego porównywalny zakres kontroli Trybunału, brakuje natomiast w przypadku możliwości oceny ingerencji ustawodawcy w ustrój samorządu terytorialnego. Trafnie wskazał L. Garlicki, że „[p]rzy rozważaniu tego typu unormowań większe znaczenie należy przypisywać domniemaniu konstytucyjności ustawy, a to m.in. oznacza, że Trybunał Konstytucyjny nie powinien zastępować ustawodawcy w formułowaniu ocen co do związku celów i środków. Są to bowiem oceny *stricte* polityczne i – poza sytuacjami, gdy wymaga tego wzgląd na ochronę jednostki, a zwłaszcza jej praw osobistych i politycznych – należy je pozostawiać ustawodawcy” (zdanie odrębne sędziego L. Garlickiego do wyroku TK 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98).

3.1.6. Konstytucyjna zasada proporcjonalności wywodzona z art. 2 Konstytucji i rozumiana jako ogólnie sformułowany zakaz nadmiernej ingerencji determinuje również relacje między państwem a samorządem terytorialnym. Aby sprecyzować normatywną treść tych relacji, należy odwołać się do art. 16 ust. 2 oraz art. 163-172 Konstytucji. Z zasad tych można wyprowadzić pewne ograniczenia swobody ustawodawcy kształtowania regulacji odnoszących się do samorządu terytorialnego. Jeśli przyjąć, że instrumentem

gwarantującym prawidłową realizację zasady decentralizacji władzy publicznej i umożliwiającym ocenę zakresu ingerencji ustawodawcy w sferę samodzielności samorządu terytorialnego jest zasada proporcjonalności, należałoby konsekwentnie uznać, że w odniesieniu do samorządu terytorialnego zasada ta przybiera szczególną postać. W ten sposób podstawą obowiązywania zasady proporcjonalności w przypadku samorządu terytorialnego rzeczywiście pozostaje art. 2 Konstytucji, tyle tylko że interpretowany przez pryzmat szczegółowych regulacji konstytucyjnych stanowiących podstawę funkcjonowania samorządu terytorialnego. Instrumentalnie rozumiana zasada proporcjonalności stanowi zatem barierę przed zbyt daleko idącą ingerencją ustawodawcy w konstytucyjnie gwarantowaną zasadę decentralizacji władzy i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Norma wyprowadzona z wyrażonej w art. 15 Konstytucji zasady decentralizacji i z wyrażonej w art. 16 ust. 2 Konstytucji zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz wynikającej z art. 163 Konstytucji zasady pomocniczości w związku z art. 2 Konstytucji zakazuje takiej ingerencji ustawodawcy, która skutkowałaby niedopuszczalnym pozbawieniem jednostek samorządu terytorialnego zadań lub kompetencji bądź środków finansowych służących do realizacji tychże zadań. Ustawodawca nie może nadmiernie ingerować w sferę samodzielności samorządu terytorialnego, pozbawiając jednostki samorządu zarówno zadań, które ze względu na zasadę decentralizacji samorząd winien wykonywać, jak i środków finansowych przeznaczonych na realizację tychże zadań. Jednocześnie jednak sformułowany powyżej zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy nie może być, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, rozumiany w ten sposób, że zawiera się w nim rygorystyczny test proporcjonalności, wymagający łącznego spełnienia wszystkich trzech zasad składowych, tj. zasady przydatności, zasady konieczności i zasady proporcjonalności *sensu stricto*. W tym wypadku wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności sprowadza się jedynie do ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Łącząc ją z wymogiem urzeczywistnienia przez państwo zasady decentralizacji oraz wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą pomocniczości, należy wskazać na konieczność ustalenia proporcji między zadaniami wykonywanymi przez samorząd a zadaniami wykonywanymi przez państwo i w konsekwencji środkami finansowymi, którymi dysponuje państwo, i środkami, którymi dysponuje samorząd. Z cytowanych wyżej przepisów Konstytucji wynika adresowany do ustawodawcy nakaz podzielenia dochodów publicznych między państwo a jednostki samorządu terytorialnego w odpowiedniej proporcji do przydzielonych im zadań (zob. A. Niezgoda, *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*, Warszawa 2012, s. 521).

Należy podkreślić, że w niniejszej sprawie zaskarżone przepisy oraz formułowane w związku z nimi zarzuty wnioskodawców jedynie pośrednio odnoszą się do tak rozumianej proporcjonalności. Wnioskodawcy kwestionują bowiem nie sposób podziału środków między samorząd terytorialny a państwo, lecz sposób podziału środków między samymi jednostkami samorządu terytorialnego. Tym bardziej trudno byłoby tak formułowane zarzuty oceniać przez pryzmat zasady proporcjonalności. Dlatego też należy uznać, że wnioskodawcy, wskazując na wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę proporcjonalności, nie obalili domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów. Trybunał uznał wzorzec w postaci art. 2 Konstytucji za dopuszczalny, przypisał mu jednak odmienne, niż to czynią wnioskodawcy, rozumienie.

Z tego względu, w kontekście postawionych przez wnioskodawców zarzutów, konieczne stało się przeprowadzenie analizy kwestionowanych regulacji przede wszystkim z perspektywy wynikającej z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji zasady adekwatności (zob. pkt

5.2 w części V niniejszego uzasadnienia). Zasada ta jest mechanizmem zabezpieczającym jednostki samorządu terytorialnego przed nadmierną ingerencją ustawodawcy, przez co stanowi jedną z gwarancji zasady decentralizacji i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

### 3.2. Zasada równości.

Trybunał Konstytucyjny rozważył również kwestię dopuszczalności badania zakwestionowanych regulacji z punktu widzenia zasady równości (wnioskodawcy z ostrożności procesowej wskazali art. 2 w związku z art. 32 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Zdaniem wnioskodawców, w świetle art. 32 Konstytucji, nie znajduje uzasadnienia jednakowe traktowanie – w zakresie obowiązku dokonywania wpłat wyrównawczych – wszystkich, bez wyjątku, jednostek samorządu terytorialnego, spełniających kryteria określone w art. 29 i art. 30 ustawy o dochodach. Jednakowe potraktowanie wszystkich silniejszych finansowo gmin i powiatów, bez uwzględnienia szczególnego ustrojowego statusu, jaki uzyskały niektóre z nich, może, zdaniem wnioskodawców, uzasadniać zarzut naruszenia zasady równości.

Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że nie w każdej sytuacji możliwe jest skuteczne sformułowanie zarzutu naruszenia zasady równości przez organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego. Trybunał wprowadzić nie wykluczył ani możliwości stosowania tej zasady wobec jednostek samorządu terytorialnego, ani możliwości czynienia art. 32 Konstytucji punktem odniesienia do oceny regulacji prawnych zakwestionowanych w postępowaniu zainicjowanym wnioskami, jednakże trafność powoływania się na zasadę równości zależy od tego, czy różnicowanie jednostek samorządu terytorialnego prowadzi do nieuzasadnionych zróżnicowań ich mieszkańców. Trybunał Konstytucyjny może bowiem stwierdzić niezgodność regulacji prawnej dotyczącej samorządu terytorialnego z zasadą równości wtedy, gdy regulacja ta narusza zasadę równości jednostek (zob. wyroki z: 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259; 18 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 182 oraz 9 czerwca 2010 r., sygn. K 29/07, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 49).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nie ma podstaw do twierdzenia, że zakwestionowane w kontekście zasady równości przepisy różnicują pozycję prawną jednostek samorządu terytorialnego w taki sposób, który skutkuje bezpośrednio naruszeniem zasady równości odnoszonej do ich mieszkańców. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 4 marca 2008 r., sygn. K 13/06 (OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 32 – umarzającym postępowanie dotyczące przepisów ustawy o dochodach, ze względu na utratę mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów), „wydanie wyroku nie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Sposób podziału części równoważącej subwencji ogólnej między gminy, kwestionowany przez wnioskodawczynię, dotyczy bowiem regulacji między dwoma podmiotami władzy publicznej, w sferze stosunków publicznoprawnych. Część równoważąca subwencji ogólnej, jak również całość subwencji ogólnej jest przydzielana gminom z budżetu państwa jako konsekwencja uchwalonej przez parlament ustawy budżetowej”. Chodziło zatem o relacje publicznoprawne między dwoma podmiotami władzy publicznej, działającymi na podstawie swych kompetencji (formalnych i materialnych), wynikających z ustaw, w tym w szczególności z ustawy o dochodach jednostek oraz z ustawy budżetowej na dany rok.

Podobna relacja występuje na tle regulacji zakwestionowanych w niniejszej sprawie. Wnioskodawcy zaakcentowali ten aspekt regulacji, który wiąże się z koniecznością wyposażenia jednostek samorządu terytorialnego w odpowiednie środki (zasada adekwatności). Zdaniem wnioskodawców, ze względu na specyfikę określonych kategorii miast i wykonywane przez nie zadania, uzasadnione jest odrębne ich traktowanie.

Wnioskodawcy nie odnoszą zatem do omawianej regulacji zarzutu z punktu widzenia zróżnicowania poziomu zaspokojenia zindywidualizowanych potrzeb mieszkańców. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie ma podstaw do badania zakwestionowanych przepisów (art. 29 ust. 1 i art. 30 ust. 1 w związku z innymi przepisami ustawy o dochodach) z punktu widzenia zasady równości.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że argumentacja przedstawiona przez wnioskodawców nie musi być przy tym pominięta. Częściowo bowiem wpisuje się ona w zagadnienie dopuszczalnych ograniczeń zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, a zwłaszcza zasady adekwatności, stanowiącej jej istotę.

3.3. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny uznał, że dopuszczalnymi i adekwatnymi wzorcami kontroli w niniejszym postępowaniu są: art. 2 Konstytucji i wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawnego zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, art. 2 w związku z art. 167 ust. 1-4 Konstytucji i wynikające z niego zasady: samodzielności finansowej samorządu terytorialnego, adekwatności środków finansowych i zadań, wyłączności ustawowej oraz art. 168 Konstytucji wyrażający zasadę ograniczonego władztwa podatkowego jednostek samorządu terytorialnego.

Za adekwatny wzorzec kontroli należało uznać także art. 9 ust. 1-3 i 5 EKSL. Jak podkreślili zgodnie wnioskodawcy, art. 9 ust. 5 EKSL, wobec braku regulacji konstytucyjnej, stanowi istotny punkt odniesienia do ustalania warunków, jakie powinien spełniać mechanizm wyrównania poziomego dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Z EKSL wynika jednoznacznie dla polskiego prawodawcy obowiązek ustanowienia odpowiednich regulacji ustawowych, które urzeczywistnią zagwarantowane w niej uprawnienia (zob. wyrok TK z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02. Powiązanie art. 167 Konstytucji z odpowiednimi przepisami EKSL jest niewątpliwie uzasadnione. Jednakże w wyroku z 19 grudnia 2007 r., sygn. K 52/05 (OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 159), Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że przepisy EKSL odsyłają w zakresie wysokości zasobów finansowych społeczności lokalnych do Konstytucji i innych przepisów krajowych. Same nie zawierają więc konkretnej, normatywnej treści, ale powinny być brane pod uwagę przy interpretacji przepisów. Jednocześnie Trybunał przyjął, że wzorzec, który niewątpliwie pokrywa się z wzorcem wynikającym z art. 167 Konstytucji, nie wymaga odrębnej analizy (zob. też wyrok TK z 20 marca 2007 r., sygn. K 35/05).

4. Mechanizm wyrównania poziomego dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

#### 4.1. *Ratio legis* poziomego wyrównania dochodów.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o dochodach, dochodami jednostek samorządu terytorialnego są: 1) dochody własne; 2) subwencja ogólna; 3) dotacje celowe z budżetu państwa. Ustawodawca określił w art. 3 ust. 2 ustawy, że dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Udziały te są zróżnicowane w zależności od rodzaju podatku i poziomu jednostki samorządowej.

W subwencji ogólnej (art. 7) wydzielono z kolei dla gmin i powiatów części: wyrównawczą i równoważącą, a dla województw odpowiednio części: wyrównawczą i regionalną, a dla wszystkich trzech poziomów samorządu także część oświatową.

Część równoważąca dla gmin i powiatów oraz regionalna dla województw tworzona jest z wpłat tych jednostek samorządu do budżetu państwa z wpływów z udziałów w podatkach PIT i CIT; jest redystrybuowana poziomo (horyzontalnie), w ramach tego samego szczebla. W ten sposób jest realizowane tzw. wyrównanie poziome



dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Ten rodzaj wyrównywania jest często stosowany w systemach finansowych samorządów europejskich. Budżet państwa przejmuje ustawowo określone nadwyżki dochodów bogatszych jednostek samorządu i następnie – w prawnej formie części równoważącej oraz regionalnej subwencji ogólnej – przekazuje innym jednostkom samorządu terytorialnego (zob. W. Miemiec, *op. cit.*, s. 73).

Przedmiotem rozważań w niniejszym postępowaniu są przepisy składające się na mechanizm wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego (dalej też: j.s.t.) za pomocą środków pochodzących z wpłat jednostek samorządu terytorialnego przeznaczonych na część równoważącą subwencji ogólnej. W doktrynie system ten określany jest mianem „wyrównywanie poziome” (zob. W. Miemiec, *op. cit.*, s. 73, „horyzontalny system wyrównawczy” (zob. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo Finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 231) czy „podatek janosikowy” (zob. P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Warszawa 2011, s. 115). Trybunał Konstytucyjny, koncentrując się na analizie przepisów, które zostały zakwestionowane w niniejszej sprawie, posłużył się dalej określeniem „mechanizm wyrównania poziomego”.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że głównym elementem systemu wyrównywania dochodów j.s.t. jest nie część równoważąca subwencji ogólnej, lecz jej część wyrównawcza, tworzona i rozdzielana według częściowo odmiennych kryteriów na każdym stopniu samorządu terytorialnego, ale pochodząca z bezpośrednich transferów z budżetu państwa. Zredukowanie dysproporcji dochodów jednostek samorządu terytorialnego opiera się zatem w głównej mierze na transferach pionowych, część równoważąca subwencji ogólnej uzupełnia ten system. Jak poinformował Minister Finansów w piśmie z 13 lipca 2012 r., w 2011 r. subwencja ogólna dla j.s.t. wyniosła 48 348 162 tys. zł, w tym część równoważąca dla gmin wyniosła 440 546 tys. zł (0,91% całości subwencji ogólnej), a dla powiatów 1 137 235 tys. zł (2,35% całości subwencji). Budżet państwa uczestniczy więc w eliminowaniu różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, głównie za pomocą części wyrównawczej subwencji ogólnej, której największą część stanowi subwencja oświatowa. Dominującą rolą części równoważącej subwencji ogólnej jest w istocie rola korekcyjna. Kwota subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w 2013 r. wynosi 47 990 925 tys. zł, w tym część równoważąca dla gmin wynosi 450 709 tys. zł, a wyrównawcza 6 321 532 tys. zł; dla powiatów część równoważąca wynosi 1 076 612 tys. zł, a wyrównawcza 1 567 127 tys. zł (zob. [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)).

Instytucję wyrównania poziomego w postaci wpłat (tzw. wpłat wyrównawczych), uiszczanych przez niektóre gminy do budżetu państwa z przeznaczeniem na zwiększenie kwoty subwencji ogólnej, wprowadzono na mocy ustawy z dnia 22 grudnia 1995 r. o zmianie ustawy o finansowaniu gmin (Dz. U. Nr 154, poz. 794). Obowiązek wnoszenia wpłat także przez powiaty i województwa został wprowadzony przez ustawę o dochodach.

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy o dochodach, instytucja wyrównania poziomego miała być istotnym krokiem w kierunku decentralizacji państwa i umocnienia samorządności w Polsce. Miała też służyć „uzdrowieniu finansów publicznych” (zob. druk sejmowy nr 1732/IV kadencja). Takie *ratio* mechanizmu podkreślił Minister Finansów w swoim stanowisku, uzasadniając konstytucyjność przyjętych rozwiązań. Założenia przyjęte podczas tworzenia ustawy o dochodach przewidywały między innymi mocniejsze związanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego z koniunkturą gospodarki państwa oraz dalszą decentralizacją zadań i środków publicznych, a tym samym zwiększenie udziału samorządów w dysponowaniu środkami publicznymi. Jednym z podstawowych założeń było przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego, jako zadań własnych, zadań z zakresu administracji rządowej, finansowanych dotychczas w

formie dotacji. Zmiana charakteru zadań była połączona ze zmianą formy ich finansowania – z dotacji z budżetu państwa na finansowanie z dochodów własnych. Również dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie wskazanych w ustawie zadań własnych zostały zastąpione zwiększonymi dochodami własnymi. W przypadku gmin zwiększone dochody własne zastąpiły między innymi dotacje z budżetu państwa na finansowanie oświetlenia dróg publicznych, których gmina jest zarządcą, oraz wypłatę dodatków mieszkaniowych. W powiatach zwiększone dochody własne zastąpiły dotacje z budżetu państwa między innymi na utworzenie i utrzymanie powiatowych centrów pomocy rodzinie oraz na organizowanie opieki w rodzinach zastępczych. Konsekwencją wprowadzonych zmian systemowych było zróżnicowanie dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Nierównomierny rozkład dochodów podatkowych spowodował konieczność wprowadzenia wpłat w gminach, powiatach i województwach, w których dochody na mieszkańca są znacznie wyższe niż średnia krajowa.

Tworząc ten system, założono, że z uwagi na duże zróżnicowanie dochodów gmin, powiatów i województw zostanie wprowadzony system wyrównawczy, który będzie miał za zadanie ochronę jednostek najsłabszych ekonomicznie. Niezbędne dochody potrzebne na realizację zadań publicznych ma jednak zapewnić głównie budżet państwa, z którego pochodzi część oświatowa oraz część wyrównawcza subwencji ogólnej. Uzupełnieniem tych części subwencji ogólnej jest część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin i powiatów oraz część regionalna subwencji ogólnej dla województw, które pochodzą z wpłat do budżetu państwa, dokonywanych przez gminy, powiaty i województwa, spełniające kryteria określone w ustawie o dochodach.

System wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce nie ma gwarancji sformułowanych wprost w przepisach konstytucyjnych. Jednakże podstawy wprowadzenia mechanizmu zapewniającego ochronę społecznościom lokalnym finansowo słabszym należy upatrywać w konkretnych zasadach konstytucyjnych. Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), jest państwem jednolitym (art. 3 Konstytucji), kieruje się zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji), zasadniczy podział terytorialny państwa powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych (art. 15 ust. 2 Konstytucji). Do kwestii mechanizmów wyrównawczych nawiązuje wprost ratyfikowana przez Polskę Europejska Karta Samorządu Lokalnego (art. 9), w której stwierdza się, że 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 (zob. Z. Ofiarski, *„Pozytywny” system wyrównywania poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse komunalne a Konstytucja*, red. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego” t. XLIII, Warszawa 2012, s. 236). Podobne uwarunkowania konstytucyjne istnieją w szeregu państw. Ich przejawem jest przyjmowanie za podstawę instytucji wyrównania tzw. przeciętnych potrzeb mieszkańca gminy i zapobieganie sytuacji, w której poziom określonych świadczeń publicznych jest zróżnicowany.

Należy podkreślić, że wnioskodawcy nie kwestionują dopuszczalności wprowadzenia mechanizmu wyrównania poziomu dochodów j.s.t. Podnieśli, że na gruncie Konstytucji, w której preambule jest mowa o „obowiązku solidarności z innymi” i która w art. 3 określa Rzeczpospolitą jako państwo jednolite, oraz w świetle aktów prawa międzynarodowego nie istnieje zakaz wprowadzenia regulacji nakładającej obowiązek przekazywania przez bogatsze społeczności lokalne wpłat wyrównawczych, aby zasilić zasoby finansowe społeczności biedniejszych. W szczególności, jak podkreślili na

rozprawie wnioskodawcy, na dopuszczalność, a nawet potrzebę, wprowadzenia mechanizmu wyrównawczego wskazuje wyraźnie art. 9 ust. 5 EKSL, zgodnie z którym „Ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą. Procedury lub działania tego typu nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych”.

Ponadto pewne dyrektywy związane z prawnym określeniem kształtu mechanizmów wyrównawczych są sformułowane w zaleceniu Rec(2000)14 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie podatków lokalnych, wyrównania finansowego i subwencji dla władz lokalnych, przyjętym w dniu 6 września 2000 r., a także w zaleceniu Rec(2005)1 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie zasobów finansowych władz lokalnych i regionalnych, przyjętym w dniu 19 stycznia 2005 r. Wyrównanie „horyzontalne” powinno co do zasady następować dopiero wówczas, gdy niewystarczające okazują się instrumenty wyrównawcze o charakterze „wertykalnym”, tj. środki z budżetu centralnego (por. też A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2008, s. 23-24; M. Poniatowicz, *O tym jak kryzys finansowy podważył ideę redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” nr 10/ 2011, s. 237-251).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, *ratio legis* systemu wyrównania poziomego dochodów determinuje sposób interpretacji cechy, która poniekąd warunkuje konstytucyjność tej instytucji; tą cechą jest jej „przejściowy charakter”. Dopóki istnieją znaczące różnice w dochodach j.s.t., system wyrównania poziomego ma podstawę funkcjonowania. Jak podaje Minister Finansów w piśmie z 13 lipca 2012 r., w gminie o najwyższych dochodach podatkowych dochód na mieszkańca jest 36-krotnie wyższy niż w gminie o najniższych dochodach i 29-krotnie wyższy niż średnia dochodów podatkowych na mieszkańca wszystkich gmin w kraju. W powiecie o najwyższych dochodach podatkowych dochód na mieszkańca jest 10-krotnie wyższy niż w powiecie o najniższych dochodach i 3-krotnie wyższy niż średnia dochodów podatkowych na mieszkańca wszystkich powiatów w kraju. Zważywszy na tak znaczące dysproporcje dochodów j.s.t., nie można zdyskwalifikować systemu z założeniem, że z formalnego punktu widzenia „przejściowy charakter” oznacza działanie systemu przez „jakiś czas”. Przejściowy charakter systemu wynika z jego *ratio*; z chwilą gdy poziom dochodów j.s.t. nie będzie silnie zróżnicowany, mechanizm przestanie działać niejako samoistnie.

#### 4.2. Mechanizm wyrównania poziomego – orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

4.2.1. Trybunał Konstytucyjny umiejscowił wpłatę wyrównawczą i środki z niej pochodzące w systemie dochodów samorządu terytorialnego jako instytucję ustawową, niewymienioną w Konstytucji i odrębną od subwencji ogólnej (zob. wyrok TK z 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04. Trybunał uznał, że jest to instytucja korekcyjno-systemowa (równocześnie stwarzająca obowiązek wpłat jednych samorządów i nadająca uprawnienie do wpłat w ramach subwencji ogólnej innym samorządom).

Trafnie zatem Trybunał Konstytucyjny dostrzegł funkcję korekcyjną wpłat wyrównawczych. Trybunał stwierdził, że korekta owa odnosi się do już ukształtowanego efektu – rezultatu finansowego systemu pobierania dochodów samorządu. Podstawą powstania obowiązku wpłat oraz czynnikiem decydującym o ich wysokości jest faktyczne ukształtowanie się dochodów podatkowych na jednego mieszkańca.

4.2.2. W omawianym wyroku z 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04, Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim rozstrzygnął zasadniczą kwestię dopuszczalności wprowadzenia instytucji wpłat wyrównawczych. Uznał, że art. 167 ust. 2 Konstytucji nie

może być traktowany jako kreujący jedynie zamkniętą listę dochodów samorządu. Odpowiednie ustawy mogą przewidywać zatem istnienie innych dochodów, niż te, o których mowa w Konstytucji. To, że wpłata wyrównawczo-korekcyjna nie jest wymieniona jako źródło dochodów pewnych samorządów w rozumieniu art. 167 ust. 2 Konstytucji, nie oznacza jednak, iż 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, muszą mieć podstawę ustawową oraz cechy systemowe kategoriałne, a nie zindywidualizowane. Proces wyposażania samorządów w dochody publiczne – to proces ustrojowy określony przez art. 16, art. 166, art. 167 i art. 169 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny, podsumowując rozważania dotyczące funkcjonowania mechanizmu wpłat wyrównawczo-korekcyjnych i wypłat części równoważącej subwencji – łącznie z systemem wyposażania samorządów w dochody własne, subwencje i dotacje z budżetu państwa – wyraził pogląd, że instytucja ta jest konstytucyjnie dopuszczalna pod następującymi warunkami:

- ustawowego uregulowania w sposób kategoriałny podstaw pobrania i zasad podziału,
- celowego przeznaczania na potrzeby innych samorządów związane ze skutkami finansowania obligatoryjnych zadań własnych, a nie na potrzeby ogólnopaństwowe,
- określania wysokości wpłat w taki sposób, by zmniejszały one dochody własne samorządów bogatszych tylko w zakresie niezbędnym, nie niwecząc zarazem znaczenia tych dochodów,
- nadania wpłatom charakteru uzupełniającego mechanizm wyposażania samorządów w dochody, w sposób określony w art. 167 ust. 2 Konstytucji – nie zaś jego zastępowania.

Trybunał, dostrzegając zalety wpłat wyrównawczych jako przejściowego (okresowego) instrumentu korekcyjnego, stosowanego tylko w zakresie niezbędnym, nie wykluczył jednak ich istnienia, jako stałego elementu systemu.

4.2.3. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie stwierdził, że – co do zasady – analogiczne wnioski są uprawnione na tle instytucji wpłat wyrównawczych, wnoszonych przez gminy i powiaty z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i powiatów. Ma to istotne znaczenie, gdyż w konsekwencji do instytucji wpłat wyrównawczych gmin i powiatów (jak i zasad podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów) należy odnieść ustalenia z wyroku z 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04, w kwestii dopuszczalności istnienia wpłat wyrównawczych oraz konstytucyjnych uwarunkowań wprowadzenia tego rodzaju mechanizmu. Nie można przy tym jednak zapominać, że wyrok o sygn. K 30/04 odnosił się do konkretnych regulacji (dotyczyły one części regionalnej subwencji ogólnej dla województw), których tłem była ustawa o dochodach obowiązująca niespełna trzy lata. Kolejne lata jej obowiązywania, zwłaszcza w okresie zmieniającej się koniunktury gospodarczej, nie pozostają bez znaczenia dla oceny badanego mechanizmu odnoszącego się do gmin i powiatów.

#### 4.3. Zarzuty wnioskodawców wobec obowiązującego mechanizmu.

4.3.1. Na wstępie jeszcze raz należy podkreślić, że wnioskodawcy zastrzegli jednoznacznie, że celem wniosku nie jest kwestionowanie samej instytucji wpłat wyrównawczych. Jednocześnie zaznaczyli, że kwestionują – z punktu widzenia zgodności z odpowiednimi przepisami Konstytucji oraz z postanowieniami EKSL – konkretną postać wpłat wyrównawczych, unormowaną w zaskarżonych przepisach. Konstrukcja wpłat wyrównawczych oraz konstrukcja podziału części równoważącej subwencji ogólnej tworzą

jeden nierozłączny mechanizm i co do niego, w obecnym kształcie, wnioskodawcy skierowali szereg zastrzeżeń natury konstytucyjnej.

4.3.2. Zakwestionowane przez wnioskodawców przepisy, tj. art. 29 ust. 1 oraz art. 30 ust. 1 ustawy o dochodach w związku z innymi wskazanymi przez wnioskodawców przepisami tej ustawy, tworzą zbiór kryteriów pozwalających na zidentyfikowanie jednostek zobowiązanych do wpłat, wysokości dokonywanych wpłat, jak też beneficjentów tych wpłat, tj. jednostek uprawnionych do części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów.

Trybunał Konstytucyjny, przystępując do badania zakwestionowanych regulacji, przyjął, po pierwsze, że dla przejrzystości analizy postawionych zarzutów uzasadnione jest odrębne zbadanie regulacji odnoszących się do poszczególnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego (gmin oraz powiatów), z uwzględnieniem specyfiki wnioskodawców. Po drugie, w ramach tych uregulowań, Trybunał Konstytucyjny wyróżnił regulacje dotyczące zasad identyfikowania podmiotów zobowiązanych do wnoszenia wpłat wyrównawczych oraz zasad identyfikowania beneficjentów części równoważącej subwencji ogólnej.

Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny zakwestionowanych regulacji, miał na względzie nie tylko sytuację wnioskodawców, ale znaczenie mechanizmu poziomego wyrównania dochodów dla ogółu jego uczestników. Jak wynika z pisma Ministra Finansów z 27 lipca 2012 r., w warunkach 2012 r., zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami, do dokonywania wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej było zobowiązanych 110 gmin w kwocie 651 052 tys. zł oraz 56 powiatów w kwocie 1 068 692 tys. zł. A część równoważącą miało otrzymać w 2012 r.: 1668 gmin w kwocie 466 115 tys. zł oraz 378 powiatów w kwocie 1 068 692 tys. zł. Sytuacja finansowa j.s.t. reprezentowanych przez wnioskodawców, obrazująca sposób funkcjonowania mechanizmu, nie może stanowić wyłącznego punktu odniesienia oceny konstytucyjności zakwestionowanych przepisów.

## 5. Ocena mechanizmu poziomego wyrównania dochodów gmin.

Mechanizm poziomego wyrównania dochodów gmin reguluje art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5, art. 21, art. 21a i art. 29 ust. 2 ustawy o dochodach. Wymienione przepisy stanowią podstawę ustalenia, które gminy zobowiązane są do wnoszenia wpłat wyrównawczych (i w jakiej wysokości), oraz podstawę ustalenia sposobu podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin. Najpierw Trybunał Konstytucyjny zbadał przepisy określające kryteria, według których ustala się obowiązek wnoszenia wpłat oraz ich wysokość.

### 5.1. Wpłaty wyrównawcze dokonywane przez gminy.

5.1.1. Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o dochodach, „Gminy, w których wskaźnik G jest większy niż 150% wskaźnika Gg, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin”. Sposób kalkulacji wskaźników G i Gg jest określony w art. 20 ust. 4 i 5 ustawy o dochodach. Wskaźnik G (tzw. wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca dla danej gminy) oblicza się „dzieląc kwotę dochodów podatkowych gminy, ustalanych z uwzględnieniem art. 32 ust. 1 i 3, za rok poprzedzający rok bazowy przez liczbę mieszkańców gminy” (art. 20 ust. 4 ustawy o dochodach); wskaźnik Gg (tzw. wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca dla wszystkich gmin) oblicza się „dzieląc sumę dochodów podatkowych, ustalanych z uwzględnieniem art. 32 ust. 1 i 3, wszystkich gmin za rok poprzedzający rok bazowy przez liczbę mieszkańców kraju” (art. 20 ust. 5 ustawy o dochodach).

Na mocy art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach, do którego odsyła art. 20 ust. 4 i 5 ustawy o dochodach, podstawę do wyliczenia wskaźników G, Gg (a także odnoszonych do

powiatów wskaźników P, Pp i odnoszonych do województw wskaźników W i Ww) oraz kwot, o których mowa w art. 21a ust. 1 pkt 3, stanowią dochody wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem korekt złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych, w terminie do 30 czerwca roku bazowego.

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

Art. 32 ust. 3 ustawy o dochodach, przewiduje, że dla obliczeń wskaźników G i Gg przyjmuje się dochody, które jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać z podatku rolnego, stosując do ich obliczenia średnią cenę skupu żyta, a z podatku leśnego – średnią cenę sprzedaży drewna, ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, a w przypadku innych podatków, stosując do ich obliczenia górne granice stawek podatków obowiązujących w danym roku. Do dochodów, które jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać, zalicza się także skutki finansowe wynikające z zastosowania, przewidzianych w przepisach prawa podatkowego, ulg podatkowych i ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. To wywołuje, zdaniem wnioskodawców, „efekt zniechęcający”. Ten aspekt regulacji został odrębnie zakwestionowany z punktu widzenia art. 168 Konstytucji (zob. pkt 8 w części V niniejszego uzasadnienia).

Wszystkie powołane wyżej przepisy składają się na mechanizm poziomego wyrównania dochodów gmin. Na tle prezentowanych regulacji, oprócz uwag o charakterze ogólnym, wnioskodawcy sformułowali szczegółowe zarzuty.

5.1.2. W ocenie wnioskodawców, po pierwsze, przepisy określające kryteria, po spełnieniu których aktualizuje się obowiązek dokonania wpłat wyrównawczych, nie powinny odwoływać się tylko do dochodów gmin (nie uwzględniono potrzeb wydatkowych). Po drugie, ustawodawca wyłączył z definicji „dochody podatkowe” dochody osiągane przez gminy z innych źródeł niż wymienione w art. 20 ust. 3 ustawy o dochodach. W katalogu tym nie uwzględniono np. podatku od spadków i darowizn oraz opłat: targowej i miejscowej, co prowadzi, według wnioskodawców, do „nieusprawiedliwionego oszacowania sytuacji finansowej gminy”. Po trzecie, wnioskodawcy krytycznie ocenili rozwiązanie, zgodnie z którym podstawą ustalania wysokości wpłat wyrównawczych stanowią dochody uzyskane w roku poprzedzającym rok bazowy, a więc np. do ustalenia wysokości wpłat na 2012 r. przyjęto dochody w roku 2010, podczas gdy sytuacja finansowa gmin uległa pogorszeniu w roku 2009.

Wnioskodawcy krytycznie ocenili także algorytm, na podstawie którego kalkulowana jest wysokość wpłat, jako zbyt dolegliwy dla silnych finansowo gmin. Zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy o dochodach „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”.

Wnioskodawcy uznali, że ustawodawca nie powinien pozbawiać jednostek samorządu terytorialnego środków wygenerowanych wskutek starań i inicjatyw społeczności lokalnych, osłabiając tym samym funkcję dochodów własnych i prowadząc do ograniczenia samodzielności finansowej gmin. Nałożenie na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku skutkującego znacznym uszczupleniem substancji finansowej, wobec braku rekompensaty i zmian w zakresie zadań publicznych, a także w sposób nieprowadzący do realizacji celu legitymowanego konstytucyjnie, stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady adekwatności.

## 5.2. Zasada adekwatności.

5.2.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że na podstawie zaskarżonych w niniejszym postępowaniu regulacji nie doszło do nałożenia na jednostki samorządu terytorialnego nowych zadań. Obowiązek dokonywania wpłat wyrównawczych wywołuje jednak takie skutki w sferze finansów jednostek samorządu terytorialnego, które są istotne z punktu widzenia zasady adekwatności (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji).

W doktrynie prawnej podkreśla się, że „gwarancyjny charakter zasady adekwatności, wyrażonej przez art. 167 ust. 1 i 4 – to zarazem jeden z najtrudniejszych problemów z jednej strony prawniczych – w sensie interpretacyjnym i orzecznictwym, z drugiej polityczno-ustrojowym” (T. Dębowska-Romanowska, *Prawne i pozaprawne uwarunkowania skuteczności gwarancji wynikających z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji*, [w:] *Finanse...*, s. 19).

Nie tylko w praktyce, ale także na gruncie teorii administracji i teorii finansów, nie wypracowano wystarczająco precyzyjnych kryteriów przydatnych do oceny stopnia realizacji zasady adekwatności środków do zadań. Każdy przypadek wymaga zawsze rozważenia adekwatności dochodów do zadań w szerszym kontekście, w tym możliwej racjonalizacji wydatków publicznych (zob. E. Kornberger-Sokołowska, *Teoretyczno-prawne aspekty realizacji zasady adekwatności środków do zadań*, [w:] *Finanse...*, s. 12-13).

5.2.2. Ocena konstytucyjności zakwestionowanych przepisów z punktu widzenia zasady adekwatności wymaga poczynienia na wstępie istotnych zastrzeżeń, wynikających z dotychczasowego podejścia Trybunału Konstytucyjnego do sposobu rozumienia tej zasady, które rzutują na tok dalszych rozważań.

W polskim systemie prawnym przyjęta została zasada domniemania konstytucyjności ustawy. Domniemanie to może zostać obalone wyłącznie w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Na podmiocie, który występuje do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu, spoczywa ciężar dowodu, że przepis jest niezgodny z Konstytucją. 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 (zob. wyroki TK z: 16 marca 1999 r., sygn. K 35/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 37; 31 maja 2005 r., sygn. K 27/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 54; 6 września 2005 r., sygn. K 46/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 89; 19 grudnia 2007 r., sygn. K 52/05). Trybunał wspominał o potrzebie przedstawienia dowodów lub wyliczeń, z których wynikałoby, że ogólny poziom ich dochodów jest niewystarczający do realizacji przekazanych im zadań publicznych (zob. wyrok z 16 marca 1999 r., sygn. K 35/98).

W świetle przepisów Konstytucji kompetencja w zakresie ustalenia podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny należy do władzy ustawodawczej. Stosując konstytucyjną zasadę zachowania odpowiednich proporcji między wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im zadań, należy uwzględnić szeroki margines oceny, jaki prawodawca konstytucyjny pozostawił

legislatywie w związku z alokacją środków finansowych. W kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie leży kontrola decyzji w tym zakresie z punktu widzenia ich trafności. Nie dotyczy to jedynie sytuacji, gdy ustawodawca narusza konstytucyjne zasady podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny, stanowiąc regulacje, które prowadzą do oczywistych dysproporcji między zakresem zadań jednostek samorządu terytorialnego a wysokością ich dochodów. Za taką interpretacją zakresu kompetencji parlamentu przemawiają m.in. art. 216 i art. 217 Konstytucji (zob. orzeczenie z 13 listopada 1996 r., sygn. K 17/96, OTK ZU nr 5/1996, poz. 43 oraz wyroki z: 16 marca 1999 r., sygn. K 35/98; 31 maja 2005 r., sygn. K 27/04; 18 września 2006 r., sygn. K 27/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 105).

Sam fakt, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie są wystarczające, aby optymalnie realizować wszystkie zadania publiczne, nie może przesądzać o naruszeniu art. 167 ust. 1 Konstytucji. Podmiot, który kwestionuje zgodność aktu normatywnego z art. 167 ust. 1 Konstytucji, nie może ograniczyć się do wykazania, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają na realizację zadań publicznych, ale musi przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego (zob. wyrok TK z 7 czerwca 2001 r., sygn. K 20/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 119).

Trybunał Konstytucyjny podtrzymał pogląd, że art. 167 ust. 1 Konstytucji nie może być rozumiany jako podstawa do wyprowadzenia nakazu zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego określonego poziomu dochodów, w oderwaniu od sytuacji finansowej całego państwa. Przepis ten wyraża dyrektywę określającą sposób podziału – dostępnych w danym okresie – środków finansowanych między administracją rządową a samorząd terytorialny, a jednocześnie dyrektywę określającą sposób podziału tych środków między poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Ustawodawca, dokonując podziału dochodów, musi brać pod uwagę także zakres zadań publicznych realizowanych przez administrację rządową, a w szczególności obowiązek realizacji zadań wynikających z poszczególnych przepisów konstytucyjnych. Dostępne środki finansowe powinny być dzielone między wymienione podmioty stosownie do zakresu powierzonych im zadań publicznych, przy czym zapewnienie określonych źródeł dochodów jednostkom samorządu terytorialnego nie może prowadzić do uniemożliwienia realizacji zadań publicznych, które zgodnie z obowiązującym prawem należą do administracji rządowej (zob. wyrok z 16 marca 1999 r., sygn. K 35/98).

5.2.3. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny nie absolutyzuje zasady adekwatności, ale z drugiej strony zakreśla granice ingerencji w omawianą zasadę. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, modyfikacje źródeł dochodu są dopuszczalne, jeżeli „nie zachodzą oczywiste dysproporcje między zakresem zadań a poziomem dochodów”, „nie przekreślą odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych”, „ustawodawca nie naruszy w drastyczny sposób samodzielności finansowej gminy”, całość źródeł dochodów – przewidzianych przez prawo – dla jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla zapewni tym jednostkom udział w dochodach publicznych „odpowiednio” do przypadających im zadań; nie prowadzą do faktycznego przekreślenia dochodów własnych gminy.

Wynikający z Konstytucji obowiązek zapewnienia odpowiednich udziałów w dochodach publicznych jest sformułowany na tyle ogólnie, że jego konkretyzacja nastrocza oczywiste trudności. Ocena, jaka wielkość środków jest właściwa, nie może być jednoznaczna, zważywszy, że Konstytucja nie określa katalogu zadań jednostek samorządu terytorialnego, ani standardu ich realizacji. Także na poziomie ustawowym nie zawsze jest możliwe ustalenie takiego standardu, jest on względny. Ta względność powoduje trudność z ustaleniem adekwatnego poziomu środków dla jednostek samorządu terytorialnego. W



doktrynie prawnej zwraca się uwagę, że normy konstytucyjne (art. 167 ust. 1 i 4) są jedynie ogólnymi dyrektywami kierunkowymi, a nie wypracowano dotychczas, na gruncie teorii administracji i teorii finansów publicznych, wystarczająco precyzyjnych kryteriów przydatnych do oceny stopnia realizacji zasady adekwatności środków do zadań (zob. E. Kornberger-Sokołowska, *System dochodów jednostek samorządu terytorialnego a ich samodzielność finansowa*, [w:] *Ius suum quique. Studia prawnofinansowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Waclawowi Goronowskiemu*, red. W. Konieczny, Warszawa 2005, s. 73-74). Także Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że wyrażona w art. 167 ust. 1 Konstytucji norma prawna ma charakter programowy oraz systemowy, stanowi dyrektywę dla ustawodawcy, który decyduje o podziale dochodów publicznych pomiędzy segmenty władz publicznych. Kwestia określenia wysokości środków potrzebnych do wykonywania zadań samorządu terytorialnego należy do zagadnień szczególnie skomplikowanych, ponieważ oszacowanie lub precyzyjne obliczenie kosztów realizacji konkretnych zadań często nie jest możliwe (zob. wyrok z 8 kwietnia 2010 r., sygn. P 1/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 33).

Mechanizm równoważenia poziomego jest uzasadniony dążeniem państwa do zapewnienia j.s.t. zasobów finansowych zapewniających wszystkim mieszkańcom j.s.t. zbliżonego dostępu do tych samych usług. Jak trafnie ujmują to wnioskodawcy, chodzi o ustalenie i zagwarantowanie niezbędnych potrzeb mieszkańców j.s.t. Ustalenie katalogu tych potrzeb oraz wymaganego przez prawo stopnia ich zaspokojenia nie jest jednak oczywiste. Po pierwsze, potrzeby te mogą być zaspokojone jedynie w pewnym stopniu. Po drugie, zaspokojenie ich na zbliżonym poziomie dotyczy j.s.t. o zróżnicowanej sytuacji faktycznej. Dlatego obiektywizacja potrzeb jest w pewnej mierze kwestią oceną. Trudno jest wskazać jednolity system kryteriów, według których można byłoby te obiektywne potrzeby i stopień ich zaspokojenia ustalić. Świadczą o tym przywoływane w niniejszej sprawie rozwiązania stosowane w państwach, w których wprowadzono mechanizm poziomego równoważenia dochodów j.s.t. Nawet w obrębie jednego państwa stosowane są różne kryteria identyfikujące zobowiązanych do uiszczania wpłat wyrównawczych oraz ich beneficjentów. Ta względność minimalnego standardu potrzeb rzutuje na prawny sposób określania zadań realizowanych przez j.s.t. Zadania te wynikają przede wszystkim z Konstytucji i ustaw. Sposób ich realizacji jest w różnym stopniu determinowany przez prawo obowiązujące. Można wskazać zadania, np. zadania oświatowe oraz zadania z zakresu opieki społecznej, które w dużym stopniu są zdeterminowane przez przepisy prawa. Organy j.s.t. mają niewielki zakres swobody wyboru tych zadań oraz sposobu ich realizacji. Z drugiej strony można wskazać zadania, które są określone przez prawo obowiązujące w sposób ogólny. Sposób ich realizacji zależy przede wszystkim od decyzji podejmowanych przez j.s.t. To znaczy, że zadania mogą być realizowane za pomocą różnych instrumentów prawno-organizacyjnych. Należy też pamiętać, że realizacja tych zadań odbywa się w zróżnicowanych uwarunkowaniach faktycznych. Poszczególne j.s.t. różnią się m.in. infrastrukturą konieczną do realizowania wyznaczonych im zadań. Trzeba wreszcie pamiętać, że zasada decentralizacji i zasada samodzielności j.s.t. wymagają zagwarantowania określonego marginesu swobody sposobu realizowania przez te jednostki zadań publicznych.

Z powyższego wynika, że zakres i sposób realizacji zadań, o których mowa w art. 167 ust. 1 Konstytucji, ma charakter względny. Względność ta polega na tym, że po pierwsze, zakres ten nie jest wprost wyznaczony przez Konstytucję; po drugie, w odniesieniu do poszczególnych zadań, j.s.t. mają różny zakres swobody określenia minimalnego standardu i sposobu ich realizacji. I wreszcie, podobny standard realizacji zadań odbywa się w różnych warunkach. Ta względność rzutuje na wykładnię zasady adekwatności, o której mowa w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, a także rzutuje na określenie

wysokości środków finansowych koniecznych do ich realizacji. Na podstawie powołanych przepisów Konstytucji nie da się wprost określić tej wysokości, skoro podstawą tego określenia są zadania o względnym charakterze.

Z art. 167 ust.1 i 4 Konstytucji wynikają dyrektywy dla ustawodawcy i Rady Ministrów zagwarantowania środków finansowych odpowiednich do realizowanych przez j.s.t. zadań. Ponieważ konstytucyjna podstawa określenia tych zadań i sposób ich realizacji ma charakter względny, dyrektywy te mają charakter programowy i instrumentalny. Jedyne wiążący zakaz wynikający z cytowanych przepisów dotyczy ukształtowania środków finansowych na takim poziomie, który uniemożliwia realizację zadań j.s.t.

Podsumowując, zasada adekwatności rozumiana jako konstytucyjna dyrektywa programowa ma szeroki zakres zastosowania oraz normowania i jest adresowana przede wszystkim do ustawodawcy. Ustawodawca powinien wprowadzać rozwiązania gwarantujące optymalne dostosowanie poziomu finansowania do wykonywanych przez j.s.t. zadań. Natomiast zasada adekwatności rozumiana jako wiążąca norma prawna ma dużo węższy zakres normowania sprowadzający się do zakazu przyznawania j.s.t. środków finansowych na poziomie uniemożliwiającym wykonanie powierzonych im zadań. Tylko w tym ostatnim znaczeniu zasada adekwatności może stanowić wzorzec hierarchicznej kontroli norm. Potwierdza to utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Jeszcze raz należy podkreślić, że źródłem złożonego normatywnego charakteru zasady adekwatności jest względny, uzależniony od wielu czynników pozakonstytucyjnych, zakres i sposób realizacji zadań, o których mowa w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Ogólność katalogu zadań, odmiennosc ich zakresu i treści w poszczególnych jednostkach samorządu, sprawia, że Trybunał Konstytucyjny ingeruje w sferę swobody politycznej parlamentu jedynie w wypadku ewidentnie niewspółmiernego ukształtowania dochodów w relacji do kosztów ponoszonych w związku z realizacją przypadających samorządowi zadań, wówczas gdy dochodzi do „oczywistych dysproporcji” między zakresem zadań a środkami, w jakie wyposażone zostają j.s.t. (zob. np. wyrok z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47 oraz z 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04; zob. też M. Bogucka-Felczak, *Sądowa ochrona praw jednostek samorządu terytorialnego do dochodów*, „Finanse Komunalne” nr 3/2012, s. 8). „Chodzi o to, by wpływy z dochodów własnych, subwencji i dotacji zapewniały wszystkim samorządom możliwość wypełniania – przynajmniej na poziomie minimalnym – zadań, które ustawowo i obligatoryjnie są na samorząd nałożone. Tak należy rozumieć zasadę adekwatności” (wyrok z 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04).

Trzeba również zwrócić uwagę na specyfikę wniosków, w których oprócz argumentacji natury jurystycznej (konstytucyjnej) dominuje argumentacja natury faktycznej. Wyjście poza treść normatywną badanych rozwiązań rodzi pewne wątpliwości. Po pierwsze, badanie funkcjonowania prawa wymaga innych metod od tych, którymi posługuje się Trybunał, po drugie, wykracza poza zakres kognicji Trybunału określony w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji (zob. wyroki z: 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251; 8 kwietnia 2010 r., sygn. P 1/08; 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). W doktrynie wskazano, że Trybunał Konstytucyjny nie ma instrumentarium do samodzielnego ustalenia prawidłowości realizacji przez ustawodawcę zasady adekwatności. Problematyczne dla Trybunału jest również dokonywanie oceny dowodów przedstawionych w konkretnej sprawie, ponieważ wiąże się to z koniecznością mierzenia, czy dochody ustalone przez ustawodawcę wystarczają na realizację zadań konkretnej jednostki samorządu terytorialnego, co z trudem mieści się w pojęciu właściwości Trybunału (zob. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe...*, *op. cit.*, s. 242).

Jak wspomniano wyżej, wynika to z braku uregulowania na poziomie konstytucyjnym standardów realizacji poszczególnych zadań. Trybunał Konstytucyjny nie może określać „właściwego” czy też „optymalnego” poziomu ich realizacji, a więc stwierdzać jednoznacznie, jaki poziom środków byłby adekwatny. Poza sytuacjami oczywistej i rażącej niewspółmierności źródeł dochodów w stosunku do nałożonych zadań publicznych (tak bywa bardzo rzadko), trudno byłoby badać rzeczywistą realizację gwarancji wynikających z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Dlatego też Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny zarzutów co do trafności doboru poszczególnych kryteriów identyfikacji gmin i powiatów zobowiązanych do wpłat, jak i będących ich beneficjentami, przyjął założenie, że dobór tych kryteriów mieści się w ramach swobody ustawodawczej. Jak stwierdzono wcześniej, „test proporcjonalności” nie jest narzędziem odpowiednim, jeśli chodzi o sferę stosunków publicznoprawnych. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest zbadanie, czy mechanizm poziomego wyrównania dochodów prowadzi do naruszenia zasady adekwatności w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

5.3. Analiza zgodności art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5 i art. 29 ust. 2 ustawy o dochodach z art. 2 w związku z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 EKSL – wpłaty wyrównawcze.

5.3.1. Odnosząc się do sformułowanych zarzutów, należy na wstępie stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny dostrzegł wady mechanizmu wyrównania poziomego dochodów gmin, jednakże stwierdzenie naruszenia zasady adekwatności byłoby uzasadnione tylko w wypadku udowodnienia przez wnioskodawców, że sposób ustalania wskaźników decydujących o potencjale dochodowym gmin (powiatów) przekreślił możliwość efektywnego wykonywania przez nie zadań publicznych. Niewątpliwie obciążenie wpłatami wyrównawczymi utrudnia wykonywanie tych zadań, a nawet jak wywodzą wnioskodawcy, skutkuje koniecznością rezygnacji z niektórych zadań (które jednak nie muszą być bezwzględnie wykonywane). Jednakże w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie było podstaw do stwierdzenia, że art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5 i art. 29 ust. 2 ustawy o dochodach narusza art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji.

Jak podniósł Trybunał w wyroku z 15 grudnia 1997 r., sygn. K 13/97 (OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69), z treści art. 167 ust. 1 Konstytucji wynika pozytywny obowiązek ustawodawcy 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 (zob. też wyrok z 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23). Jak poinformował Minister Finansów w swoim piśmie z 13 lipca 2012 r., wpłata m.st. Warszawy, według uchwały budżetowej na rok 2010, wynosiła 965 963 458 zł, co stanowiło około 10,29% dochodów własnych miasta. Uchwała na 2013 r. przewiduje wpłatę w wysokości 792 026 144 zł, przy dochodach w wysokości 12 984,2 mln zł.

Nie można zatem stwierdzić, na podstawie całościowej analizy dochodów i wydatków, że pomiędzy zakresem zadań a dochodami samorządu istnieje tak oczywista dysproporcja, że nie jest możliwe wykonywanie nałożonych na samorząd zadań publicznych, a tym bardziej że doszło do przekreślenia dochodów własnych.

Jak zauważa w swoim stanowisku Minister Finansów, wpłaty wyrównawcze nie pozbawiają gmin (płatników) wszystkich dochodów ponad próg określony w przepisach ustawy o dochodach. Kwestionowane przepisy określają część nadwyżki dochodów, jaką należy przekazać do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji

ogólnej po przekroczeniu ustawowo określonych progów. Jednostki po dokonaniu wpłat nadal są zdolne do wykonywania przypisanych im zadań.

W 2011 r. wpłaty gmin do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej wyniosły 231 580 tys. zł i stanowiły 4,5% wydatków ogółem gmin dokonujących wpłat oraz 6,2% wydatków bieżących tych gmin (zob. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, druk sejmowy nr 447/VII kadencja).

Jak zaznaczono w wyroku z 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04, Trybunał Konstytucyjny nie posiada instrumentów prawnych, pozwalających na zbadanie, czy wskaźniki, służące ustaleniu kręgu województw zobowiązanych do wpłat do budżetu z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw, są ustanowione na poziomie adekwatnym w rozumieniu art. 167 ust. 1 Konstytucji – czy też nie. Wobec powyższego nawet przy „znaczących wątpliwościach” Trybunał uznał w powołanym wyroku, że „nie zostało obalone domniemanie konstytucyjności” badanego przepisu.

Na tle niniejszej sprawy Trybunał Konstytucyjny zajął podobne stanowisko. Do obalenia konstytucyjności regulacji nie wystarcza wskazanie „mankamentów” mechanizmu. Ustawodawca wybrał jeden z możliwych wariantów. Nie jest to wariant „doskonały”, ale wady, które niekiedy trafnie wskazują wnioskodawcy, nie przesądzają o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Ustawodawca powinien dążyć do usunięcia tych wad przez rozważenie możliwości wprowadzenia stosownych uregulowań, np. rozwiązania polegającego na ograniczeniu maksymalnego poziomu wpłaty wyrównawczej w relacji do dochodów podatkowych gmin i powiatów, stanowiących podstawę wyliczenia wpłaty (zob. projekt zmiany ustawy o dochodach, druk sejmowy nr 19 i nr 230/VII kadencja).

5.3.2. Należy jednocześnie podkreślić, że kryteria identyfikacji jednostek samorządu terytorialnego zobowiązanych do wpłat wyrównawczych zostały w obowiązującej ustawie o dochodach ustalone systemowo i w sposób zbiektywizowany (kategorialny). Jednostki samorządu terytorialnego, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca (G) jest większy od określonego ustawowo wskaźnika dochodów na jednego mieszkańca wszystkich gmin (Gg), wnoszą wpłaty do budżetu państwa w wysokości ustalonej w zależności od relacji pomiędzy wskaźnikiem G i Gg oraz w zależności od liczby mieszkańców gminy.

Oceniając zgodność zakwestionowanej grupy przepisów ustawy o dochodach, Trybunał Konstytucyjny uznał, że w ramach swobody ustawodawcy określania treści prawa mieści się oszacowanie dochodów podatkowych gmin na podstawie o niektórych tylko dochodów tych jednostek. Granice tej swobody wyznaczają normy konstytucyjne, w tym wypadku norma skonstruowana na podstawie art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, a mianowicie zakaz dokonywania takich zmian w ustawodawstwie, które prowadziłyby do faktycznego przekreślenia dochodów własnych gmin (powiatów). Należy stwierdzić, że przyjęty w ustawie o dochodach model oszacowania dochodów podatkowych poszczególnych gmin nie narusza tych wzorców. Nie ma podstaw do twierdzenia, że realizacja celu ustawy wyklucza taki model, jaki został przyjęty w ustawie o dochodach, tj. uwzględniania tylko niektórych dochodów przy wyliczeniu wskaźników decydujących o zaliczeniu konkretnej j.s.t. do grona podmiotów zobowiązanych do wpłat wyrównawczych. Należy zwrócić uwagę, że część równoważająca subwencji miała spełniać nie tylko rolę wyrównawczą, ale także korekcyjną, stąd realizacja tych dwóch celów mogła mieć wpływ na występowanie niekiedy tych samych jednostek, zarówno w roli zobowiązanych do wpłat jak i ich beneficjentów.

Dokonany przez ustawodawcę wybór nie wszystkich, lecz tylko niektórych dochodów gmin nie oznacza, że kryteria decydujące o identyfikacji gmin zobowiązanych do dokonywania wpłat wyrównawczych przestały być określone systemowo, kategoryalnie i w sposób zobiektywizowany. Ustawodawca włączył do dochodów stanowiących podstawę do naliczenia subwencji i wpłat dochody podatkowe charakteryzujące się stabilnością i regularnością wpływów oraz odgrywające znaczącą rolę ekonomiczną w katalogu dochodów własnych samorządów gminnych. Potencjał dochodowy danej j.s.t. obrazują przede wszystkim dochody z podatków, będących nieodpłatnymi świadczeniami, do których ponoszenia zobowiązane są osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Dochody z podatku od spadków i darowizn są nieregularne, a w wypadku wpływów z opłaty targowej i miejscowej można mówić o nieznannej liczbie zdarzeń prowadzących do powstawania zobowiązań podatkowych.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, przyjęty przez ustawodawcę mechanizm nawiązuje do obiektywnych kryteriów. Ustawodawca uznał, że sposób obliczania wskaźników G i Gg (przez odwołanie się do tylko niektórych dochodów podatkowych) odzwierciedli sytuację finansową gmin w sposób umożliwiający wskazanie tych j.s.t., które znajdują się w stosunkowo dobrej (w porównaniu z innymi) sytuacji finansowej. Poza tym 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 ustawy o dochodach, wykorzystywane są do obliczania także innych części subwencji (części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów). 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. Trybunał Konstytucyjny nie wyklucza przy tym wprowadzenia innych rozwiązań, w tym – postulowanego przez wnioskodawców – szerszego katalogu dochodów, które pełniej odzwierciedlą potencjał podatkowy i ekonomiczny jednostek samorządu terytorialnego (ustawa o dochodach wymienia także inne źródła dochodów gmin i powiatów o charakterze publicznoprawnym, mające stały charakter i *ex lege* stanowiące źródło finansowania lokalnych zadań publicznych).

5.3.3. Zdaniem wnioskodawców, art. 20 ust. 4 i 5 ustawy o dochodach jest regulacją, która dyskwalifikuje mechanizm wpłat wyrównawczych także dlatego, że wskaźniki G i Gg są ustalane na podstawie dochodów gmin „za rok poprzedzający rok bazowy”. Rokiem bazowym jest zaś, zgodnie z definicją ustawową (art. 2 pkt 3 ustawy o dochodach), rok poprzedzający rok budżetowy. W konsekwencji ocena sytuacji finansowej gmin pod kątem obowiązku uiszczania wpłat wyrównawczych jest dokonywana na podstawie danych sprzed dwóch lat. Do „roku poprzedzającego rok bazowy” odwołują się również przepisy określające beneficjentów części równoważącej subwencji ogólnej (art. 21a ust. 1 ustawy o dochodach). W ocenie wnioskodawców, taka kalkulacja – w obliczu możliwych fluktuacji uwarunkowań gospodarczo-ekonomicznych (w szczególności skutków recesji gospodarczej lub kryzysu finansów publicznych) – jest nieobiektywna i nie służy celowi zakładanemu przez ustawodawcę.

Uwzględnienie dochodów podatkowych za rok poprzedzający rok bazowy dla ustalenia obowiązku wpłat wyrównawczych jest konieczne z uwagi na uregulowany prawem harmonogram sporządzania ustawy budżetowej, która określa łączną kwotę subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (art. 19 ustawy o dochodach, art. 114 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych). Część równoważąca stanowi (oprócz części wyrównawczej i oświatowej) element składowy tej subwencji,

dlatego też 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.

Przewidziany harmonogram powoduje, że w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej Ministerstwo Finansów nie ma 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 do obliczenia subwencji ogólnej, a więc także jej części równoważcej.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, odwołanie się ustawodawcy (na użytek ustalania wskaźników dochodowości j.s.t.) do „roku poprzedzającego rok bazowy” nie nosi znamion naruszenia zasady adekwatności. Art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach określa ogólne, jednolite zasady ustalania dochodów podatkowych j.s.t., służących obliczeniu wskaźników, na podstawie których ustalana jest wysokość części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin, powiatów i województw, a także wysokość rocznych wpłat do budżetu państwa. Podstawą obliczeń dotyczących wskaźników wszystkich j.s.t. są dochody wykazane przez j.s.t. w sprawozdaniach Rb-PDP o podstawowych dochodach podatkowych za rok poprzedzający rok bazowy. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach uwzględnieniu przy wyliczaniu składników podlegają także korekty złożone do właściwych regionalnych izb obrachunkowych do 30 czerwca roku bazowego.

W doktrynie podnosi się, że „wysokość wpłat wyrównawczych w danym roku nie może w okresie kryzysu zależeć od wskaźników zrealizowanych dwa lata wcześniej, gdyż prowadzi to do nadmiernego ograniczenia, a w skrajnych przypadkach nawet likwidacji dochodów własnych określonych j.s.t.” (E. Ruśkowski, *Wybrane problemy wpłat jednostek samorządu terytorialnego na poczet równoważcej i regionalnej części subwencji ogólnej* [w:] *Finanse...*, s. 253).

Na tle niniejszej sprawy nie ma jednak podstaw do stwierdzenia, że doszło do takiej drastycznej ingerencji w zasadę samodzielności finansowej gmin, która nakazywałaby uznać obowiązującą regulację za niekonstytucyjną. Zgodnie ze wskazanymi przepisami Konstytucji, ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o dochodach nie ma możliwości bazowania na bardziej aktualnych danych w przypadku obliczania wskaźników G i Gg oraz P i Pp. W obowiązującym stanie prawnym regulacja ta uzasadniona jest koniecznością dostosowania jej do wymogów determinujących harmonogram przygotowywania ustawy budżetowej. Przyjęcie innego rozwiązania leży jednak w gestii prawodawcy.

5.3.4. Reasumując, przepisy określające kryteria służące ustaleniu kręgu gmin zobowiązanych do wnoszenia wpłat wyrównawczych oraz sposób obliczania wysokości tych wpłat, choć niedoskonałe, nie mogą być uznane za niezgodne z zasadą adekwatności, stanowiącą istotę zasady samodzielności finansowej j.s.t.

Konstytucja określa szczegółowe gwarancje samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Art. 167 Konstytucji stanowi dopełnienie art. 165 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim wyraża on zasadę samodzielności finansowej gmin w realizacji zadań publicznych. Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego jest jedną z konstytucyjnych cech podmiotowości samorządu terytorialnego. Istota tej samodzielności wyraża się w zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego systemu dochodów, stwarzających gwarancję realizowania przypisanych im zadań publicznych, a zarazem pozostawiających im swobodę polityczną kształtowania

wydatków. Art. 167 Konstytucji służy stworzeniu odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie (zob. wyroki TK z: 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 12; 6 września 2005 r., sygn. K 46/04).

Art. 167 Konstytucji w zakresie, w jakim służy samodzielności finansowej jednostek samorządu, jest funkcjonalnie powiązaniem zespołem norm. Art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji odczytuje się jako sformułowanie zasady adekwatności środków do zadań, w jakie wyposaża się jednostki samorządu terytorialnego. Powyższe przepisy nawiązują do unormowań zawartych w art. 9 EKSL: „Społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień” (ust. 1), „Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo” (ust. 2).

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje w swoim dotychczasowym orzecznictwie, 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 (zob. wyrok z 30 marca 1999 r., sygn. K 5/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 39). Nie można zatem utożsamiać każdej eliminacji części źródeł dochodów własnych gminy z naruszeniem art. 167 ust. 1 Konstytucji (zob. orzeczenie TK z 4 października 1995 r., sygn. K 8/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 8 oraz wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. K 13/97; 3 listopada 1998 r., sygn. K 12/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 98; 24 listopada 1998 r., sygn. K 22/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 115).

Także w doktrynie podkreśla się, że zasada samodzielności nie ma charakteru bezwzględного. Samorząd terytorialny jest bowiem elementem struktur państwa, stanowiąc formę zdecentralizowanej realizacji spraw publicznych, i korzysta z ustawowo określonego zakresu uprawnień do realizowania spraw publicznych. Samodzielność finansowa jest efektem decentralizacji finansów publicznych i także nie oznacza całkowitej niezależności finansowej struktur samorządowych (zob. E. Kornberger-Sokołowska, *Teoretyczno-prawne*, s. 11-12).

Trybunał Konstytucyjny uznał, że regulacja odnosząca się do zasad identyfikacji gmin zobowiązanych do wpłat wyrównawczych, jak i do zasad ustalania ich wysokości (art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5 i art. 29 ust. 2 ustawy o dochodach) jest zgodna z art. 2 w związku z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 EKSL.

#### 5.4. Podział części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin.

5.4.1. Jednostki samorządu terytorialnego wnoszą wpłaty wyrównawcze na rachunek budżetu państwa (art. 35 ust. 1 ustawy o dochodach). Wpłaty wyrównawcze gmin przeznaczane są na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin. Wnioskodawcy zakwestionowali w związku z art. 29 ust. 1 ustawy o dochodach także przepisy, na podstawie których identyfikuje się beneficjentów części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin (art. 21 ust. 1 i art. 21a ustawy o dochodach).

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o dochodach, część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin ustala się w wysokości stanowiącej sumę łącznej kwoty wpłat gmin określonych w art. 29 (czyli wpłat wyrównawczych) oraz łącznej kwoty uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 20 ust. 9 ustawy o dochodach.

Część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin, o łącznej kwocie ustalonej na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o dochodach, dzieli się (na trzy części) między gminy w sposób określony w art. 21a ust. 1 ustawy o dochodach:

- 50% – z przeznaczeniem dla gmin miejskich, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe (w roku poprzedzającym rok bazowy) w przeliczeniu na jednego mieszkańca były wyższe od 80% średnich wydatków wszystkich gmin miejskich;

- 25% – z przeznaczeniem dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe były wyższe od 90% średnich wydatków wszystkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich;

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

Sposób rozdzielania ww. kwot określa art. 21a ust. 2-4 ustawy o dochodach. Jeżeli po dokonaniu rozdzielania pozostaną jakiegokolwiek środki, to – zgodnie z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 ustawy o dochodach – środki te zwiększają rezerwę, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach. W tym ostatnim przepisie, również zakwestionowanym przez wnioskodawców, 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.

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

5.4.2. W ocenie wnioskodawców, przyjęte kryteria identyfikacji gmin uprawnionych do części równoważającej subwencji ogólnej nie pozwalają na uznanie, że do grupy tej należą wyłącznie gminy słabsze finansowo z punktu widzenia celu analizowanej regulacji prawnej. Jak twierdzą, nie można wykluczyć, że w konkretnych okolicznościach wysokie wydatki na dodatki mieszkaniowe nie powodują zachwiania stabilności finansowej gminy, uzyskującej wysokie dochody własne. Z kolei nie jest też wykluczone, że istnieją gminy uzyskujące niskie dochody ze źródeł wskazanych w art. 21a ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach, posiadające jednocześnie wysokie dochody ze źródeł niewymienionych w tym przepisie, np. z podatku od nieruchomości czy z mienia komunalnego. Odwołanie się przez ustawodawcę do niektórych tylko wydatków (bez uwzględnienia dochodów) oraz do niektórych tylko dochodów (szczególnie chodzi o pominięcie w art. 21a ust. 1 pkt 3 podatku od nieruchomości, stanowiącego znaczący element dochodu licznych gmin) – bez uwzględnienia wydatków – nie odzwierciedla w sposób pełny sytuacji finansowej beneficjentów wpłat wyrównawczych.

5.5. Analiza zgodności art. 29 ust. 1 w związku z art. 21 i z art. 21a ustawy o dochodach z art. 2 w związku z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 EKSL.

5.5.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że krytyczna ocena przyjętych rozwiązań dotyczących podziału części równoważającej subwencji ogólnej nie przesądza o niekonstytucyjności regulacji. 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. Przyjęty w art. 21a ust. 1 ustawy o dochodach 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 miejsko-wiejskich). Główne 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 ustawy o dochodach. 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.

Powołane „w związku” z art. 29 ust. 1 ustawy o dochodach przepisy (art. 21, art. 21a ustawy) dotyczące podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin uzyskały swoje brzmienie na podstawie ustawy 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, ze zm.), która to ustawa miała za zadanie wykonanie wyroku TK z 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że zasady podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i dla powiatów oraz części regionalnej subwencji ogólnej dla województw, określone w projekcie ustawy, wynikały z analizy sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego od momentu wprowadzenia regulacji ustawy o dochodach. Od 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 1 stycznia 2004 r. do sfinansowania z dochodów własnych. 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 (zob. uzasadnienie projektu, druk sejmowy nr 1874/V kadencja Sejmu).

Zasady podziału środków uzyskanych z wpłat wyrównawczych zostały uregulowane w ustawie o dochodach systemowo i w sposób kategoryjny, co jednocześnie spełnia jeden z warunków koniecznych do uznania konstytucyjności mechanizmu poziomego wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Kryteria, według których ustala się wysokość środków finansowych przekazywanych gminie w postaci subwencji, są zobiektywizowane. Ta cecha ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Obiektywizacja kryteriów pozwala na uniezależnienie zasad przyznawania subwencji od bieżącej polityki państwa. Jeśliby mechanizm wpłat wyrównawczych był uruchamiany zgodnie z zasadą subsydiarności, nie wiadomo, w jakim trybie dochodziłoby wówczas do podziału środków pochodzących z tych wpłat. Wydaje się, że musiałby to być tryb uznaniowy i zindywidualizowany, a takie rozwiązanie wzbudza zdecydowany sprzeciw (zob. dyskusję podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu zmiany ustawy o dochodach, posiedzenie z 23 maja 2012 r./VII kadencja Sejmu).

Zasadniczym celem instytucji wpłat wyrównawczych jest wyrównywanie różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego przez przyjęcie w mechanizmie ich pozyskiwania oraz dystrybucji zobiektywizowanych wskaźników. W konsekwencji jest możliwe, że środki pochodzące z wpłat wyrównawczych trafią do samorządów względnie „bogatszych”, co jest efektem określenia zasad ich dystrybucji systemowo i w sposób kategoryjny, nie zaś uznaniowy i zindywidualizowany. Nie znaczy to jednak, że środki te nie zasilają jednocześnie budżetów jednostek samorządu terytorialnego słabszych finansowo.

Można zgodzić się, że obowiązująca regulacja prawna charakteryzuje się ograniczoną skutecznością z punktu widzenia funkcji, jakie powinna spełniać część równoważąca subwencji ogólnej. W związku z tym nie ma przeciwwskazań, aby jako kryteria identyfikujące beneficjentów wpłat wyrównawczych wskazać ogół wydatków własnych o charakterze obligatoryjnym i publicznoprawnych dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Zmiana taka wymagałaby jednak interwencji ustawodawcy w ramach procesu legislacyjnego. Także eliminacja z kręgu beneficjentów, jednostek samorządu terytorialnego, które są jednocześnie jej płatnikami, jest możliwa jedynie w przypadku wyraźnego wyłączenia takich podmiotów przez ustawodawcę.

5.5.2. Wnioskodawcy dowodzą, że cel wprowadzenia instytucji wpłat wyrównawczych zostanie osiągnięty pod warunkiem, że słabsze finansowo i uzyskujące środki pochodzące z wpłat jednostki samorządu terytorialnego będą miały obowiązek przeznaczenia tych środków w sposób, który zagwarantuje poprawę ich sytuacji finansowej. Wnioskodawcy pomijają jednak to, że wpłaty wyrównawcze pełnią funkcję korekcyjno-systemową i nie są związane z finansowaniem konkretnego zadania publicznego powierzonego jednostkom samorządu terytorialnego. Konkretnie zadania publiczne samorządów są finansowane przez subwencję oświatową oraz dotacje celowe, które jednak pochodzą nie z budżetów samorządów, lecz z budżetu państwa.

W subwencji ogólnej (art. 7 ust. 1 ustawy o dochodach) wydzielono dla gmin i powiatów części: wyrównawczą i równoważącą, a dla województw odpowiednio części: wyrównawczą i regionalną, a dla wszystkich trzech poziomów samorządu także część oświatową. Jednocześnie art. 7 ust. 2 ustawy o dochodach przewiduje, że jednostki samorządu terytorialnego dokonują, na zasadach określonych w ustawie, wpłat do budżetu państwa. Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Możliwość przeznaczenia środków pochodzących z wpłat korekcyjno-wyrównawczych przez ich beneficjentów na pokrycie innych wydatków niż te, z którymi związane są kryteria podziału części równoważącej subwencji ogólnej, nie oznacza niekonstytucyjności przyjętego rozwiązania. Uzyskane środki finansowe, zgodnie z celem mechanizmu wyrównania poziomu dochodów j.s.t., umożliwiają gminom uboższym sfinansowanie zadań publicznych określonych ustawowo. Zakreślenie celów, na które uzyskane w tym trybie środki mogą być przekazane, osłabiałoby samodzielność finansową beneficjentów wpłat, a przecież samodzielność jest konstytucyjnie chroniona. Określenie zasad dokonywania wpłat i przyznawania środków finansowych z części równoważącej subwencji ogólnej ma charakter bardziej społeczno-polityczny niż prawny. W tym zatem zakresie ustawodawca ma relatywnie dużą swobodę regulacyjną.

5.5.3. Według wnioskodawców, z art. 167 ust. 2 Konstytucji wynika zasada „podstawowego charakteru” dochodów własnych samorządu w zakresie finansowania zadań własnych, która oznacza, że zasadniczym źródłem finansowania jednostek samorządu terytorialnego powinny być ich dochody własne, a środki przekazywane z budżetu państwa (subwencje i dotacje) powinny mieć charakter uzupełniający. W przekonaniu wnioskodawców, przytoczone dane liczbowe wskazują, że część równoważąca subwencji ogólnej stanowi na tyle istotne źródło dochodu, że w dużej części zastąpiła podstawowe instrumenty finansowania jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji.

Zgodnie z ustawą o dochodach (art. 3), dochodami jednostek samorządu terytorialnego są: 1) dochody własne; 2) subwencja ogólna; 3) dotacje celowe z budżetu państwa. Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego są zróżnicowane w zależności od ich poziomu (gmina, powiat, województwo) ze względu na zróżnicowane

zadania wynikające z ustaw kompetencyjnych. Ustawodawca zdecydował ponadto w art. 3 ust. 2 ustawy o dochodach, że – w rozumieniu ustawy – dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Udziały te są zróżnicowane w zależności od rodzaju podatku i poziomu jednostki samorządowej.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zasada podstawowego charakteru dochodów własnych ma charakter konstytucyjnej dyrektywy programowej. Można zgodzić się, że ma ona charakter optymalizacyjny, ale nie może być interpretowana w oderwaniu od treści art. 167 ust. 2 Konstytucji, który oprócz dochodów własnych wymienia także inne źródła dochodów j.s.t. Przyjęcie odmiennego założenia oznaczałoby, że określenie dochodów uzupełniających na poziomie wyższym niż dochody własne byłoby konstytucyjnie zakazane. Taka wykładania art. 167 ust. 2 Konstytucji przeczyłaby *ratio legis* art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, gdyż stwarzałaby zbyt sztywne ramy finansowania j.s.t., uniemożliwiając w określonych sytuacjach przekazywanie jednostkom samorządu terytorialnego środków finansowych. Ustawodawca powinien kierować się dyrektywą zachowania podstawowego charakteru dochodów własnych, jednak ograniczenie tej dyrektywy nie prowadzi do naruszenia Konstytucji. Wiążąca dla ustawodawcy jest zasada samodzielności finansowej, na którą, oprócz innych czynników, składa się adekwatność środków finansowych do zadań. Nie dochodzi do jej naruszenia w sytuacji, gdy dochody własne j.s.t. nie mają podstawowego charakteru.

Możliwość uzyskiwania dochodów własnych w odpowiedniej wysokości decyduje, w znacznej mierze, o zdolności jednostek samorządu terytorialnego do wykonywania zadań publicznych (por. art. 15 ust. 2 Konstytucji), a zwłaszcza o ich samodzielności. Dochody własne są podstawą wyposażenia finansowego samorządów i służą finansowaniu tych zadań samorządu, które ustawy szczególne określają jako zadania własne (zob. A. Borodo, *Samorząd...*, s. 59). Można zgodzić się ze stanowiskiem, że: „Pozycja dotacji lub subwencji jako dochodów samorządów musi się jednak utrzymywać w określonych granicach. Ekstremalnie zastosowane systemy dotowania lub subwencjonowania, w ramach których gminy i inne rodzaje samorządów terytorialnych mają tylko niewielkie dochody z podatków i opłat, a większość dochodów stanowią dotacje i subwencje państwowe, prowadzą do znacznego ograniczenia odpowiedzialności za realizację zadań i samorządowego działania tych wspólnot” (*tamże*, s. 30). Jest to zatem inna płaszczyzna rozważań, aniżeli zagadnienie zgodności z Konstytucją.

Wśród zasad wynikających z konstytucyjnych gwarancji dla gminnych dochodów publicznoprawnych, na tle art. 167 ust. 2 Konstytucji wskazuje się raczej zasadę zróżnicowanej struktury dochodów gminy (zob. W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005, s. 94 oraz uwaga III do art. 167 Konstytucji, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 265).

W konsekwencji to, że w wypadku poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego może wystąpić sytuacja, w której dominują inne niż dochód własny źródła dochodów, nie świadczy o niezgodności mechanizmu wyrównania poziomego z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. Zgodnie z art. 9 ust. 4 EKSL systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, tak aby mogły w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień. Zasada ta odnosi się do ogółu jednostek samorządu terytorialnego.

5.5.4. Wnioskodawcy stwierdzają, że na gruncie ustawy o dochodach doszło do „konstytucyjnie wątpliwej redefinicji” pojęcia dochodu własnego. Tymczasem Konstytucja nie definiuje pojęcia „dochód własny gminy” (o powiatach ustawa zasadnicza nie

wspomina), więc jego określenie pozostawiono ustawodawcy zwykłemu. W konsekwencji ustawodawca mógł potraktować udział we wpływach z podatków dochodowych jako dochód własny gminy i powiatu (art. 4 ust. 2 i 3 oraz art. 5 ust. 2 i 3 ustawy o dochodach). Postawiony przez wnioskodawców zarzut, w kontekście zaskarżonych przepisów, nie znajduje uzasadnienia.

5.5.5. Także argument, że jednostki silniejsze finansowo i zdolne do wykonywania przypisanych im zadań publicznych, stają się – wskutek realizacji obowiązku dokonywania wpłat – finansowo słabsze od beneficjentów wpłat, tzn. ich możliwość wykonywania zadań publicznych staje się mniejsza od możliwości gmin otrzymujących część wyrównawczą, świadczyć może co najwyżej o potrzebie odpowiedniej korekty mechanizmu (w projektach zmian ustawy o dochodach proponuje się wprowadzenie „progów”, powyżej których wpłaty nie będą dokonywane, np. nie więcej niż 15% wpływów z podatku PIT i CIT). Nie ma jednak podstaw do stwierdzenia, że taka sytuacja przesądza o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów.

O sprzeczności regulacji prawnej z art. 167 ust. 1 Konstytucji mogłaby przesądzić oczywista dysproporcja między zakresem zadań a dochodami jednostek samorządu terytorialnego (zob. wyroki TK z: 31 maja 2005 r., sygn. K 27/04; 6 września 2005 r., sygn. K 46/04; 19 grudnia 2007 r., sygn. K 52/05; wyrok TK z 8 kwietnia 2010 r., sygn. P 1/08). Ocena, czy ustawodawca zachował odpowiednie proporcje między udziałem w dochodach publicznych a zakresem zadań przypadających jednostkom samorządu, należy zasadniczo do ustawodawcy, a nie do Trybunału Konstytucyjnego. Nawet poszerzenie przez ustawodawcę zakresu zadań jednostek samorządu terytorialnego nie przesądza *per se* o niekonstytucyjności danej regulacji, jeżeli dochody z innych źródeł umożliwiają sprawną realizację zadań i jeżeli jednocześnie narzucone powinności nie redukują swobody decyzyjnej gminy w nadmiernym stopniu.

#### 5.6. Konkluzja.

Podsumowując ocenę przepisów, będących podstawą ustalania kręgu gmin zobowiązanych do wpłat wyrównawczych oraz wysokości tych wpłat, jak i przepisów dotyczących zasad podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin, tj. art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5, art. 21, art. 21a i art. 29 ust. 2 ustawy o dochodach, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że są one zgodne z art. 2 w związku z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 EKSL oraz nie są niezgodne z art. 32 Konstytucji.

W ocenie Trybunału, zakwestionowana regulacja odpowiada zasadniczym wymogom, jakie określił Trybunał w wyroku z 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04, dla instytucji korekcyjno-wyrównawczej. Wpłaty wyrównawcze przeznaczone są na zaspokojenie potrzeb gmin związanych z finansowaniem obligatoryjnych zadań własnych, a nie ogólnopaństwowych, wpłaty nadal mają charakter uzupełniający mechanizm wyposażania samorządów w dochody, a sposób określenia wysokości wpłat i zasad podziału części równoważącej subwencji ogólnej nie niweczy znaczenia dochodów własnych. Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04, w wyniku zastosowania systemu wpłat wyrównawczych nie można pozbawić samorządu dochodów własnych w takim stopniu, by dochody te straciły swój podstawowy i stymulacyjny charakter, co przejawiałoby się w ograniczeniu samodzielności finansowej samorządu oraz pozbawieniu go efektów własnych działań i aktywności zmierzających do zwiększenia wpływów płynących ze źródeł dochodów własnych. Badana regulacja nie wykroczyła poza te ramy.

#### 6. Mechanizm poziomego wyrównania dochodów powiatów.

Mechanizm realizujący koncepcję wyrównania poziomego dochodów jednostek samorządu terytorialnego szczebla powiatowego (art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy o dochodach) jest co do zasady analogiczny do tego, który dotyczy gmin, z pewnymi jednak różnicami. Kryteria, które decydują o poziomie dokonywanych przez powiaty wpłat, jak i sposób podziału środków pochodzących z wpłat, wymagają odrębnego omówienia.

#### 6.1. Wpłaty wyrównawcze dokonywane przez powiaty.

6.1.1. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o dochodach, „Powiaty, w których wskaźnik P jest większy niż 110% wskaźnika Pp, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów”. Inna jest zatem wysokość wskaźnika, którego przekroczenie oznacza obowiązek dokonania wpłaty. Czynniki, które są brane pod uwagę przy obliczaniu wskaźników P i Pp są analogiczne do tych, które znajdują zastosowanie przy obliczaniu wskaźników G i Gg, tj. kwoty dochodów podatkowych, liczba mieszkańców (zob. art. 22 ust. 4 i 5 ustawy o dochodach). Ustawodawca przyjął jednak inne wskaźniki procentowe decydujące o wysokości wpłat.

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

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

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

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

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

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

6.1.2. Wnioskodawcy zarzucają, że obowiązek dokonywania wpłat wyrównawczych zależy wyłącznie od dochodów podatkowych powiatu (art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 4 ustawy o dochodach), co nie odzwierciedla ich faktycznej sytuacji finansowej. Również przepisy wskazujące cechy beneficjentów tych wpłat przyjmują jako podstawę wyliczeń czynniki, które nie obrazują w sposób pełny sytuacji finansowej powiatu (art. 23a ust. 1 ustawy o dochodach).

Takie same zastrzeżenia, jak w wypadku gmin, podnoszą wnioskodawcy wobec regulacji, która przewiduje, że wskaźniki P i Pp obliczane są na podstawie dochodów powiatów „za rok poprzedzający rok bazowy” (art. 22 ust. 4 i 5 ustawy o dochodach).

Biorąc pod uwagę, że wnioskodawcy, zarzucając niekonstytucyjność regulacji dotyczącej mechanizmu wyrównania poziomego dochodów powiatów, posłużyli się wspólną argumentacją, nie przedstawiając dodatkowych racji, które przemawiałyby za niekonstytucyjnością tej grupy przepisów, Trybunał Konstytucyjny odwołał się do ustaleń dotyczących mechanizmu wyrównania poziomego dochodów gmin. Jak wynika z

przedstawionych wyżej przepisów, wysokość wpłat do budżetu państwa jednostek samorządu szczebla powiatowego ustalana jest, podobnie jak w wypadku gmin, według zobiektywizowanych kryteriów, określonych w ustawie o dochodach.

6.1.3. Zważywszy na podobieństwo mechanizmu poziomego wyrównania dochodów gmin oraz powiatów, nasuwa się wniosek, że mechanizmy te, z punktu widzenia zasad konstytucyjnych, nie mogą być oceniane odmiennie. Jakkolwiek należy zauważyć, że powiaty o dochodach przekraczających 110% średniej krajowej muszą zapłacić aż 80% „nadwyżki”, zaś te, które przekraczają 125% średniej – aż 98% „nadwyżki”. W rezultacie poziom wpłat w wypadku powiatów jest wysoki. Nie prowadzi to jednak do stwierdzenia, że została zachwiana odpowiedniość środków finansowych do zadań wykonywanych przez powiaty w stopniu, który uniemożliwiłby wykonywanie powierzonych powiatom zadań. Wnioskodawcy, wskazując na znaczący „ubytek” środków finansowych, nie wykazali, że powiaty zostały pozbawione dochodów w sposób, który uniemożliwia wykonywanie powierzonych im zadań. Jak wynika z informacji Ministra Finansów, wpłaty powiatów w 2011 r. z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej wyniosły 148 187 tys. zł i stanowiły 8,2% wydatków ogółem powiatów dokonujących wpłat oraz 9,5% wydatków bieżących tych powiatów. Chociaż dane te wskazują, że procentowy udział wpłat w wydatkach powiatów ogółem przewyższa znacznie udział procentowy wpłat gmin (tam wynosił 4,5 % wydatków ogółem), to jednak jest to skala, która z punktu widzenia zasady adekwatności nie może być kwalifikowana jako „rażąca dysproporcja”.

W doktrynie podnosi się istotne zastrzeżenia co do braku wyposażenia powiatów w dochody własne i oparcia sytuacji finansowej tych jednostek w przeważającej części na dochodach państwowych, pochodzących z podatków dochodowych (por. m.in. Z. Gilowska, *Decentralizacja finansów publicznych – dziesięć lat doświadczeń*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002, s. 243 i 249; E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Warszawa 2004, s. 240; T. Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz-Katowice 2006, s. 148). Wobec struktury dochodów powiatów (ograniczone źródła dochodów własnych), obowiązek dokonywania wpłat wyrównawczych stanowi dalej idącą ingerencję w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego na tym szczeblu. Mimo to, jak wskazują dane przedstawione przez Ministra Finansów, powiaty, które dokonują wpłat wyrównawczych, nadal mogą się wykazać dochodem wyższym na jednego mieszkańca niż przeciętny dochód na jednego mieszkańca w kraju.

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. Wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w powiecie o najniższych dochodach wynosił w 2012 r. 49,03%, a w powiecie o najwyższych dochodach 478,65%.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że zasady identyfikacji powiatów zobowiązanych do wpłat wyrównawczych, jak i zasady ustalania wysokości tych wpłat, tj. art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5 i art. 30 ust. 2 ustawy o dochodach, nie naruszają zasady adekwatności, stanowiącej istotę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, a w konsekwencji są zgodne z art. 2 w związku z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 EKSL.

6.2. Podział części równoważającej subwencji ogólnej dla powiatów.

6.2.1. Wpłaty powiatów są przeznaczone na część równoważącą subwencji dla powiatów (art. 30 ust. 1 *in fine* ustawy o dochodach). Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o

dochodach, część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów ustala się w wysokości łącznej kwoty wpłat powiatów określonych w art. 30 (czyli wpłat wyrównawczych). Wewnętrzna struktura części równoważającej subwencji ogólnej dla powiatów, w porównaniu do tej, która odnosi się do gmin, jest bardziej skomplikowana. Część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów dzieli się między powiaty w sposób określony w art. 23a ustawy o dochodach.

Zgodnie z art. 23a ust. 1 ustawy o dochodach, 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 w kraju;

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.

6.2.2. Oceniając katalog kryteriów, które służą ustaleniu beneficjentów części równoważającej subwencji dla powiatów, należy stwierdzić, że kryteria te są nie tylko bardziej zróżnicowane, niż ma to miejsce w odniesieniu do beneficjentów wyznaczających gminną subwencję równoważącą, ale także w większym stopniu realizują funkcje wyrównawcze w odniesieniu do zapotrzebowania finansowego powiatów. Uwzględniają bowiem w większym stopniu rzeczywiste zróżnicowanie wydatków.

Wnioskodawcy zarzucają, że kryteria, jakimi posługuje się art. 23a ustawy o dochodach – takie jak wydatki na rodziny zastępcze, długość dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych, brak działania powiatowego urzędu pracy, kwota planowanych dochodów na rok budżetowy – mają charakter selektywny, ale i przypadkowy, nie pozwalając na przyjęcie, że beneficjentami części wyrównawczej subwencji są wyłącznie powiaty znajdujące się w relatywnie słabej kondycji finansowej. Przepisy te nie nakazują uwzględniania wszystkich czynników pozwalających na określenie w sposób obiektywny sytuacji finansowej powiatu, co prowadzi – podobnie jak w przypadku gmin – do tego, że istnieją powiaty będące zarówno płatnikami, jak i beneficjentami wpłat wyrównawczych (należy do nich także m.st. Warszawa, choć w stopniu mniejszym niż inne duże miasta). W ten sposób, te same jednostki samorządu terytorialnego, wbrew celowi instytucji wpłat na subwencję równoważącą, należą jednocześnie do kategorii „najbogatszych” i do kategorii „najbiedniejszych”.

6.2.3. Należy stwierdzić, że podział środków pochodzących z wpłat powiatów nawiązuje zarówno do potrzeb wydatkowych (art. 23a ust. 1 pkt 1-4 ustawy o dochodach), jak i do zróżnicowanych dochodów jednostek samorządu terytorialnego będących beneficjentami wpłat (art. 23a ust. 1 pkt 5). Zasilanie budżetów poszczególnych powiatów opiera się na kryteriach zobiektywizowanych, nie uznaniowych. Dobór tych kryteriów leży w gestii ustawodawcy. Na podstawie argumentacji przedstawionej przez wnioskodawców nie ma podstaw do stwierdzenia, że przepisy dotyczące podziału części równoważającej subwencji ogólnej dla powiatów są niezgodne z wskazanymi wzorcami.

6.3. Reasumując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy o dochodach są zgodne z art. 2 w

związku art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 EKSL oraz nie są niezgodne z art. 32 Konstytucji.

## 7. Specyfika wnioskodawców (miasta na prawach powiatu).

7.1. Argumentacja wnioskodawców wymaga także odniesienia do zarzutu naruszenia przez 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 o dochodach zasady adekwatności, w związku ze skutkami działania objętych wnioskami regulacji w sferze finansów miast na prawach powiatu. Prawa powiatu przysługują miastom, które 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 000 mieszkańców, a także miastom, które w tym dniu przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu, oraz tym, którym nadano status miasta na prawach powiatu, przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty (art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym).

Na wstępie należy podkreślić, że z punktu widzenia regulacji odnoszących się do obowiązku dokonywania wpłat wyrównawczych ustawa o dochodach nie wyróżnia kategorii „miast na prawach powiatu”. Miasta te uzyskują dochody z takich samych źródeł jak wszystkie inne gminy, ale również ze źródeł właściwych dla innych powiatów. Również poszczególne części subwencji ogólnej są ustalane i przekazywane tym miastom podwójnie: jako gminie i jako powiatowi. Konsekwencją tego stanu jest fakt, że w odniesieniu do miast na prawach powiatu wpłaty do budżetu są ustalane odrębnie w części gminnej i w części powiatowej. W doktrynie podnoszono, że miasta na prawach powiatu mają swą specyfikę organizacyjną, odrębność zadań i potrzeb, co mogłoby uzasadniać odrębny, właściwy dla miast na prawach powiatu system dochodów (zob. A. Borodo, *Subwencje wyrównawcze jednostek samorządu terytorialnego – propozycje reform*, [w:] *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach UE*, red. E. Chojna-Duch, Warszawa 2006, s. 302).

Zdaniem wnioskodawców, instytucja wpłat wyrównawczych w kształcie określonym w ustawie o dochodach uniemożliwia prawidłowe i efektywne wykonywanie zadań przez m.st. Warszawa i miasto Kraków. W ocenie wnioskodawców, kumulacja wad wskazanych we wnioskach przepisów prowadzi do naruszenia przez nie zasady adekwatności udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych w stosunku do zadań publicznych wykonywanych przez te jednostki.

7.2. Jak podaje Minister Finansów w piśmie z 13 lipca 2012 r., wpłaty miast na prawach powiatu w 2011 r. wynosiły 1 374 960 tys. zł (łącznie w części gminnej i powiatowej) i stanowiły 2,7% wydatków ogółem miast na prawach powiatu dokonujących wpłat oraz 3,4% wydatków bieżących tych miast.

Minister Finansów przedstawił tabelę obrazującą dochody własne m.st. Warszawy i Krakowa w 2004 r. oraz w latach 2008 – 2011, pomniejszone o dokonane wpłaty:

Lata	m.st. Warszawa			Kraków		
	Dochody własne	Wpłaty	Dochody własne bez wpłat	Dochody własne	Wpłaty	Dochody własne bez wpłat
	<i>w mln zł</i>					
2004	4856	472	4384	1190	22	1167
2008	8832	782	8050	2149	41	2108



2009	8457	1018	7439	2203	53	2150
2010	8319	966	7353	2143	64	2079
2011	8718	917	7802	2284	67	2217

Źródło: Sprawozdania roczne z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Z przedstawionych danych wynika, że dochody własne m.st. Warszawy i Krakowa, pomimo dokonania wpłat, z roku na rok wzrastały. Wyjątek stanowił rok 2009, w którym dochody zmniejszyły się w wyniku spowolnienia gospodarczego. Dochody własne m.st. Warszawy w 2011 r. w porównaniu z dochodami własnymi w 2004 r. wzrosły nominalnie o 79,5%, realnie o 47,2%, a dochody własne Krakowa wzrosły odpowiednio o 91,9% i o 57,3%. Dochody własne bez wpłat m.st. Warszawy wzrosły nominalnie o 78,0%, realnie o 45,9%, a Krakowa, odpowiednio, o 90,0% i o 55,7%.

Dochody własne m.st. Warszawy i miasta Krakowa, po pomniejszeniu o dokonane wpłaty, w 2011 r. w dalszym ciągu pozostały wysokie. Wynosiły odpowiednio 4 534,74 zł na mieszkańca Warszawy, co stanowiło 166% tych dochodów na mieszkańca w miastach na prawach powiatu i 2 932,04 zł na mieszkańca Krakowa, co stanowiło 107,3% tych dochodów na mieszkańca w miastach na prawach powiatu.

Dane liczbowe wskazują, że wpłaty wyrównawcze obciążające Warszawę w roku 2011, w porównaniu z rokiem 2010, zmniejszyły się przy jednoczesnym wzroście dochodów, w porównaniu z rokiem 2010. Jednocześnie w budżecie Warszawy na 2012 r. przewidziano obciążenie wpłatami wyrównawczymi niższe o blisko 140 mln zł w porównaniu z rokiem 2010 r. (828 353 960 zł), przy jednoczesnym wzroście dochodów w porównaniu z rokiem 2010 o blisko 2 mld złotych (12 438 017 460 zł) (zob. *Budżet miasta stołecznego Warszawy na 2012 rok*, Warszawa, grudzień 2011 r., <http://bip.warszawa.pl>, s. 12 i 22). Miasto stołeczne Warszawa jest również beneficjentem wpłat wyrównawczych.

Minister Finansów wskazał w swym piśmie, że za gospodarke finansową gminy, w tym za poziom deficytu i zadłużenia, odpowiadają właściwe organy gminy. Od ich decyzji zależy ustalenie realizowanych przedsięwzięć, sposobu finansowania, a w konsekwencji – zadłużenia jednostki. Nieuprawnione jest wskazywanie instytucji wpłat do budżetu państwa jako jednej z głównych przyczyn powstania deficytu i zaciągania kredytów.

7.3. Rada Miasta Stołecznego Warszawy podniosła, że konstrukcja wzorca konstytucyjnego opartego na zasadzie adekwatności powinna również uwzględniać art. 29 Konstytucji, który to przepis wskazuje na specyfikę funkcjonalną jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest Warszawa, i stanowi podstawę do przypisania władzom lokalnym Warszawy pewnych szczególnych zadań, których nie mają inne jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy warszawskiej, miasto stołeczne Warszawa, oprócz zadań przewidzianych przepisami dotyczącymi samorządu gminnego i samorządu powiatowego, wykonuje zadania wynikające ze stołecznego charakteru miasta, a w szczególności zapewnia warunki niezbędne do: 1) funkcjonowania w mieście naczelnych i centralnych organów państwa, obcych przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz organizacji międzynarodowych, 2) przyjmowania delegacji zagranicznych, 3) funkcjonowania urzędzeń publicznych o charakterze infrastrukturalnym, mających znaczenie dla stołecznych funkcji miasta. Wymienione zadania są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej (art. 3 ust. 2 tej ustawy).

Rada Miasta Stołecznego Warszawy zarzuca, że ustawodawca, zobowiązując m.st. Warszawa do dokonywania wpłat wyrównawczych, nie zdecydował się na

ograniczenie zadań publicznych miasta, chociaż liczba tych zadań jest znacznie większa niż w wypadku innych miast na prawach powiatu. Wnioskodawca nie podjął próby kwantyfikacji obciążeń finansowych, których źródłem może być prawnokonstytucyjny status Warszawy jako stolicy państwa. 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 metropolitalnego 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.

Jak podaje Minister Finansów w piśmie z 13 lipca 2012 r., m.st. Warszawa i miasto Kraków to miasta zaliczane do jednostek o najwyższych dochodach w Polsce; ich dochody ogółem wyniosły w 2011 r. odpowiednio 11 268 510 tys. zł i 3 336 491 tys. zł, a dochody własne odpowiednio 8 718 168 tys. zł i 2 283 694 tys. zł. W przeliczeniu na mieszkańca, dochody własne, po pomniejszeniu o wpłaty, w 2011 r., wynosiły w m.st. Warszawie 4 534,74 zł, a w Krakowie 2 932,04 zł, przy średniej obliczonej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w kraju wynoszącej 2 127,26 zł.

W istocie, odwoływanie się Rady Miasta Stołecznego Warszawy 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 warszawskiej. Należy jednak podkreślić, że zadania związane ze statusem Warszawy jako stolicy państwa, są – zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy warszawskiej – zadaniami z zakresu administracji rządowej, a na wykonywanie takich zadań, stosownie do art. 49 ustawy o dochodach – każda jednostka otrzymuje dotacje z budżetu państwa. O dodatkowych środkach, związanych ze stołecznością Warszawy mógłby zdecydować tylko parlament.

7.4. Podsumowując, wnioskodawcy, Rada Miasta Stołecznego Warszawy oraz Rada Miasta Krakowa, nie wykazali, że dysproporcja pomiędzy zakresem przypadających im zadań publicznych a ogółem dochodów jest na tyle oczywista, że uzasadnia twierdzenie o niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji w stosunku do kategorii miast na prawach powiatu.

Odmienna sytuacja faktyczna poszczególnych miast mogłaby uzasadniać wprowadzenie szczególnych rozwiązań, jednakże nie jest to wymóg podyktowany zasadą równości. Jak wskazuje Rada Miasta Stołecznego Warszawy, ustawodawcy niektórych innych państw europejskich, w których funkcjonuje instytucja horyzontalnego wyrównywania sytuacji finansowej (np. Niemiec), uwzględniają cechę stołeczności jednostek podziału terytorialnego, co znajduje wyraz w preferencyjnym potraktowaniu tych jednostek – na przykład (jak w wypadku Berlina) przez przyjęcie fikcji prawnej nakazującej ustalenie w procesie kalkulacji sytuacji finansowej wyższej niż rzeczywista liczby mieszkańców. Podobną regulację zaproponowano w art. 30 ust. 2 obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach (zob. druk sejmowy nr 19/VII kadencja).

Kryterium liczby mieszkańców – tylko jako element obliczania subwencji ogólnej – funkcjonowało w polskim systemie prawa finansów samorządowych od momentu reaktywacji tego samorządu. Zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w latach 1991-1993 oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 89, poz. 518, ze zm.), podziału łącznej kwoty subwencji dokonywał Minister Finansów, przyjmując za kryterium liczbę jednostek przeliczeniowych odpowiadających liczbie mieszkańców gminy. Niektórym gminom, zgodnie z art. 12 ust. 5 tej ustawy, przysługiwało jednak zwiększenie liczby jednostek

przeliczeniowych. Obecnie obowiązująca ustawa o dochodach nie przewiduje posługiwania się mechanizmem przeliczeniowej liczby mieszkańców (ani na użytek ustalania kondycji finansowej j.s.t., ani przy podziale subwencji). Zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy o dochodach, ilekroć w ustawie jest mowa o liczbie mieszkańców, rozumie się przez to liczbę mieszkańców faktycznie zamieszkałych na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego lub obszarze kraju, według stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy, ustaloną przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Takie rozwiązanie oznacza, że liczba mieszkańców obliczana jest na podstawie danych sprzed dwóch lat w stosunku do roku budżetowego.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, należy zgodzić się, że prosty sposób wyliczania kryterium liczby ludności nie umożliwi faktycznego zmierzenia ani siły dochodowej j.s.t., ani ich finansowego zapotrzebowania. Jednakże przyjęcie aktualnego rozwiązania nie wpływa na całość mechanizmu wyrównania poziomego, tak by uzasadniałoby to stwierdzenie niekonstytucyjności, w odniesieniu do regulacji dotyczącej zarówno gmin jak i powiatów. Przyjęcie odmiennych (uzupełniających) rozwiązań leży w gestii ustawodawcy.

8. Ocena zgodności art. 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 i art. 20 ust. 3-5 ustawy o dochodach z zasadą zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz z art. 168 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 3 EKSL.

#### 8.1. Zakwestionowane przepisy i zarzuty.

Zaskarżone przepisy określają sposób obliczania dochodów podatkowych gmin na użytek instytucji wpłat wyrównawczych. Rada Miasta Krakowa wskazała szerszy zakres przepisów związkowych (także art. 30 ust. 1 i art. 22 ust. 3-5 ustawy o dochodach), co jak się wydaje, miałyby oznaczać, że zarzut naruszenia art. 2 i art. 168 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 3 EKSL łączy się nie tylko z regulacjami dotyczącymi gmin, ale i powiatów. Zdaniem Trybunału, zarzut należy uznać za uzasadniony tylko w odniesieniu do gmin, gdyż tylko one dysponują tzw. władztwem podatkowym w odniesieniu do niektórych podatków i opłat, uwzględnianych przy ustalaniu wskaźnika dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie (wskaźnik G). W wypadku powiatów wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca (wskaźnik P) jest ustalany na podstawie łącznych dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych (art. 22 ust. 3 ustawy o dochodach) – w odniesieniu do tych podatków jednostki samorządu terytorialnego nie sprawują „władztwa podatkowego” (z tego względu postępowanie w zakresie badania art. 32 ust. 3 w związku z art. 30 ust. 1 i art. 22 ust. 3-5 ustawy o dochodach ulega umorzeniu).

Art. 32 ust. 3 ustawy o dochodach przewiduje, że w celu ustalenia części wyrównawczej subwencji ogólnej i wpłat oraz kwoty, o której mowa w art. 21a ust. 1 pkt 3, przyjmuje się dochody, które jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać z podatku rolnego, stosując do ich obliczenia średnią cenę skupu żyta, a z podatku leśnego – średnią cenę sprzedaży drewna, ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, a w przypadku innych podatków, stosując do ich obliczenia górne granice stawek podatków obowiązujące w danym roku. Do dochodów, które jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać, zalicza się także skutki finansowe wynikające z zastosowania, przewidzianych w przepisach prawa podatkowego, ulg podatkowych i ulg w spłacie zobowiązań podatkowych.

Zdaniem wnioskodawców, zakwestionowany art. 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 i art. 20 ust. 3-5 ustawy o dochodach narusza prawo gmin do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie (art. 168 Konstytucji w

związku z art. 9 ust. 3 EKSL) oraz zasadę zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Wnioskodawcy wskazali, że obowiązek stosowania określonych w tych przepisach zasad przy ustalaniu kategorii gmin zobowiązanych do dokonywania wpłat wyrównawczych znacznie ogranicza ich swobodę decyzyjną w zakresie ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych i w istocie stanowi „swego rodzaju sankcję” za zastosowanie niższej stawki podatkowej, czy też za zastosowanie dozwolonej przez prawo ulgi podatkowej, co skutecznie zniechęca samorządy do prowadzenia racjonalnej polityki podatkowej. Tego rodzaju rozwiązanie stwarza też pułapkę na stabilne finansowo samorządy decydujące się na prowadzenie elastycznej polityki podatkowej.

8.2. Analiza zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji (zasada zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa).

8.2.1. W wyroku z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że dyskusyjne jest zagadnienie, w jakim zakresie beneficjentami zasady pewności prawa są podmioty władzy publicznej powołane do stosowania prawa, w tym organy samorządu terytorialnego. „Zważywszy na odrębność gmin od aparatu państwowego i ich konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielność, Trybunał Konstytucyjny w szeregu swych orzeczeń uznawał stosowanie niektórych ograniczeń swobody ustawodawczej, mieszczących się w standardzie demokratycznego państwa prawnego, a mających na celu przede wszystkim ochronę konstytucyjnie gwarantowanych praw i interesów jednostki – jak zasada proporcjonalności i zasada pewności prawa – *mutatis mutandis* także do ochrony gmin przed ingerencjami ustawodawczymi. Nie ulega jednak wątpliwości, że zarzut naruszenia tych zasad przez normodawcę w stosunku do gmin można postawić tylko w przypadkach drastycznej i nieuzasadnionej dostatecznie interesem publicznym ingerencji w sferę samodzielności gmin”. W późniejszych wyrokach jednoznacznie stwierdzono, że zasada zaufania do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji) jest przez Trybunał Konstytucyjny uznawana za wiążącą również w stosunkach między jednostkami samorządu terytorialnego a państwem (zob. wyroki z: 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 80 oraz 29 października 2010 r., sygn. P 34/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 84).

Zważywszy na sposób sformułowania zarzutów, Trybunał Konstytucyjny uznał, że w niniejszej sprawie kwestia legitymacji wnioskodawców do wszczęcia postępowania w sprawie kontroli zgodności art. 32 ust. 3 ustawy o dochodach z wywodzoną, na gruncie art. 2 Konstytucji, zasadą zaufania jednostki samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, nie nasuwa zastrzeżeń.

8.2.2. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że zasada zaufania funkcjonalnie odnosi się zarówno do stanowienia, jak i do stosowania prawa przez organy władzy publicznej. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, istota tej zasady sprowadza się do nakazu takiego stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji (zob. orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. K 1/94, OTK w 1994 r., cz. 1, poz. 10; wyroki TK z: 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94; 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 56; 19 kwietnia 2005 r., sygn. K 4/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 37; 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15; 31 stycznia 2006 r., sygn. K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8). Zasada zaufania społeczności lokalnej jednostki samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, analogicznie do zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa w ogólności, opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają

bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jednostkom samorządu terytorialnego decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość treści obowiązującego tekstu prawnego oraz przesłanek działania organów państwowych i konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą wywołać (zob. wyrok TK z 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04).

Trybunał Konstytucyjny podtrzymał pogląd, że omawiana zasada zapewnia nie tylko ochronę podmiotów prywatnych, ale obowiązuje również w stosunkach między jednostkami samorządu terytorialnego a państwem. Należy jednak ponownie zwrócić uwagę na szczególną pozycję jednostek samorządu terytorialnego, odmienną od statusu podmiotów prywatnych, oraz na specyficzny charakter relacji łączących organy państwowe i organy samorządu terytorialnego. Organy państwowe mogą zasadnie oczekiwać, że jednostki samorządu terytorialnego będą wykonywać swoje zadania zgodnie z prawem w celu zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej. U podstaw relacji między wymienionymi podmiotami leży zasada lojalnej współpracy, zakładająca obustronne zaufanie między nimi. Zasada ochrony zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa funkcjonuje w kontekście tej szerszej zasady (zob. wyrok TK z 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25).

8.2.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżony przez wnioskodawców przepis ustawy o dochodach nie narusza, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, zasady zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa. Nie ma podstaw do twierdzenia, że gminy zostały zaskoczone wprowadzeniem przepisów określających zasady oszacowania ich sytuacji finansowej dla potrzeb instytucji wpłat wyrównawczych i ustalania części równoważącej subwencji ogólnej. Wspomniane zasady oszacowania, jak i sama instytucja wpłat wyrównawczych obowiązują od wielu lat.

Argumentacja wnioskodawców ogranicza się do krytycznej oceny przepisu w tej części, w której przewiduje, że szacowanie sytuacji finansowej gmin – na potrzeby ustalania podmiotów zobowiązanych do wpłat wyrównawczych i uprawnionych do części równoważącej subwencji ogólnej (art. 21a ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach) – następuje co do zasady bez uwzględnienia stosowanych przez gminy preferencji podatkowych. „O ile w przypadku gmin ubiegających się o część równoważącą subwencji ogólnej tego typu restrykcja jest uzasadniona, o tyle odniesienie jej do gmin, które uiszczają wpłaty wyrównawcze, budzi zastrzeżenia konstytucyjne” (wniosek Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 30 sierpnia 2010 r., s. 39). W ocenie wnioskodawców, zakwestionowana regulacja nie budzi zatem wątpliwości w zakresie, w jakim odnosi się do gmin ubiegających się o część równoważącą subwencji ogólnej (art. 32 ust. 3 w związku z art. 21a ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach) – sprzyjająca podatnikom polityka finansowa gmin nie powinna, zdaniem wnioskodawców, przekładać się na konieczność uruchomienia mechanizmów wyrównawczych. W tym więc zakresie przepis nie jest kwestionowany.

Odmienne ocenili wnioskodawcy art. 32 ust. 3 ustawy o dochodach w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie przy obliczaniu potencjału dochodowego gmin zobowiązanych do wpłat wyrównawczych. Zdaniem wnioskodawców, organ samorządowy, rozważając zasadność prowadzenia określonej polityki fiskalnej, ma świadomość, że doprowadzić to może do negatywnych finansowo skutków, związanych z obowiązkiem przekazania wpłaty wyrównawczej o określonej wysokości. Analizowane unormowanie prowadzi w konsekwencji do swoistego „efektu zniechęcającego”, który wyraża się w znacznym obniżeniu poziomu swobody decyzyjnej gmin w zakresie podatków i opłat lokalnych.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, argument, że obowiązująca regulacja wywołuje „efekt zniechęcający”, nie może mieć zasadniczego znaczenia z punktu

widzenia konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ponadto, jak zwrócił uwagę Minister Finansów, samorzady dysponują także dochodami własnymi, które nie stanowią podstawy do wyliczenia wpłat, a mogą zostać przeznaczone w całości na realizację zadań publicznych. Do dochodów tych należą np. dochody z majątku, dochody z różnych opłat, dochody z kar pieniężnych i grzywien, odsetki od środków gromadzonych na rachunkach, a także 5% dochód uzyskiwany w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz 25% dochód w związku z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa. Nieuzasadniony jest więc pogląd, że system finansowania samorządów prowadzi do eliminacji konkurencji między jednostkami samorządu terytorialnego. System finansowy jednostek samorządu terytorialnego zarówno nie prowadzi do pełnego wyrównania, jak i nie pozbawia bodźców do generowania dochodów własnych. Dotyczy to jednostek, które dokonują wpłat, jak i jednostek korzystających z części równoważącej subwencji ogólnej.

### 8.3. Analiza zarzutu w kontekście zasady ograniczonego władztwa podatkowego.

Odnosząc się do zarzutu wnioskodawców naruszenia art. 168 Konstytucji (w związku z art. 9 ust. 3 EKSL), należy przypomnieć, że zgodnie z art. 168 Konstytucji jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Kompetencja jednostek samorządowych reglamentowana jest więc przez ustawodawcę, wskazującego rodzaje podatków i opłat zaliczonych do kategorii podatków i opłat lokalnych, co do których dopuszczalne jest określanie ich wysokości przez jednostki samorządu terytorialnego (zob. wyrok TK z 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17). Zasada władztwa podatkowego wyrażona w art. 168 Konstytucji oznacza realizację standardu określonego w art. 9 ust. 3 EKSL, w myśl którego przyznanie samorządom dochodów podatkowych jest konsekwencją rozdzielenia realizacji zadań publicznych pomiędzy państwo i samorząd terytorialny oraz decentralizacji uprawnień do dysponowania środkami publicznymi przez szczeble samorządowe. Oznacza to także przekazanie samorządom części władztwa podatkowego wykonywanego poprzednio wyłącznie przez organy rządowe.

Pojęcie władztwa podatkowego oznacza prawnie określony zakres uprawnień do podejmowania rozstrzygnięć w sprawach podatkowych. Rozstrzygnięcia te mogą dotyczyć konstrukcji poszczególnych elementów składowych podatku (takich jak zakres przedmiotowy, podstawa opodatkowania, stawki, ulgi i zwolnienia, terminy i sposób płatności) bądź też ukształtowania treści stosunku zobowiązaniowego (zobowiązania podatkowego). Władztwo podatkowe w tym ostatnim przypadku może dotyczyć administrowania podatkiem, a więc wydawania indywidualnych rozstrzygnięć dotyczących umorzenia, odroczenia, rozłożenia na raty, poboru podatków oraz ich egzekucji. Europejska Karta Samorządu Lokalnego wyznacza w tym zakresie minimalny standard władztwa podatkowego samorządów, który przejawia się w prawie organów lokalnych do ustalania stawek podatkowych (art. 9 ust. 3 EKSL). Władztwo takie w literaturze przedmiotu jest określane jako władztwo częściowe. Art. 168 Konstytucji przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego w Polsce prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym ustawowo. W polskim systemie finansów publicznych tylko gminy dysponują władztwem podatkowym, gdyż tylko ten szczebel uzyskuje dochody z podatków lokalnych (zob. E. Kornberger-Sokołowska, J. Zdanukiewicz, R. Cieślak, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Warszawa 2010, s. 21-22, 69).

Jak podnoszą sami wnioskodawcy, ustawowy system podatków i opłat lokalnych pozostawia jednostkom samorządu pewne władztwo podatkowe w zakresie obowiązujących podatków i opłat lokalnych. Większość tej problematyki reguluje ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U z 2010 r. Nr 95, poz. 613,

ze zm.). W szczególności organy gmin mogą – w granicach określonych w ustawie – kształtować w drodze własnych rozstrzygnięć wysokość takich podatków, jak podatek od nieruchomości (art. 5 tej ustawy) czy podatek od środków transportowych (art. 10 ustawy). Organy gminy zostały również upoważnione do wprowadzania dodatkowych zwolnień podatkowych (zob. art. 7 ust. 3, art. 12 ust. 4 tej ustawy). Pewne uprawnienia dla gmin przewiduje również ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969, ze zm.). W szczególności, zgodnie z art. 6 ust. 3 tej ustawy, rady gmin są uprawnione do obniżenia cen skupu żyta (ustalanych na podstawie komunikatu Prezesa GUS), przyjmowanych jako podstawa obliczania podatku rolnego na obszarze gminy. Rada gminy może również wprowadzić dodatkowe ulgi i zwolnienia podatkowe (art. 13e tej ustawy). Podobne uprawnienia przyznaje gminom ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. Nr 200, poz. 1682, ze zm.). Zgodnie z art. 4 ust. 5 tej ustawy, rada gminy może obniżyć kwotę stanowiącą średnią cenę sprzedaży drewna (ustalaną na podstawie komunikatu Prezesa GUS), przyjmowaną jako podstawa obliczania podatku leśnego na obszarze gminy. Gmina jest także uprawniona do wprowadzania dodatkowych zwolnień podatkowych (art. 7 ust. 3 tej ustawy).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca, przyjmując, że ustalenie potencjału dochodowego gmin następuje na podstawie dochodów, które gmina może potencjalnie uzyskać (bez uwzględnienia zastosowanych ulg czy zwolnień), nie ograniczył kompetencji wnioskodawców w zakresie ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Każda jednostka samorządu terytorialnego, prowadząc racjonalną politykę podatkową, powinna uwzględniać ustawowe przesłanki oszacowania własnej sytuacji finansowej na użytek instytucji wpłat wyrównawczych. Dlatego też, inaczej niż Sejm i Prokurator Generalny, Trybunał dostrzega związek regulacji przewidzianej w art. 32 ust. 3 ustawy o dochodach z władztwem podatkowym jednostki samorządu terytorialnego, w rozumieniu art. 168 Konstytucji, co nie dyskwalifikuje tego wzorca ze względu na jego nieadekwatność, podobnie jak i art. 9 ust. 3 EKSL, powołanego jako przepis związkowy.

Reasumując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 i art. 20 ust. 3-5 ustawy o dochodach jest zgodny z zasadą zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz art. 168 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 3 EKSL.

9. Ocena zgodności art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 ustawy o dochodach z art. 167 ust. 3 Konstytucji.

9.1. Zgodnie z zakwestionowanym art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach: „Kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, uzyskane nienależnie przez jednostkę samorządu terytorialnego, ustalone: 1) na rok budżetowy – podlegają zwrotowi do budżetu państwa i tworzą rezerwę przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego”.

Jak wynika z art. 36 ust. 4 w związku z art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o dochodach, rezerwa, o której mowa, tworzona jest, co do zasady, z podlegających zwrotowi w roku budżetowym kwot nienależnie otrzymanej części wyrównawczej, równoważącej lub regionalnej subwencji ogólnej. Rezerwa ta „zasilana” jest ponadto przez nierozdzielone kwoty części równoważącej subwencji ogólnej (tzw. resztówka), co wynika wprost z powołanego, jako związkowego, art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 ustawy o dochodach.

Wskazanie przez wnioskodawców, jako związkowych, określonych jednostek redakcyjnych art. 21a ustawy o dochodach nie przesądza, zdaniem Trybunału, że przedmiotem zaskarżenia może być jedynie ta norma art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o

dochodach, która odnosi się do dysponowania częścią rezerwy pochodzącej z nierozdzielonej części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin. Ograniczenie zakresu badanego przepisu nie jest zasadne, bo zakwestionowana przez wnioskodawców norma określa sposób dysponowania całością rezerwy (nie tylko „resztówką”). Zarzut zaś opiera się na twierdzeniu, że art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach nie przewiduje kryteriów, na podstawie których minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego dysponuje rezerwą budżetową przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego. Wobec tego nieracjonalne byłoby uznanie, że podstawa prawna do dysponowania rezerwą jest niekonstytucyjna tylko w odniesieniu do tzw. resztówki. Wnioskodawcy wskazali art. 21a ustawy o dochodach (regulujący sposób rozdziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin) jako przepis związkowy z tego względu, że przepis ten odwołuje się bezpośrednio do art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach. Jak jednak wskazano wyżej, środki tworzące rezerwę pochodzą nie tylko z niewykorzystanej części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin (kwoty, o których mowa w art. 21a ustawy o dochodach). Wskazany zakres zaskarżenia (art. 36 ust. 4 pkt 1 w powiązaniu z określonymi przepisami ustawy) nie ma zatem znaczenia z punktu widzenia oceny konstytucyjności zasad rozdziału rezerwy. Istotą problemu jest bowiem naruszenie zasady wyłączności ustawowej, a zasada ta odnosi się do sytuacji wszystkich szczebli jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 3 Konstytucji).

9.2. Wnioskodawcy wskazują na niezgodność kwestionowanego rozwiązania z art. 167 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawców, zaskarżone przepisy nie zawierają przesłanek, jakimi powinien kierować się minister właściwy do spraw finansów publicznych (Minister Finansów), dysponując rezerwą, a konieczność porozumienia z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego jest, w ocenie wnioskodawców, gwarancją niewystarczającą. Tak sformułowany w uzasadnieniu wniosków zarzut sugeruje „zakresową niezgodność” przepisu z uwagi na brak odpowiednich kryteriów rozdziału rezerwy.

9.3. Zgodnie z art. 167 ust. 3 Konstytucji, źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie. W wyroku z 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „ogólny poziom dochodów jednostki samorządu terytorialnego musi być możliwy do ustalenia już na podstawie regulacji ustawowej, czyli regulacja ta musi zachowywać odpowiedni stopień precyzji i szczegółowości, a nie może ograniczać się do blankietowych odesłań do regulacji wykonawczych”. Należy stwierdzić, że ustawodawca uregulował w sposób kategoryjny podstawy pobrania i zasady podziału wpłat wyrównawczych. Art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach przekazuje natomiast Ministrowi Finansów kompetencję w zakresie dysponowania niewykorzystanymi środkami (rezerwą przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego). Z tego względu Trybunał stwierdził zakresową niekonstytucyjność kwestionowanego przepisu.

Trybunał Konstytucyjny za uzasadniony uznał zarzut ograniczający się do stwierdzenia braku kryteriów, którymi powinien kierować się minister właściwy do spraw finansów publicznych, dysponując rezerwą budżetową, przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego. Ustawowy wymóg „porozumienia” z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego nie wypełnia tego braku. Jak słusznie zauważył Marszałek Sejmu, wynik „porozumienia” nie wiąże *de facto* podmiotu decyzyjnego (ministra), gdyż brak jest mechanizmu egzekwowania owego porozumienia przez samorządy. Przede wszystkim jednak treść porozumienia nie jest zdeterminowana warunkami ustawowymi. Po pierwsze, z cytowanego sformułowania nie wynika jednoznacznie, czy oznacza to 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 te środki zostaną przeznaczone dla wsparcia samorządów „biedniejszych”, zgodnie z ustawowym celem horyzontalnego systemu wyrównawczego. Dlatego należy zgodzić się z wnioskodawcami, że zaskarżona regulacja ma charakter blankietowego przepisu kompetencyjnego, który narusza wynikającą z art. 167 ust. 3 Konstytucji zasadę wyłączności ustawowej w zakresie ustalania dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

9.4. Reasumując, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 ustawy o dochodach w zakresie, w jakim nie określa kryteriów, którymi powinien kierować się minister właściwy do spraw finansów publicznych, dysponując budżetową rezerwą przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego, jest niezgodny z art. 167 ust. 3 Konstytucji.

#### 10. Podsumowanie.

Określone ustawowo dochody własne poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego zdeterminowane są niejednokrotnie obiektywnymi czynnikami: warunkami gospodarczymi, położeniem geograficznym czy sytuacją demograficzną. Dążeniem ustawodawcy, związanym z wdrożeniem poziomego wyrównania dochodów, było wzmocnienie potencjału dochodowego najsłabszych finansowo jednostek samorządu terytorialnego. W ramach systemu korekcyjno-wyrównawczego dochodzi niekiedy (w wypadku konkretnych jednostek) do sytuacji, w której, na skutek dokonania wpłat wyrównawczych, nie jest możliwe wykonywanie zamierzonych celów przez poszczególne samorządy. Na tle niniejszego postępowania nie doszło jednak do wykazania, że obowiązujący obecnie mechanizm powoduje takie ograniczenie samodzielności finansowej gmin czy powiatów, które uniemożliwiałoby wykonywanie powierzonych tym podmiotom zadań, a tylko tak daleko idące ograniczenie środków własnych uzasadniałoby stwierdzenie niekonstytucyjności badanego mechanizmu. W niniejszej sprawie Trybunał nie miał także podstaw do stwierdzenia niekonstytucyjnego pominięcia ustawodawczego. Pominięcie takie można bowiem stwierdzić w sytuacji, gdy z Konstytucji wynika jednoznaczny obowiązek stanowienia prawa nałożony na ustawodawcę oraz gdy ustawodawcy można wskazać treść regulacji, której w zakwestionowanych przepisach brakuje. Ten ostatni warunek nie występuje w niniejszej sprawie. Ustawodawca, uzupełniając kryteria wskazujące beneficjentów i podmioty zobowiązane, ma bowiem wiele możliwości do wyboru i w różny sposób może zmodyfikować mechanizm wyrównania poziomego. Ponadto, jak wskazano wyżej, dysponuje szerokim marginesem swobody.

Należy przy tym podkreślić, że nie każda ustawa, zawierająca błędne rozwiązania prawne, niepozwalająca na osiągnięcie zamierzonego celu, wychodząca z wadliwych założeń czy ocen ekonomicznych lub społecznych jest *per se* niezgodna z Konstytucją. Nawet przyjęcie rozwiązań dysfunkcyjnych pozostaje w ramach swobody decyzyjnej ustawodawcy, chyba że poprzez ich ewidentną błędną konstrukcję można z góry przewidzieć całkowitą ich nieprzydatność do realizacji celów, dla których zostały stworzone (zob. wyrok z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48).

Rolą ustawodawcy jest dobór regulacji, które pozwolą zrealizować cel ustawy jak najlepiej. W wypadku badanej ustawy taką możliwość stwarzają skierowane do Sejmu projekty ustaw o zmianie ustawy o dochodach. Treść zaskarżonych przepisów, sposób ich stosowania oraz skierowane przeciwko nim zarzuty wskazują, że wybór, wobec którego stanął ustawodawca regulujący system wyrównania poziomego dochodów j.s.t., jest przede

wszystkim natury politycznej. Nie ma bowiem jednego obiektywnego wzorca określającego kształt systemu tego rodzaju. Ustalając kształt mechanizmu, ustawodawca ma dylemat, czy w ramach tego systemu położyć nacisk na innowacyjność i ochronę inicjatyw społeczno-gospodarczych gmin o bardzo dobrej lub dobrej sytuacji finansowej, czy też położyć nacisk na ochronę gmin mających stałe trudności z zaspokajaniem podstawowych potrzeb mieszkańców. Wybór ten ma charakter polityczny i dlatego Konstytucja pozostawia ustawodawcy pewien zakres swobody wyboru odpowiedniego modelu. Granicą tej swobody jest zasada adekwatności. W niniejszej sprawie granica ta nie została przekroczona.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

**Zdanie odrębne**  
**sędziego TK Zbigniewa Cieślaka**  
**do wyroku Trybunału Konstytucyjnego**  
**z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2013 r. o sygn. K 14/11 w zakresie, w jakim Trybunał Konstytucyjny stwierdził zgodność z Konstytucją i Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, sporządzoną w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej: EKSL) art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5, art. 21, art. 21a i art. 29 ust. 2; art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 oraz art. 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 i art. 20 ust. 3-5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.; dalej: ustawa o dochodach) (pkt 1-3 sentencji).

Obowiązek zgłoszenia zdania odrębnego opieram na następujących założeniach i motywach:

1. Biorąc pod uwagę to, że Trybunał stanął przed koniecznością rozstrzygnięcia niezwykle skomplikowanej sprawy, o dużym znaczeniu społecznym, dysponując przy tym skromnym instrumentarium badania unormowań stosunków prawnych podmiotów administrujących wypracowanym w orzecznictwie, powinien dostrzec potrzebę przeformułowania sposobów i metod prowadzenia kontroli konstytucyjności, poprzez wypracowanie konstytucyjnego narzędzia badania aktów normatywnych, ze szczególnym uwzględnieniem relacji wzorców wskazywanych przez wnioskodawcę z systemowo ujmowanymi ogólnymi regulacjami konstytucyjnymi. Założeniem konstruowania owego „narzędzia badawczego” jest systemowa współzależność norm i wartości konstytucyjnych oraz istotowy i integralny związek regulacji ustawowych z konstytucyjnym układem norm i wartości. W tym kontekście rzecz jasna istnieje niebezpieczeństwo wykroczenia poza treść wniosku inicjującego postępowanie przed Trybunałem i sformułowanych w nim zarzutów niekonstytucyjności, niedopuszczalne z punktu widzenia zasady skargowości. Niemniej jednak zaznaczyć należy, że Trybunał Konstytucyjny nie jest zwolniony od obowiązku systemowego podejścia do interpretacji Konstytucji (nie jest obowiązany do konfrontacji kwestionowanych przepisów tylko z wyodrębnionym wzorcem, niejako „zawieszonym w próżni”). Motyw budowania wspomnianego narzędzia badawczego stanowi to, że argumenty i szersze rozumowania oparte na treści wyroków Trybunału Konstytucyjnego oraz dorobek doktryny wydają się w przypadku badania konstytucyjności

przepisów w sprawie o sygn. K 14/11 niewystarczające. Na przykład jeden z podstawowych zarzutów wnioskodawców naruszenia zasady proporcjonalności, wywodzony z art. 2 w związku z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 5 EKSL, w istocie (tak przyjął Trybunał) sprowadza się do „tożsamej” treści z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a zwłaszcza przez zastosowanie trójelementowego testu proporcjonalności (przydatność, konieczność, proporcjonalność *sensu stricto*). Takie ujmowanie treści zasady proporcjonalności sprowadza wnioskodawców i Trybunał Konstytucyjny w swoistą pułapkę, którą można opisać stanem głębokiego dysonansu statusu prawnego jednostki samorządu terytorialnego jako elementu władzy publicznej i statusu człowieka i obywatela, który uniemożliwia (a przynajmniej bardzo utrudnia) opisanie granic ingerencji ustawodawcy w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przez pryzmat testu proporcjonalności charakterystycznego dla art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wręcz zdaje się przyjmować, że dopuszczenie możliwości takiego opisu doprowadziłoby do sytuacji, w której jeden podmiot władzy publicznej mógłby się powołać względem drugiego na zakaz nadmiernej ingerencji, charakterystyczny dla ochrony jednostki przed działaniami władzy publicznej. Takie wnioskowanie Trybunału jest właśnie wynikiem konfrontacji zakwestionowanych przepisów ustawy o dochodach z wyodrębnionym, a nie systemowo ujmowanym wzorcem kontroli konstytucyjności.

2. Zarzuty naruszenia zasady proporcjonalności, adekwatności udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych oraz naruszenia zasady równości tych jednostek powinny być postrzegane w sekwencji czterech przepisów konstytucyjnych, czterech wartości i czterech typów powinności. Przepisy te to: art. 2, art. 1, art. 167 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Narzędzie kontroli konstytucyjnej obejmować powinno cztery podstawowe dla sprawy wartości: optimum jakości stanowionego prawa (art. 2 Konstytucji), dobro wspólnot i obywateli realizowane przez harmonizowanie ich działalności (art. 1 Konstytucji), adekwatność środków finansowych realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji), realizacja praw i wolności obywateli (zaspokajanie potrzeb mieszkańców) (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Natomiast typy powinności, które są wywiedzione z art. 1 Konstytucji i niejako rozpięte między zasadą przyzwoitej legislacji a zasadą sprawiedliwości społecznej, to: 1) szczegółowe powinności podmiotów mających systemowy mandat do określania wartości; 2) powinności podmiotów mających mandat do określania sposobów realizacji wartości; 3) powinności podmiotów (jednostek samorządu terytorialnego) realizujących wartości; 4) powinności obywateli realizujących wartości.

Innymi słowy, na tle sprawy o sygn. K 14/11, chcąc wskazać związek art. 2 z art. 1 Konstytucji, należy zauważyć, że ten ostatni przepis ustawy zasadniczej stanowi o Rzeczypospolitej Polskiej jako samoistnym dobru wspólnym. Na nie składa się co najmniej kilka wartości, tj.: dobro państwa, dobro wspólnot, dobro obywateli oraz harmonia i współdziałanie między tymi podmiotami. Z art. 2 Konstytucji zaś jest wyprowadzana zasada przyzwoitej legislacji, której naruszenie zakłóca realizację dóbr (wartości) wynikających z art. 1 Konstytucji. Z kolei z art. 1 ustawy zasadniczej wiążą się art. 16 i art. 166 Konstytucji stanowiące o tym, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa tworzy wspólnotę samorządową, która uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej wykonuje istotną część zadań publicznych, w szczególności takich, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Tym samym art. 16 i art. 166 Konstytucji odnoszą się wprost do wartości składających się na wspomniane samoistne dobro wspólne (art. 1 Konstytucji). Następnie nie można nie dostrzec również związku między realizacją zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego (art. 16 i art. 166 Konstytucji) a treścią art. 167

Konstytucji. Skuteczna realizacja tych zadań bowiem nie może odbywać się bez właściwego ich finansowania, a zatem zapewnienie środków finansowych na odpowiednim poziomie warunkuje zaspokajanie potrzeb mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego. W konsekwencji można zauważyć związek tych unormowań z art. 31 ust. 3 Konstytucji przewidującym warunki legalnego wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania z wolności i praw jednostki (niemożność wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego może oznaczać naruszenie konstytucyjnych praw i wolności członków danej wspólnoty samorządowej). Reasumując, skutkiem naruszenia art. 2 Konstytucji, poprzez nieprawidłowe ukształtowanie mechanizmu finansowania działalności samorządu terytorialnego, może być niezgodność kwestionowanych przepisów z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ze względu na nieproporcjonalną ingerencję w korzystanie z praw i wolności jednostek zamieszkujących na obszarze danej jednostki podziału zasadniczego. Tym samym stwierdzenie Trybunału Konstytucyjnego w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 14/11 o niemożności opisywania granic ingerencji ustawodawcy przez pryzmat zasady proporcjonalności wydaje się pomijać istotną okoliczność, a mianowicie to, że w niniejszej sprawie wnioskodawcą był podmiot zbiorowy reprezentujący członków wspólnoty samorządowej i ich konstytucyjne prawa i wolności.

3. Konieczność systemowej interpretacji wzorców kontroli konstytucyjności skutkuje również niezasadnością wniosków Trybunału sformułowanych w wyroku o sygn. K 14/11 w odniesieniu do art. 32 Konstytucji, który został uznany za nieadekwatny w niniejszej sprawie. Trafność powoływania się na zasadę równości zależy bowiem od tego, czy różnicowanie jednostek samorządu terytorialnego prowadzi do nieuzasadnionych zróżnicowań ich mieszkańców. Ten pogląd Trybunału Konstytucyjnego pomija postulowane uwzględnienie systemowej współzależności norm i wartości konstytucyjnych, z czego wynika to, że skutkiem naruszenia art. 2 Konstytucji, poprzez nieprawidłowe ukształtowanie mechanizmu finansowania działalności samorządu terytorialnego, może być niezgodność kwestionowanych przepisów z art. 32 Konstytucji, ze względu na nierówne traktowanie jednostek zamieszkujących na obszarze jednostek podziału zasadniczego. To nierówne traktowanie członków poszczególnych wspólnot samorządowych wynika z różnego zakresu zaspokajania ich potrzeb, będącego konsekwencją różnego zakresu realizacji zadań publicznych uzależnionego od przysługujących środków finansowych na ich wykonanie.

4. W sprawie o tak istotnym znaczeniu z punktu widzenia podstaw ustroju państwa Trybunał mógł (a nawet – moim zdaniem – był zobowiązany) dostrzec to, że powołane przez wnioskodawców trzy aspekty zasady proporcjonalności (przydatność, konieczność i proporcjonalność *sensu stricto*), w związku z występowaniem systemowej współzależności norm i wartości konstytucyjnych, odnoszą się do praw i wolności członków wspólnoty samorządowej, co stanowi konsekwencję określonego ukształtowania systemu finansowania realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Postulat ten jest tym bardziej zasadny, że jak stwierdził sam Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 14/11, nadał wzorcowi art. 2 Konstytucji odmienne, niż to czynią wnioskodawcy, znaczenie, nie obawiając się tym samym zarzutu niedopuszczalnej, wykraczającej poza zasadę skargowości, rekonstrukcji wniosku złożonego w sprawie. Ponadto można zauważyć również to, że wspomniane kryteria testu proporcjonalności (rozważane zazwyczaj na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji) mogą być traktowane również jako podstawowe wytyczne tzw. dobrej roboty legislacyjnej dotyczące

treści stanowiącego prawa, a zatem zasady przyzwoitej legislacji w odniesieniu do merytorycznej strony unormowania.

5. Przechodząc natomiast do wyników zastosowania powyższego mechanizmu w niniejszej sprawie, stwierdzam, że w pełni należy podzielić konkluzje ekspertyzy biegłego powołanego w sprawie o sygn. K 14/11 prof. Wiesławy Miemiec. Uważam, że świadczą one o kwalifikowanej postaci naruszenia przez prawodawcę podstawowych wzorów zachowania podmiotów (w ramach jednej z wyżej wskazanych grup powinności), a także kwalifikowane naruszenie wymienionych wartości. To znaczy, iż w efekcie generują one stany dotkliwej dysfunkcji systemu aktualnego mechanizmu wyrównawczego, i to takiej dysfunkcji, która sama przez się stanowi, moim zdaniem, naruszenie wskazanych wyżej wartości.

W podsumowaniu należy podkreślić, że uważam istnienie sprawnych mechanizmów wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego za pożyteczne, a nawet wręcz konieczne. Warunkiem jest tu jednak poprawna regulacja ustawowa, uwzględniająca następujące wnioski sformułowane na podstawie wyników oceny zakwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów:

1) kryteria liczby mieszkańców i dochodu podatkowego nie zostały dobrane właściwie z punktu widzenia celów mechanizmów równoważenia poziomego;

2) kryterium liczby mieszkańców nie uwzględnia specyfiki dużych miast oraz struktury demograficznej oraz sezonowego przepływu ludności;

3) nie ma podstaw do ograniczenia kryteriów identyfikujących podmiot zobowiązany do wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej jedynie do wybranych dochodów podatkowych (mają charakter selektywny);

4) w przypadku kryteriów identyfikujących beneficjentów części równoważającej subwencji ogólnej nie ma prawnego uzasadnienia ograniczenia tych kryteriów jedynie do wybranych wydatków i wybranych dochodów jednostek samorządu terytorialnego;

5) kryteria określone w art. 20 ust. 3 i art. 22 ust. 3 oraz w art. 21a i art. 23a ustawy o dochodach mają charakter selektywny i nie odzwierciedlają rzeczywistej siły dochodowej ani finansowego zapotrzebowania jednostek samorządu terytorialnego;

6) zmiana sposobu wyliczania wskaźników G, Gg, P i Pp jest niewątpliwie uzasadniona i byłaby możliwa jedynie przez interwencję ustawodawcy;

7) można uznać, że mechanizm czasowego przesunięcia dezaktualizuje kryteria, według których ustala się jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane do wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej;

8) mechanizm równoważenia poziomego nie zastąpił podstawowych instrumentów finansowania gmin oraz powiatów i nadal pełni jedynie rolę uzupełniającą.

Z podanych wyżej względów czułem się zobligowany do zgłoszenia zdania odrębnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2013 r. o sygn. K 14/11.